

Emilia Valkonen

KANSALAI SOPISTO 2000-LUVUN KOULUTUS- JA OPPIMISMARKKINOILLA –
ROOLIA ETSIMÄSSÄ

Kansalaisopiston henkilökunnan kokemuksia markkinaperusteisesta aikuiskoulutuspolitiikasta

JOENSUUN YLIOPISTO

Kasvatustieteen oppiaineryhmä

Kasvatustieteen pro gradu –tutkielma

Syksy 2008

TIIVISTELMÄ

Tutkielmassa kuvataan aikuiskoulutuspolitiikan muutosprosessia kansalaisopiston henkilökunnan kokemusten kautta, selvittäen opistolaisten kokemuksia markkinaperusteisesta aikuiskoulutuspolitiikasta opistotoiminnassa ja sen muotoutumisesta osaksi opistotoimintaa. Poliitiikan muutosta kuvataan kolmen keskeisen aikuiskoulutuspoliittisen vaiheen, myötäilevän sivistyspolitiikan, suunnittelukeskeisen ja markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan kautta. Tutkielmassa hyvinvointivaltion kehityspiirteet ymmärretään koulutuspolitiikan suuntaa ohjaavana elementtinä. Aikuiskoulutuspoliittinen muutos kuvataan tutkielmassa osaksi uusliberalistisen ideologian ja jälkimodernin yksilöllisyys -eetosta, sekä pohjoismaisen hyvinvoinnin murenemista.

Tutkielma rakentuu kansalaisopistotoiminnan sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistämistavoitteen ja harrastuksellisuuden sekä vallitsevan aikuiskoulutuspolitiikan välineellisyyden ja koulutuksen kaupattavuuden välisen ristiriitaisuuden pohjalle. Tutkielman tarkoituksena on siten lisätä ymmärrystä vallitsevan markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan kehystämästä kansalaisopistotoiminnasta. Markkinaperusteisuuden ydinajatus ymmärretään pyrkimyksenä julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion toiminnan tehostamiseen, siirtämällä yritysmaailman periaatteita julkisen sektorin organisaatioihin.

Kansalaisopiston henkilökunnan kokemuksia selvitetään tutkielmassa tapaustutkimuksena laadullisin menetelmin, fenomenologisen lähestymistavan kautta. Tutkielmaan osallistui 11 yhden opiston henkilökunnan jäsentä. Aineisto kerättiin teemahaastatteluilla, selvittäen opistolaisten työuran aikana kokeneita muutoksia liittyen opistotyöhön, opiston tehtäviin, arvoihin, hallintoon ja rahoitukseen. Aineisto analysoitiin aineistolähtöisesti, haastattelun teemoista irrottautumalla. Analyysi muodosti hermeneuttisen kehän kaltaisen prosessin, jossa ymmärrystä rakennettiin aineiston toistuvan kriittisen tarkastelun kautta. Analyysiprosessin tuloksena syntyi kolme aikuiskoulutuspolitiikan muutosta opistolaisten kokemusten pohjalta kuvaavaa teemaa, opiston talous, opintojen tarjonta ja saatavuus sekä opistotyön muutos.

Aineiston perusteella markkinaperusteisuus on muotoutunut opiston arkeen julkisen rahoituksen vähentymisestä kantautuneiden monimuotoisten tehokkuustoimien myötä, tuoden perustavanlaatuisia muutoksia opistotoimintaan ja -työhön sekä opistolaisten ammatillisiin identiteetteihin. Julkisen rahoituksen kaventumisesta kantautunut opintomaksujen toistuva nousu, itsenäisen rahanhakutoiminnan, kysyntälähtöisen toimintatavan, kilpailun ja toiminnan laadukkuuden merkityksen korostuminen kuvaavat markkinaperusteisuuden opistotoimintaan tuomia muutoksia, jotka ovat murentaneet opiston perinteiset tehtävät ja roolit sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäjänä ja yhteisön ohjaajana. Tehostamistoimien ja opiston roolimutosten myötä myös opistolaisten perinteiset ammatilliset identiteetit ovat murentuneet. Resurssien niukkuudesta kantautuva epävarmuus ja kilpailu pakottavat opistolaiset oikeuttamaan asemansa toistuvasti, osoittamalla suorituskyykykkyytensä ja sopeutumalla vähenevien resurssien tuomiin haasteisiin, mikä asettaa opistolaisten ammatilliset identiteetit jatkuvaan muokkaantumisen tilaan.

Keskeiset käsitteet: Markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka, kansalaisopisto, hyvinvointivaltio

ABSTRACT

The changing process of adult education policy is described in this thesis through the experiences of adult education centre's personnel by finding out the experiences of adult education centre's personnel concerning marked based adult education policy and its formation in part of the activity of adult education centre. The change of policy is described through three essential phases of adult education policy, adopting, planning centred and marked based education policy. The progress of welfare state is understood in the thesis as an element that leads the direction of education policy. In the thesis the change in adult education policy is described to be part of the postmodernism's and neoliberalism's ethos of individuality, and a part of the Nordic welfare's disintegration.

The thesis is based on the conflict between the hobby based adult education centre's aspire to increase the equality of educational opportunities and the dominant adult education policy, which emphasizes the instrumentalism and selling of education. The purpose of this thesis is thereby to increase the understanding concerning the activity of adult education centre that is being framed by the dominant marked based adult education policy. The core idea of marked based method is understood as a tendency to make the public sector and welfare state more effective by transferring the principals of enterprises in to the public sectors organizations.

The experiences of adult education centre's personnel are examined as a case study, by qualitative methods through phenomenological approach. Eleven of one adult education centre's personnel participated in the thesis. The data was collected by theme interviews, in which the experiences of changes in the adult education centre's tasks, values, administration and funding were found out, as well as the changes in working experiences. The analysis was executed with data orientation, by disentangling from the interview themes. The analysis constituted a hermeneutic circle-like process, where the understanding was built on the basis of repeated critical examination of the data. Three themes which describe the change of adult education policy according to the experiences of adult education centre's personnel, the funding of adult education centre, the availability and supply of studies and the change in working in adult education centre were born as a result from the analysis.

Based on the data, the marked based adult education policy is shaped in part of the adult education centre's activity along with the multiform effective actions which have emerged from the decrease of the public funding. Effective actions have brought fundamental changes to the adult education centre's activity, and to the work and vocational identities of its personnel. The repeated rise of the study fees and increased meaning of independent funding search, demand based way of action, competition and the quality have arrived from the decrease of the public funding and are describing the changes that marked based policy have brought to the everyday life of adult education centre. These changes are tearing apart the adult education centre's traditional tasks and roles as the increaser of the equality of educational opportunities and as the guide of the community. Because of these changes the personnel's traditional vocational identities are also tearing up. The austerity of recourses brings uncertainty and competition, which are forcing the personnel to justify their positions repeatedly by proving their performativity and adapting to the challenges of the reduced funding, what is continually changing their vocational identities.

Keywords: market based adult education policy, adult education centre, welfare state

SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1 JOHDANTO	1
2 VAPAA SIVISTYSTYÖ OSANA AIKUISKOULUTUSJÄRJESTELMÄÄ	4
3 AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN SUURET LINJAT.....	7
3.1 Myötäilevä sivistyspolitiikasta suunnittelukeskeiseen aikuiskoulutuspolitiikkaan.....	8
3.2 Markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan kausi.....	15
3.3 Markkinaperusteisuus käsitteenä	24
4 TUTKIELMAN MENETELMÄLLISET RATKAISUT	33
4.1 Tutkimuskysymykset ja laadullinen tutkimusote	33
4.2 Tutkielman kohde ja aineistonkeruu	35
4.3 Aineiston analyysi.....	41
5. KOKEMUKSIA AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN MUUTOKSISTA	
OPISTOTASOLLA	45
5.1 Opiston talous	45
5.1.1 Suuret valtionosuudet ja keskitetty hallinnollinen päätösvalta.....	46
5.1.2 Lamavuosien tehostamistoimet.....	48
5.1.3 Opistojen voimistuva taloudellinen ahdinko – yhdistyminen ratkaisuna?	56
5.1.4 Vähenevä rahoitus – heikkenevä arvostus?	62
5.2 Opintojen tarjonta ja saatavuus.....	65
5.2.1 Opintojen tarjonta	66
5.2.2 Kilpailu	72
5.2.3 Osallistuminen ja opintojen saatavuus.....	75
5.2.4 Laatutietoisuuden voimistuminen.....	82
5.3 Opistotyön muutos	88
5.3.1 Ammatillisten identiteettien muuttuminen	88
5.3.2 Voimistunut työnjako ja alueellisen opiston laaja toimialue yhteistyön haasteena...94	
5.3.3 Opistotyön kuormittavuus.....	98
5.4 Markkinaperusteiseen aikuiskoulutuspolitiikkaan kansalaisopistossa – roolien muutos102	
6 POHDINTA	118
LÄHTEET	126
LIITEET (4kpl).....	144

1 JOHDANTO

Elinikäinen oppiminen on noussut välttämättömäksi arjesta selviämisen välineeksi työelämän kasvaneiden vaatimusten ja yhteiskunnan nopeatahtisen muutoksen myötä. Aikuiskoulutus on muodostunut elinikäisen oppimisen ideologian rytmittämänä yhteiskuntamme ja siinä elävien aikuisten arjen keskiöön, sillä aikuiskoulutuksen avulla voidaan selvitä niin arjen kuin työn muuttuvista haasteista. (ks. esim. Rinne, Kivinen & Naumanen 1991; Rinne & Vanttaja 1999; Skinnari & Syväoja 2007; Vanttaja & Rinne 2001.)

Viime vuosina aikuiskoulutusta on hyödynnetty ennen kaikkea työelämässä selviämisen välineenä. Ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistutaankin suhteessa enemmän kuin harrastustavoitteiseen aikuiskoulutukseen (ks. Tilastokeskus 2008), mutta toisaalta myös resurssipanostukset keskitetään pääasiassa yhteiskunnalle ja yksilölle taloudellista hyötyä tuovan ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämiseen (ks. esim. Lampinen 1998; Pellinen 2001; Rinne & Vanttaja 1999). Kehittämistoimien ja resurssipanostusten ohjaaminen ammatilliseen aikuiskoulutukseen nostaa huolen harrastuspohjaisia opintoja järjestävien vapaan sivistystyön oppilaitoksien asemasta aikuiskoulutuksen kentällä.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset voi edelleen nähdä ensisijaisesti ei-ammattillisen, omaehtoisen aikuiskoulutuksen tarjoajina, vaikka 1980-luvun lopulta vähitellen käynnistyneet ja aina nykyhetken asti jatkuneet uusliberalismin hengessä toteutetut tehostamistoimet sekä toistuvasti vähentynyt julkinen rahoitus ovat ohjanneet oppilaitosten toimintaa ja opintotarjontaa yhä vahvemmin asiakkaiden tarpeiden ja mielenkiintojen mukaisesti. Toisaalta myös vapaan sivistystyön oppilaitosten kohtaama voimistunut

kilpailu ja osallistujamaksujen nousu ovat pakottaneet omaehtoisen aikuiskoulutuksen järjestäjät kiinnittämään aiempaa voimakkaammin huomionsa asiakkaiden toiveisiin ja tarpeisiin sekä toiminnan laatuun. (ks. Anttonen 2007; Lampinen 1998; Lehtisalo & Raivola 1999; Pellinen 2001; Rinne & Vanttaja 1999.) Asiakkaiden tarpeisiin perustuva, kysyntälähtöinen toimintatapa kuvaa voimistuneen kilpailun ja osallistujamaksujen ohella vallitsevaa markkinaperusteista, yritysmaailman käytänteisiin tukeutuvaa aikuiskoulutuspolitiikkaa, jossa tehokkuuteen pyritään tuomalla yksityisen sektorin käytänteitä julkiselle sektorille (ks. esim. Lampinen 1998). Pyrkimykset julkisen sektorin tehostamiseen markkinaperusteisen politiikan avulla voi osaltaan nähdä pohjoismaisen, yhtäläisiin oikeuksiin pyrkivän hyvinvointivaltion rakenteiden purkamisena.

Markkinamekanismeihin turvautuva aikuiskoulutuspolitiikka muodostaa mielenkiintoisen, mutta vähän tutkitun kohteen tutkielmalleni juuri vapaan sivistystyön näkökulmasta, sillä vapaan sivistystyön harrastuspohjainen perinne nousee ristiriitaiseen asemaan markkinahenkisen politiikan välineellisten pyrkimysten ja opintojen kaupattavuuden kanssa. Vallitseva tehokkuutta korostava aikuiskoulutuspolitiikka on osallistujamaksujen yleistymisen ja kohoamisen myötä koetellut sivistystyön perinteistä, yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien edistämistehtävää (ks. esim. Tuomisto 1989, 37 - 38). Toiminta joka on siis aina pyrkinyt yhtäläisten sivistysmahdollisuuksien edistämiseen, on vähitellen alistettu tehokkuudelle ja kaupallisille arvoille, pakottaen vapaan sivistystyön oppilaitokset sopeutumiskamppailuun (ks. Rinne & Vanttaja 1999, 130).

Koska vapaa sivistystyö on itsessään laaja kokonaisuus, olen rajannut tutkielmani kohteeksi *kansalais- ja työväenopistotoiminnan*, jonka voi katsoa ilmentävän parhaiten vapaan sivistystyön harrastuspohjaista perinnettä ja siten markkinaperusteisen politiikan esille tuomaa tehokkuuden tavoittelun ja oikeudenmukaisuuden välistä ristiriitaa (ks. Ball 2006a, 22; ks. Jokinen 2002, 270). Selvittääkseni miten olemme joutuneet tilanteeseen, jossa sivistystyön ja kansalaisopistojen perinteinen, sivistyksellinen tehtävä ja sivistyksellistä tasa-arvoa edistävä tavoite ovat unohtumassa välineellisyyden ja tehokkuuden taustalle, nousevat huomioni keskipisteeksi kansalaisopiston työntekijöiden kokemukset markkinaperusteisuudesta ja toisaalta niistä toimista ja tapahtumista, joiden kautta nykyiseen politiikantilaan on kansalaisopistossa päädytty.

Esittelen tutkielmani aluksi aikuiskoulutusjärjestelmäämme ja vapaan sivistystyön kenttää, keskittyen erityisesti kansalais- ja työväenopistotoiminnan kuvaamiseen, selventääkseni kontekstia, jota vasten tarkastelen tutkielmassani markkinaperusteista politiikkaa. Luon aikuiskoulutuspolitiikan tarkastelulle pohjan kuvaamalla luvussa 3 aikuiskoulutuspolitiikan keskeisiä vaiheita Aulis Alasen (1992) tekemään jaotteluun nojautuen. Aikuiskoulutuspoliittisten vaiheiden ja muutosten esittelyä raamittaa hyvinvointivaltion kehityspiirteiden kuvaaminen, sillä ymmärrän hyvinvointivaltion kehityspiirteet tutkielmassani koulutuspoliittista muutosta ohjaavana ja kehystävänä elementtinä (vrt. Arnesen & Lundahl 2006). Luvun lopuksi tarkennan markkinaperusteisuuden käsitettä aiempien aiheeseen liittyvien tutkimusten ja kirjallisuuden valossa, tehden samalla rajausta markkinaperusteisuuden merkityksestä tutkielmassani. Kuvaan tutkielmani menetelmällisiä ratkaisuja ja luotettavuutta luvussa 4, minkä jälkeen esitän haastatteluaineiston pohjalta tekemäni havainnot, liittäen ne yksityiskohtaisempaan koulutuspolitiikan vaiheiden ja niihin nivoutuvien muutoksien tarkasteluun. Lopuksi tuon esille tutkielmani keskeiset havainnot ja pohdin niiden merkityksiä.

2 VAPAA SIVISTYSTYÖ OSANA AIKUISKOULUTUSJÄRJESTELMÄÄ

Aikuiskoulutuksen voi ymmärtää aikuisväestölle suunnattuna toimintana, jossa aikuisille järjestetään oppimis- ja koulutusmahdollisuuksia (OPM 2008a; UNESCO 1976). Perinteisesti aikuiskoulutusjärjestelmä jaetaan ammatillisen ja yleissivistävän aikuiskoulutuksen kenttään, jotka palvelevat tahoillaan yhteiskunnan muuttuvia tarpeita. *Ammatillinen aikuiskoulutus* vastaa työelämän tarpeisiin ja muutoksiin. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kentän voi jakaa edelleen työvoimapoliittiseen koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja henkilöstökoulutukseen sekä ammatilliseen perus- ja uudelleenkoulutukseen ja lisäkoulutukseen. Ammatillisen aikuiskoulutuksen ohella aikuiskoulutusjärjestelmään luetaan kuuluvaksi *yleissivistävä aikuiskoulutus*, jonka on perinteisesti katsottu keskittyvän harrastuspohjaisten aikuisopintojen järjestämiseen. Omaehtoisten, harrastuspohjaisten opintojen keskeisimpänä järjestäjänä ja tarjoajana toimii vapaa sivistystyö. (Lampinen 1998, 131; OPM 2008a; Rinne, Kivinen & Ahola 1992, 45; Silvennoinen, Kivinen & Rinne 1992, 41; ks. myös Pellinen 2001, 6.)

Vapaa sivistystyö voidaan määritellä erillisissä oppilaitoksissa tapahtuvaksi, tutkintotavoitteettomaksi, vapaaehtoiseksi opintotoiminnaksi (OPM 2008b). Toiminnan tarkoitusperät on kirjattu lakiin:

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. (L 1998/632, 1§)

Elinikäisen oppimisen hengessä toteutettava, yksilön laaja-alaista kehittymistä, tasa-arvoisuutta, kansanvaltaisuutta ja moniarvoisuutta tukeva vapaa sivistystyö järjestetään

toimintaa varten perustetuissa, muodollisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella toimivissa oppilaitoksissa, joita ovat kansanopistot, kansalais- ja työväenopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset sekä kesäyliopistot. Kullakin oppilaitosmuodolla on omat erityispiirteensä ja tehtäväalueensa vapaan sivistystyön kentällä. (ks. L 1998/632, 2§.)

Kansanopistot toimivat sisäoppilaitoksina, edistäen aikuisten omaehtoista oppimista aate- ja arvotaustan kehystämänä. Kansalais- ja työväenopistot puolestaan tarjoavat opintoja paikalliseen sivistystarpeeseen, luoden näin mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle sekä väestön kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Erona kansanopistotoimintaan on paitsi aatteellisen taustan puuttuminen, myös se, ettei toimintaa ole järjestetty sisäoppilaitosmuotoon. Kun edellä mainitut opistot keskittyvät opintojen järjestämiseen alueellisesti, toimivat opintokeskukset valtakunnallisella tasolla. Opintokeskukset järjestävät opintoja edistääkseen elinikäistä oppimista, aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Kesäyliopistot puolestaan toimivat alueellisesti järjestäen pääasiassa avointa yliopisto-opetusta, kun taas liikunnan koulutuskeskukset järjestävät liikunnan alan koulutusta valtakunnallisissa sisäoppilaitoksissa sekä alueellisissa oppilaitoksissa. (L 1998/632, 2§.) Eri oppilaitosmuotojen yhteisenä piirteenä voi nähdä vapaalle sivistystyölle ominaisen, osallistumiseen liittyvän vapaaehtoisuuden ja tavoitteiden asettelun vapauden (Harva 1971, 15; Niemelä 1999, 76; OPM 2008b).

Koska vapaa sivistystyö on laaja kokonaisuus, joka koostuu hyvin erilaisia painotuksia ylläpitävistä oppilaitoksista (ks. esim. OPM 2008b; Vaherva, Malinen, Moisio, Raivola, Salo, Kantasalmi, Kamppi, & Silvennoinen 2006), on yleisen ja yhtenäisen käsityksen muodostaminen vapaasta sivistystyöstä haasteellista. Tämän vuoksi rajaan tutkielmani käsittelemään vain yhtä vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoa. Tutkielmani aihetta ajatellen mielenkiintoisin asetelma rakentuu tarkastelemalla kansalaisopistotoimintaa¹ (ks. luku 4). Osallistujamäärillä mitattuna kansalaisopistot muodostavat suurimman yksittäisen vapaan sivistystyön oppilaitosmuodon. Lisäksi kansalaisopistoissa tarjotaan muuhun sivistystyön kenttään verraten edelleen paljon puhtaasti harrastepohjaisia opintoja, jotka

¹ Puhuessani tästä eteenpäin kansalaisopistotoiminnasta, käsitän siihen myös työväenopistotoiminnan. Kansalaisopisto yleistyi työväenopisto -nimen ohella 1900-luvun alkupuolella, kun opistot halusivat nimellään ilmaista tarjoavansa opintoja kaikille kansan osille, ei vain työväestölle, kuten toiminnan alkuvaiheessa. Kansalaisopistot ovat voineet käyttää myös nimitystä vapaa opisto. (Alanen 1992, 42; Karjalainen & Toiviainen 1984, 83, 153; Määttä 1993, 5; Vaherva ym. 2006, 43.)

ymmärrän tässä tutkielmassa niin sanotuksi perinteiseksi sivistystyöksi. (Kumpulainen 2007, 97 – 99; Vaherva ym. 2006, 46 – 47, 57, 66.) Opintojen harrastuspohjaisuus on nähtävissä valtakunnallisesti tarjonnan kohdentumisena voimakkaimmin kädentaidon aineisiin, musiikkiin, kuvataiteisiin sekä liikuntaan (Kumpulainen 2006, 112; 2007, 99; Opetusministeriö 2004b). Kansalaisopistot saavat järjestää lisäksi avoimen yliopiston opintoja sekä taiteen perusopetusta, josta ne pitkälti myös vastaavat (L 1998/632, 2§).

Kansalaisopistot ovat yleensä kunnan omistamia, mutta ne voivat toimia myös yksityisinä oppilaitoksina. Vaikka kunta usein toimii kansalaisopiston ylläpitäjänä, ei kunnilla ole suoranaista velvollisuutta järjestää kansalaisopistotoimintaa, vaan yleissivistävän, aikuisille tarkoitetun opintotoiminnan voi järjestää myös muiden organisaatioiden kautta (L 1998/632, 2§; Yrjölä 1996, 38; ks. myös Alanen 1992, 41). Useimmat kunnat kuitenkin järjestävät väestölleen omaehtoista opintotoimintaa kansalaisopistojen muodossa. Kansalaisopistotoiminnan ansiona onkin perinteisesti pidetty sen saatavuutta. Opintojen saatavuutta tukee toiminnan avoimuus, sillä opintoihin voivat osallistua kaikki kansalaiset, koska osallistumiselle ei ole pääsyvaatimuksia tai -rajoituksia². Saatavuuden avaintekijänä voi nähdä sen, että opinnot on järjestetty lähellä väestöä, mutta toisaalta myös julkisen rahoituksen mahdollistama opintojen edullisuus tai maksuttomuus on vahvistanut opintojen saatavuutta. (ks. Alanen 1992, 41; Määttä 1993, 6; Vaherva ym. 2006, 43 – 69.) Tilanne on kuitenkin muuttunut 1980-luvusta ja erityisesti 1990-luvun lamavuosista lähtien, kun kansalaisopistotoiminnan saatavuuden elementtejä on kyseenalaistettu, opintojen maksullisuuden ja opistojen yhdistymisen myötä, uuden aikuiskoulutuspolitiikan raamittamana.

² Vaikka osallistumisella ei ole asetettu virallisia pääsyvaatimuksia, toimi opisto aina 1970-luvulle asti aikuisoppilaitoksena, jonka asiakaskunnaksi muotoutui oppivelvollisuuden suorittaneista tai 16 vuotta täyttäneistä (Alanen 1988, 17; Sihvonen 1996, 127).

3 AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN SUURET LINJAT

Koulutuspolitiikka voidaan määritellä yhteiskunnassa toimivan ryhmän pyrkimyksiksi ja toimenpiteiksi, joilla on tarkoitus vaikuttaa koulutuksen suuntaamiseen, voimavaroihin, prosesseihin, rakenteisiin, tuotokseen sekä sisältöön. Koulutuspolitiikkaan, kuten politiikkaan yleisesti, liittyy vallankäyttämisen mahdollisuus, joka ilmenee jonkun ryhmän intressien voimakkaampana ajamisena kuin joidenkin muiden. Yleensä päätöksiä ohjaavat vallassa olevat poliittiset ja taloudelliset ideologiat. (Lehtisalo ja Raivola 1999, 29 – 32; ks. myös Kantola 2006, 53; Paloheimo & Wilberg 1997, 15, 47 - 54.)

Koulutuspolitiikka tulisi ymmärtää laajassa yhteiskunnallisessa ja yhteiskuntapoliittisessa kehyksessä, sillä koulutus on usein keino selvittää yhteiskunnan ongelmia. Toisaalta koulutusjärjestelmän kehittyminen edellyttää yleensä yhteiskunnan muutosta. (Lehtisalo ja Raivola 1999, 22; Rinne, Kivinen & Naumanen 1991, 17; ks. myös Sundqvist, 1975, 27.) Yhteiskunnan yleisten tavoitteiden ja arvostusten muuttuessa, muuttuu myös koulutus. Koulutusjärjestelmän muuttuminen vaatiikin taustakseen uusia ajattelutapoja, arvostuksia ja käsityksiä tulevaisuudesta. Uudet käsitykset syntyvät kun yhteiskunta joutuu kriisiin. (Lampinen, Savola & Välke-Salmi 1982, 11.) Koska yhteiskunnallinen ja koulutusjärjestelmässä tapahtuva kehitys nivoutuvat kiinteästi toisiinsa, käyn seuraavassa läpi keskeisiä aikuiskoulutuspolitiikan linjoja liittäen ne laajempaan yhteiskunnalliseen ja hyvinvointivalttiolliseen kehitykseen sekä näihin niveltuviin ideologisiin muutoksiin, jotka näyttävät osaltaan suuntaa aikuiskoulutuspolitiikalle.

Keskeisimmän kehyksen aikuiskoulutuspoliittisen muutoksen jäsentämisessä muodostaa tutkielmassani professori Aulis Alasen (1992) tekemä jaottelu aikuiskoulutuspolitiikan suurista linjoista:

- 1) Myötäilevä sivistyspolitiikka (n. 1917 – 1960)
- 2) Suunnittelukeskeinen aikuiskoulutuspolitiikka (1960-luvulta 1980-luvulle)
- 3) Markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka (1980-luvun lopusta eteenpäin)

Tätä jaottelua on käytetty alan tutkimuksissa (ks. esim. Rinne & Vanttaja 1999; Sihvonen 1996; ks. myös Jokinen 2002; Pellinen 2001; Varmola 1994, 1996) ja julkaisuissa (ks. esim. Lampinen 1998; Tuomisto 1998) paljon ja se muodostaa siten vahvan perustan aikuiskoulutuspolitiikan muutoksen tutkimiseen. Yllä esitetty jaottelu tukee myös hyvinvointivaltion kehitykseen kohdentuvaa tarkastelua.

3.1 Myötäilevä sivistyspolitiikasta suunnittelukeskeiseen aikuiskoulutuspolitiikkaan

Suomen itsenäistymistä voi pitää aikuiskoulutuksen ja aikuiskoulutusjärjestelmän kehittymisen kannalta merkittävänä käännekohtana, sillä itsenäisyys mahdollisti aikuisille kohdistetun opintotoiminnan valtiollisen rahoituksen ja sitä kautta vapaan sivistystyön sekä sen toimintamuotojen vakiintumisen (Huuhka 1975, 11 – 21; ks. Rinne ym. 1991, 19 – 21). Huolimatta siitä, että valtio osallistui vapaan sivistystyön rahoittamiseen, ei se juuri pyrkinyt ohjaamaan opintotoimintaa. Toiminnan valvonnan jäädessä löyhäksi vapaan sivistystyön organisaatiot omaksuivat laajan itsemääräämisoikeuden ja vapauden periaatteet. Valtion rooliksi muotoutui siten vapaan sivistystyön oman kehityksen seuraaminen ja sen myötäily. Koulutusta ei juuri osattukaan käyttää yhteiskunnallisen kehittymisen välineenä, vaan se seurasi yhteiskunnan kehitystä jälkijunassa aina 1970-luvulle asti. Itsenäistymisestä käynnistynyttä aikaa voikin kutsua myötäilevän sivistyspolitiikan kaudeksi. Kaudelle ominaisen, vähäisen valtion ohjauksen vuoksi ei vielä voitu puhua varsinaisesta valtiollisesta aikuiskoulutuspolitiikasta. (Alanen 1992, 11; ks. myös Sarjala 1981, 72.)

Valvonnan vähäisyys ja siitä kantautuva toiminnan laaja-alainen vapaus perustuivat osin itsenäistymisen jälkeistä aikaa raamittaneeseen liberalistiseen ajattelutapaan. Liberalistisen politiikan perusajatuksena voi nähdä ihmisten kaikinpuolisen vapauden ylläpitämisen. Valtion ei tällöin tule säädellä tai ohjata ihmisten elinoloja, sillä parhaimpaan tilaan ajatellaan päästävän talouselämän itsesäätelyn kautta, ilman ulkopuolista ohjausta. Kukin yksilö nähdään liberalistisessa ideologiassa omien tarpeidensa ja mieltymystensä ensisijaisena tulkkina, jolloin kunkin yksilön pyrkimys itselleen parhaimman mahdollisen tilan saavuttamiseen nousee käytännön toimintaa ohjaavaksi periaatteeksi myös koulutuksen osalta. (ks. esim. Sarjala 1981, 68 – 69; Vuorela 1986, 21; ks. myös Olssen, Codd & O'Neill 2004, 180 - 181.)

Vaikka liberalistisen ideologian henki näyttää kehystäneen myötäilevän sivistyspolitiikan kautta, toteaa Lampinen (1998, 30, 40 - 43), ettei koulutuspolitiikkaa ohjannut itsenäistymisen jälkeisinä vuosina mikään selvä, yksittäinen aate. Selkeän aatteellisen voiman puuttuminen ja toisaalta liberalistisen ideologian perintö saattavat osin selittää koulutusjärjestelmän kehityksessä itsenäistymisen jälkeisinä vuosikymmeninä vallinnutta hiljaiseloa ja koulutuspolitiikan ponnettomuutta. Toisaalta aikuisille tarkoitetun opintotoiminnan kehittymättömyys ja 1960-luvulle asti jatkunut vaisu, myötäilevä politiikka kuvaavat myös tuolloisia oppimis- ja koulutusnäkömymiä. Koulutuksen ei nähty kuuluvan aikuiselle, vaan lapsuudessa ja nuoruudessa saadun opin ajateltiin riittävän läpi elämän. (Alanen 1992, 11; Lehtisalo & Raivola 1999, 26.)

Oppia myös aikuisille – aikuiskoulutuspolitiikan synty

Varsinaisen aikuiskoulutuksen³ voi katsoa käynnistyneen 1960-luvulla, jolloin elinkeinorakenteen ja tuotantoteknologian ripeätahtisen kehityksen sekä aikuisväestön heikon koulutustason myötä havaittiin aikuisten kouluttautumisen ja oppimisen välttämättömyys. Elinkeinorakenteen muuttuminen maatalouskeskeisyydestä teollisuuteen ja palveluvaltaisuuteen asetti aikuisväestön osaamiselle uusia haasteita, joihin vastattiin aikuiskoulutuksen keinoin. (Ahonen 2003, 136; Alanen 1992, 11 – 12; Alanen 1988, 1; Lehtisalo & Raivola 1999, 110 – 111; ks. myös Hovi, Kivinen & Rinne 1989, 15 – 16.) Havainto aikuiskoulutuksen tarpeellisuudesta nivoutui osaltaan myös elinikäisen kasvatuksen ideologiaan ja sen mairinnousun myötä tapahtuneeseen oppimiskäsitysten

³Aikuiskoulutus käsitteenä vakiinnutti asemansa 1960-luvun puolivälin jälkeen (Rinne ym. 1991, 34; Huuhka 1975, 23).

muutokseen. Alasen (1981, 14 – 20; ks. myös Lehtisalo & Raivola 1999, 111; Rinne ym. 1991, 20 – 21; Tuijnman 1992, 214 – 215) mukaan käsitykset oppimisen kuulumisesta lapsuuteen ja nuoruuteen, peräkkäisten kausien mallin, koulu – työ – eläke, mukaisesti saivat väistyä uuden kasvatuksellisen peruskäsityksen tieltä, minkä mukaan oppiminen käsitetään läpi elämän jatkuvaksi ja jokaiseen elämänvaiheeseen kuuluvaksi toiminnaksi.

Suomeen 1960-luvulla kantautunut ajatus elinikäisestä kasvatuksesta nousi todellisten koulutuspoliittisten kehittämistoimien keskiöön vasta 1970-luvun lopulla, kun koulutusjärjestelmä ryhdyttiin vähitellen ymmärtämään kokonaisuutena, johon kuului myös aikuiskoulutus. Huomio aikuiskoulutuksen tarpeellisuudesta, synnyttikin paineen kattavan koulutus- ja aikuiskoulutusjärjestelmän kehittämiseen. Aikuiskoulutusjärjestelmän kehittäminen ja suunnittelu käynnistyi 1970-luvun alkuvuosina aikuiskoulutuskomitean suunnittelutyön muodossa. Komitean aloittaman aikuiskoulutusjärjestelmän suunnittelun myötä ryhdyttiin puhumaan varsinaisesta aikuiskoulutuspolitiikasta. (ks. Alanen 1981, 14 – 20; 1992, 6, 11 - 12; Lampinen 1998, 132; Lehtisalo & Raivola 1999, 112; 165; Rinne ym. 1991, 34; Tuomisto 1991, 56.)

Koulutusjärjestelmän kehittämis- ja uudistuspainneiden ohella koulutuksen määrällinen kasvu laajensi julkista hallintoa. Valtion rooli paisuneessa hallinnossa näyttäytyi koulutuspolitiikalle tuolloin ominaisen vahvan ja järjestelmällisen suunnittelun muodossa, sillä koulutus ymmärrettiin pitkäjännitteisenä toimintana, joka edellytti hyvää suunnittelua ja tavoitteenasettelua. (Lehtisalo ja Raivola 1999, 111 – 112, 181; ks. myös Alanen 1988, 7; Lampinen 1998, 12; Rinne ym. 1992, 20, 62.) Vähitellen 1960-luvulla alkanutta ja 1980-luvun puoliväliin asti kestänyttä aikuiskoulutuspolitiikkaa voikin Alasen (1992, 11 - 12) mukaan kutsua suunnittelukeskeiseksi.

Hyvinvointivaltion rakentaminen osana aikuiskoulutuspolitiikan kehitystä

Myötäilevän sivistyspolitiikan sekä erityisesti suunnittelukeskeisen aikuiskoulutuspolitiikan aikaa kehystää hyvinvointivaltion rakentamisen projekti (ks. esim. Kosonen 1998, 110). Vallalla olleesta liberalistisesta ajattelutavasta luovuttiin vähitellen, kun hyvinvointivaltion rakentumisen taustalle nousi Salmisen ja Niskasen (1996, 20) mukaan utilitaristinen ajatus pyrkimyksestä saavuttaa mahdollisimman suuri onni mahdollisimman monelle, yhteiskunnan toiminnan päämääränä. Hyvinvointivaltio voidaan

siten pelkistetysti ymmärtää valtion pyrkimyksenä turvata kansalaisilleen vähimmäismäärä hyvinvointia (Esping-Andersen 1990, 1, 18).

Uusitalo (1994, 72 – 73) kuvaa hyvinvointivaltion toimivan yleensä demokraattisessa ja vauraassa yhteiskunnassa, jossa valtio ottaa laajan vastuun kansalaistensa sosiaalisesta turvallisuudesta ja pyrkii vahvistamaan ihmisten sekä erilaisten väestöryhmien välistä tasa-arvoa. Hyvinvointi ei kuitenkaan ole samanlaista kaikissa demokraattisissa ja vauraissa valtioissa, eikä hyvinvointivaltiota siten voikaan nähdä pelkästään valtion myöntämien oikeuksien muodossa. Eroavaisuudet hyvinvointivaltioiden välillä syntyvät valtion, perheen ja markkinoiden roolin ja merkitysten eroista. Näiden erojensa perusteella hyvinvointivaltiot voidaan jakaa kolmeen malliin, angloamerikkalaiseen, keskieuropalaiseen sekä pohjoismaiseen. (Esping-Andersen 1990, 23 – 29.)

Angloamerikkalaisessa eli liberaalissa hyvinvointivaltion mallissa valtion rooli hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden järjestämisessä on vähäinen suhteessa markkinoiden ja perheen rooliin. Kunkin kansalaisen ajatellaan ensisijaisesti pärjäävän omillaan. Valtio turvaa vähimmäismäärän hyvinvointia ja turvallisuutta niille kansalaisille, jotka eivät ole itse kyenneet hankkimaan sitä markkinoilta, esimerkiksi vakuutusten muodossa. Valtion vaatimattomat etuudet kohdentuvat yleensä vain kaikkein huono-osaisimmille yksilöille, tarveharkintaisuuden perusteella. Angloamerikkalaisessa hyvinvoinnissa valtion rooli näyttäytyy siten samanlaisten mahdollisuuksien turvaajana. Kun angloamerikkalainen malli korostaa markkinoiden ja yksilön merkitystä, nousevat keskieuropalaisessa eli korporatiivisessa hyvinvointivaltiomallissa perhe ja kirkko keskeiseen rooliin sosiaaliturvan saamisen edellytyksinä. Kansalaisuuteen perustuvia etuuksia ei juuri ole tai ne ovat vähäisiä, sillä oikeuksien saaminen on sidottu kansalaisen yhteiskuntaluokkaan, asemaan tai perheeseen. Valtio puuttuu tilanteeseen vasta silloin, kun perhe ei kykene pitämään huolta jäsenistään. (Esping-Andersen 1990, 26 - 27; Uusitalo 1994, 73, 76 – 78)

Toisin kuin keskieuropalainen ja angloamerikkalainen hyvinvointivaltiomalli, perustuu pohjoismainen eli sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltion malli ajatukseen valtion vahvasta roolista ja vastuusta hyvinvoinnin järjestämisessä. Valtio ei tyydy vain huono-osaisimpien perustarpeiden tasa-arvoiseen turvaamiseen, vaan se pyrkii edistämään tasa-arvoa laajemmin, rahoittaen ja tuottaen julkisia palveluja sekä tehden tulonsiirtoja muita

malleja laajemmin, mahdollistaen ne kaikille kansalaisille. Hyvinvoinnilla pyritään takaamaan kansalaisten yhtäläiset sosiaaliset oikeudet sekä kaventamaan tuloeroja ja edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoisuutta. Pohjoismaisessa mallissa kaikkien kansalaisten voi katsoa kuuluvan tasapuolisesti hyvinvointivaltion etuuksien piiriin. (Esping-Andersen 1990, 27 - 29; ks. myös Antikainen 2006a, 235 - 236; Kivinen & Rinne 1998, 338; Kosonen 1998, 104 – 107; Uusitalo 1994, 73 – 78.)

Hyvinvointivaltiomallit⁴ edustavat tietynkaltaisten valtioiden yleisiä piirteitä hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan järjestämisen osalta. Valtioiden käytännöt eroavat mallien sisällä, eivätkä hyvinvointivaltiomallit siten ilmene puhtaina monienkaan maiden osalta. Näin on myös Suomen kohdalla, sillä vaikka Suomi mielletään pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin kuuluvaksi, ei sitä voi pitää mallin puhtaana edustajana. (Uusitalo 1994, 78; ks. myös Julkunen 1992, 38; Salminen & Niskanen 1996, 22; vrt. Kosonen 1998, 36.) Kanniaisen (2002, 9; ks. myös Arnesen & Lundahl 2006) mukaan suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perustana voi nähdä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, kun kysymys on peruspalveluista, kuten koulutus- sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista. Yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi, julkinen valta on ottanut tehtäväkseen peruspalveluiden tuottamisen. Peruspalveluja voidaankin kutsua julkisiksi palveluiksi⁵.

⁴ Kosonen (1998, 36 – 38) kritisoi Esping-Andersenin hyvinvointivaltiomallien riittävyttä ja ehdottaa jaon täydentämistä. Pohjoismaisen ja mannereurooppalaisen mallin rinnalle tulisi Kososen mukaan nostaa sekä perifeerinen malli, jossa kirkon ja perheen roolit korostuvat valtion sosiaaliturvan sijaan, että brittiläinen malli, jossa kehityssuuntana on yksityistäminen sekä tarveharkintaisuuden yleistyminen, huolimatta julkisten palveluiden laajuudesta. Myös Julkunen (1992, 30 – 38) laajentaa Esping-Andersenin tekemää hyvinvointivaltiomallin jaottelua. Angloamerikkalaisen, keskieuropalaisen ja pohjoismaisen tyyppin lisäksi jaotteluun nostetaan välimerenmalli, jossa maatalous ja kirkko säätelevät yhteiskunnan toimintaa, valtion tarjoaman hyvinvoinnin jäädessä vähäiseksi. Sosiaalinen turvallisuus perustuu perheen ja suvun huolenpitoon (vrt. Kososen perifeerinen malli).

⁵ Julkiset palvelut on syytä erottaa julkishyödykkeistä ja julkisista hyödykkeistä. Puhtaalla julkishyödykkeellä tarkoitetaan hyödykettä, jonka nauttimista ei voi estää keneltäkään, se on siis vapaasti ihmisten saatavilla. Kun hyödyke on kerran tuotettu, kaikki pääsevät nauttimaan siitä. Julkishyödykkeen käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia ei voidakaan erotella käyttäjämäärän mukaisesti ja tämän vuoksi hyödykkeet rahoitetaan verovarilla. (Esimerkkinä julkishyödykkeestä majakka). Yksityisen hyödykkeen voi nähdä julkishyödykkeen vastakohtana ja sillä tarkoitetaankin hyödykettä jonka kuluttamisesta aiheutuu aina kustannuksia. Hyödyke ei välttämättä ole kaikkien saatavilla ja hyödykkeestä nauttiminen voidaan estää esimerkiksi korkeilla hinnoilla. Toisaalta hyödykkeen käyttö yhden ihmisen taholta estää toista käyttämästä sitä. Julkinen hyödyke puolestaan asettuu yksityisen ja julkishyödykkeen välimaastoon. Julkiset hyödykkeet ovat hyödykkeitä, kuten tiet ja puistot, joiden käytöstä aiheutuu kustannuksia, mutta niiden käyttöä ei tavallisesti voi estää keltään (poikkeuksena esimerkiksi tietullit ja muut käyttäjämaksut). (Koskela Loikkanen & Tuomala 2002; 179 – 180, 183; Stiglitz 2000, 78 – 79, 128 -133; ks. myös Hjerppe 1998, 75 – 78; vrt. Kanniaisen 2002, 14 - 16.)

Julkinen tuottaminen ja pyrkimys yhdenvertaiseen kohteluun perustuvat julkisten palveluiden meriittihyödykeasemaan. Meriittihyödykkeen ajatellaan antavan paitsi käyttäjälleen aivan erityistä arvoa myös lisäävän yhteiskunnan hyvinvointia ja talouden kasvua, minkä vuoksi palvelun tuottaminen järjestetään normaalista markkinamekanismista poikkeavasti, usein valtion toimesta. Valtion tuottamana palveluita voi tarjota ihmisille ilmaiseksi tai todellisia tuotantokustannuksia alhaisemmalla hinnalla, eivätkä peruspalveluiden käyttämismahdollisuudet siten ole sidoksissa ihmisten tulotasoon. Toisaalta palveluiden saatavuus ei myöskään ole sidoksissa asuinpaikkaan, sillä julkisen tuotannon kautta on mahdollista turvata hyödykkeen tarjonnan saatavuus alueesta riippumatta kaikille kansallisesti. (Paloheimo & Wilberg 1997, 119 – 120; ks. myös Koskela ym. 2002, 181, 183.)

Yhdenvertaisen kohtelun periaate hyvinvointivaltion perustana niveltyy tasa-arvon tavoitteluun, joka on muotoutunut keskeiseen osaan niin pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa kuin (aikuis)koulutuspolitiikan tavoitteenasettelussa (Ahonen 2003, 114 – 115; ks. myös Lehtisalo & Raivola 1999, 70). Tuomisto (1989, 32 – 34) kuvaa Allardin erottavan toisistaan aritmeettisen ja suhteellisen tasa-arvoisuuden. Aritmeettisen tasa-arvon tavoitteena on, että jokainen saa kustakin jaettavasta hyödykkeestä tarkalleen samansuuruisen osan. Koska aritmeettisen tasa-arvon toteutuminen on lähes mahdotonta, käytetään usein suhteellista tasa-arvoisuutta, jonka mukaan jokaisen tulisi olla tasa-arvoinen suhteessa johonkin tiettyyn ennalta määriteltyyn kriteeriin. Tasa-arvoisuuden kriteerinä voi toimia esimerkiksi talous tai sivistys, jolloin jokaiselle yksilölle pyritään turvaamaan tietyt taloudelliset vähimmäisedellytykset elämiseen tai tietty vähimmäismäärä sivistystä. Koulutuksen kohdalla puhutaankin usein koulutuksellisesta tasa-arvoisuudesta, joka muotoutuu vapaan sivistystyön kohdalla sivistykselliseksi tasa-arvoisuudeksi.

Yhteiskunta, jossa vallitsee sivistyksellinen tasa-arvoisuus, on Tarkin (1999, 321 - 322) mukaan sellainen, jossa kaikilla sivistystä haluavilla, on sen saamiseen realistiset mahdollisuudet. Tasa-arvo muodostuu yhtäläisistä mahdollisuuksista, ei samanlaisien lopputuloksien varmistamisesta. Sivistyksellisen tasa-arvoisuuden yhteydessä voidaan siten puhua ns. mahdollisuuksien tasa-arvosta. Antikainen (2006a, 234) liittää koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoisuuteen useita ulottuvuuksia, joiden kautta ilmiötä voi lähestyä ja tutkia. Tarkastetun kohteena voi olla koulutuksen tuottaminen ja järjestäminen, koulutukseen pääseminen, koulutuksen käyttö ja toisaalta koulutuksen tulokset. Tässä

tutkielmassa huomioni kiinnittyy erityisesti koulutuksen tuottamisen ja järjestämisen sekä koulutukseen pääsemisen ulottuvuuksiin, sillä katson niiden nousevan harrastuspohjaisen ja vapaatavoitteisen sivistystyön näkökulmasta keskeisimmiksi sivistyksellisen tasa-arvoisuuden elementeiksi.

Ajatus tasa-arvoisuudesta yhtäläisinä mahdollisuuksina nivoutuu oikeudenmukaisuuteen, sillä oikeudenmukaisen yhteiskunnan voi nähdä rakentuvan jokaisen ihmisen yhtäläiseen oikeuteen saada laajin mahdollinen perusvapaus. Oikeudenmukaisen yhteiskunnan perustaksi nousee siten mahdollisuuksien tasa-arvo, joka pyrittiin turvaamaan koulutuksen osalta hyvinvointivaltiota rakennettaessa (ks. Rawls 1988, 46 – 49; ks. myös Uusitalo 1994, 68 – 79; vrt. Julkunen 2006, 188). Vaikka vapaa sivistystyö on pyrkinyt yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämiseen läpi sen historian, nousi se viralliseksi tavoitteeksi aikuiskoulutuspolitiikan muotoutumisen, aikuiskoulutusjärjestelmän rakentumisen ja toisaalta hyvinvointivaltion syntymisen myötä. (ks. Tuomisto 1989, 37 – 43; ks. myös Ahonen 2003, 154.)

Havainnot aikuiskoulutuksen ja aikuiskoulutusjärjestelmän tarpeellisuudesta sekä näiden kehittämisestä nivoutuvat osaksi yhteiskunnan laaja-alaista kehitystä ja koulutuspolitiikka ryhdyttiinkin vähitellen ymmärtämään osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa. Keskeisiksi koulutuspoliittisiksi kentiksi nousivat erityisesti talous- ja työvoimapolitiikka. Koulutuksen avulla pyrittiin edistämään paitsi valtion taloudellista kehitystä ja kasvua, myös tasa-arvoisuutta ja oikeudenmukaisuutta hyvinvointivaltioajattelun mukaisesti. (Lehtisalo ja Raivola 1999, 70, 111 - 112, 202; ks. myös Ahonen 2003, 109, 115.) Arnesen ja Lundahl (2006, 286) näkevätkin koulutuspolitiikan rakentamiseen kytkeytyvän yleensä sekä taloudellisia että hyvinvointiin liittyviä motiiveja, joiden suhteellinen tärkeys vaihtelee ajoittain. Vaikka suunnittelukeskeisellä kaudella koulutuspolitiikan kehittämisen painopiste näyttää asettuneen ennen kaikkea hyvinvoinnin edistämiseen, on koulutuspolitiikan motiivien suunta vähitellen alkanut siirtyä hyvinvoinnin rakentamisesta kohti taloudellisten motiivien korostumista.

3.2 Markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan kausi

Suunnittelukeskeisen aikuiskoulutuspolitiikan kausi kesti 1960-luvulta aina 1980-luvun puoliväliin, jolloin koulutuspolitiikassa alkoivat puhaltaa vahvat tehokkuushakuiset muutosten tuulet (Alanen 1992, 11 – 15). Huoli aikuiskoulutusjärjestelmän tehottomuudesta oli herännyt vähitellen 1970-luvulla, kohdistuen erityisesti aikuiskoulutusta tarjoavien oppilaitosten valtionosuusjärjestelmään. Oppilaitosten menoihin perustuvan valtionosuuden nähtiin vääristävän koulutuksen kysyntää ja tarjontaa. Kun oppilaitokset saivat resurssit toimintaansa menojen perusteella, ei tarjonta muotoutunut välttämättä alueen todellisten koulutustarpeiden pohjalta, vaan oppilaitos saattoi itse päättää tarjonnastaan. Tehottomuuden ongelma rakentui siis siitä, että aikuiskoulutuksen kysyntä ja tarjonta eivät kohdanneet riittävän tehokkaasti ja siten myös resurssien käyttö sekä kohdistaminen jäi tehottomaksi. (Heinonen 2002, 57; Sihvonen 1996, 149 – 151; ks. myös Lehtisalo & Raivola 1999, 53; Silvennoinen ym. 1992, 48 - 49.)

Huoli resurssien tehottomasta käytöstä, voidaan ymmärtää pyrkimyksenä siirtyä kustannustehokkaaseen toimintatapaan. Kustannustehokkuudella viitataan toimintaan, jossa tavoitellaan kustannusten mahdollisimman suurta kaventamista suhteessa haluttuun tuotostasoon. Kustannustehokkuutta laajemmassa merkityksessä, tehokkuuden voi ymmärtää kokonaistehokkuutena, jolloin asiat pyritään tekemään parhaalla mahdollisella tavalla, mikä voi merkitä esimerkiksi työolojen ja -viihtyvyyden parantamista tai asiakkaiden tyytyväisyyden tavoittelua. Kokonaistehokkuuden saavuttaminen voi edellyttää kustannustehokasta toimintatapaa. (Kanniainen 2002, 18 – 19.) Toisin sanoen tehokkuuden voi ymmärtää sekä laatuna että määränä, kuten Syvänen (2003, 272) tutkimuksessaan toteaa.

Myös Kurri, Martikainen ja Pohjonen (1998, 3) ymmärtävät tehokkuuden laadun ja määrän kautta, erottaen toisistaan sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden käsitteet. Ulkoisella tehokkuudella viitataan julkisen palvelutuotannon tavoitteiden ja saavutusten väliseen suhteeseen, kun taas sisäisellä tehokkuudella tarkoitetaan saavutusten ja palvelun tuotantoon käytettyjen panosten välistä suhdetta. Ulkoisen ja sisäisen tehokkuuden näkökulmasta keskeiseksi nousee siis se, tekeekö organisaatio sisällöllisesti oikeita asioita kustannustehokkaasti ja laadukkaasti. Koulutuksen osalta tehokkuustavoitteisuus on

ilmennyt käytännössä 1980-luvun lopulta lähtien pyrkimyksinä kustannustehokkaaseen toimintatapaan parantamalla kokonaistehokkuutta, koulutusjärjestelmän kokonaisvaltaisen kehittämisen kautta (ks. Alanen 1992, 14 – 15).

Aikuiskoulutusjärjestelmän kehittämisen ensisijaiseksi painopisteeksi muotoutui ammatillinen aikuiskoulutus, sillä se nähtiin yhteiskuntaa laajasti palvelevana toimintana ja välineenä. Välineellisyyttä ilmentää ammatillisen aikuiskoulutuksen nousu työvoima- ja yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi instrumentiksi. Ammatilliseen aikuiskoulutukseen panostamisen ajateltiin edistävän Suomen taloudellista, kansainvälistä kilpailukykyä. Kilpailukyvyyn edistäminen nousi 1980-luvulta lähtien yhteiskuntapolitiikkamme ensisijaiseksi tavoitteeksi vähitellen voimistuneen globalisoitumisen myötä. (Alanen 1992, 15; Green 1997, 4; Rinne ym. 1991, 21; 37; Rinne & Vanttaja 1999, 16 - 26, 55 – 56, 129; Sarjala 1981, 147; Tuijnman 1992, 208; Tuomisto 1991, 65; ks. myös Ball 2006b, 73 vrt. Ball 2006d, 131.)

Valtion⁶ tasolta tarkasteltuna kansainvälinen kilpailukyky tarkoittaa valtion kykyä tarjota kansalaisilleen korkea ja tasaisesti kasvava elintaso, tasaisesti kasvavan tuottavuuden avulla. Kilpailukykyinen valtio pystyy säilyttämään jo olemassa olevat yritykset maassa ja toisaalta houkuttelemaan uusia yrityksiä sekä työntekijöitä maahan. Suomen kohdalla kilpailukyvyyn kasvattamisen hidasteeksi voi muodostua maamme syrjäinen sijainti. Suomi nähdäänkin usein muihin Euroopan maihin verrattuna saavutettavuudeltaan eli markkinapotentiaaliltaan heikkona alueena. Koska kilpailukyvyyn edistämisen keinona ei Suomen kohdalla toimi hyvä saavutettavuus, korostuu itse muodostettujen kilpailuetujen, kuten koulutuksen merkitys. Inhimilliseen pääomaan panostaminen onkin noussut kilpailukyvyyn edistämisen keskeiseksi välineeksi. (Ali-Yrkkö, Hermans, Hyytinen, Lindström, Paija, Pajarinen & Ylä-Anttila 2004, 46; Eskelinen 2002; Kantola 2002, 38 – 39.)

Kilpailukyvyyn edistämisen kannalta olennaisena tekijänä voi nähdä aikuisten jatkuvan uuden oppimisen ja uusiutumisen, erityisesti työelämään liittyvissä taidoissa. Jatkuvan

⁶ Kilpailukykyä voi lähestyä myös toimialojen tai yritysten tasolta. Toimialojen tasolla kilpailukyky pohjautuu erikoistumisen tuomiin etuihin (kilpailuedut) ja toisaalta yli toimialarajojen tapahtuvaan vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen. Yritystasolla kilpailukyky puolestaan perustuu tuotannon kustannustehokkuuteen suhteessa kilpailijoihin tai toisaalta sellaisten hyödykkeiden tuottamiseen, jota kilpailijat eivät kykene tuottamaan ja myymään kannattavasti. (ks. Ali-Yrkkö ym. 2004, 46.)

oppimisen katsotaan parhaiten tukevan tuottavuuden tasaista kasvamista. Toisaalta 1980-luvun loppupuolelta lähtien jatkuvan oppimisen merkitys korostui paitsi kilpailukyvyen edistämisen näkökulmasta, myös yhteiskunnan nopeatahtisen kehittymisen vuoksi. Informaatioteknologian vallankumouksesta käynnistynyt tietoyhteiskunnan⁷ nousu loi paineita ihmisten jatkuvalla kehittämiselle, informaation⁸ ja teknologian merkitysten korostumisen myötä. Teollisen yhteiskuntamallin uudessa muodossa, tietoyhteiskunnassa, informaatio ja teknologia tunkeutuvat jokaiseen (yhteiskunta)elämän osa-alueeseen. Tietoyhteiskunnan kehittymisen myötä elinikäisestä oppimisesta onkin muodostunut olennainen väline sekä arjen että työn muuttuvissa toimintaympäristöissä selviämiseen. Ajatus jatkuvasta, elinikäisestä oppimisesta ja koulutuksesta on siten noussut myös koulutuspolitiikan keskeiseksi periaatteeksi ja tietoyhteiskunnan ytimeen. (Hautamäki 1996, 7 - 8; Horsdal 2007; Lehtisalo & Raivola 1999, 183 – 185; Linnakylä & Malin 2001, 102; Mäkinen, Olkinuora, Rinne, & Suikkanen, 2006; Rinne & Vanttaja 1999, 62, 129 – 131; ks. myös Kauppi 2004, 187; Opetusministeriö 2007, 12 – 13; Peters & Besley 2006, 63.)

Uusliberalismi ja hyvinvoinnin mureneminen

Laaja-alaisen tehokkuuden tavoittelun taustalla voi nähdä hyvinvointivaltion 1980-luvun lopulla kohtaaman kriisin, joka ilmenee käytännössä Kariston ja Takalan (1985; vrt. Kanniainen 2002, 9 – 10; Kosonen 1987, 126 – 133; ks. myös Heiskala 2006, 21) mukaan niin kustannusten, tehokkuuden kuin legitimitetin kriisinä. Kun kustannuskriisi kantautuu pääosin laajentuneen julkisen sektorin paisuneista menoista, perustuu tehokkuuskriisi puolestaan hyvinvointivaltion toimivuuden, tarpeellisuuden ja sen eriarvoisuutta lieventävien vaikutusten kritiikkiin. Hyvinvointivaltion keskeisin kritiikki kohdistuu massiiviseen, byrokraattiseen hallintokoneistoon, jonka kautta ihmisten oma-aloitteisuutta sekä itsenäisiä pyrkimyksiä ajatellaan ohjattavan ja rajoitettavan liiaksi. Hyvinvointivaltion

⁷ Hautamäki (1996, 7) kokoaa tietoyhteiskunnasta käytettyjä monia käsitteitä. Tietoyhteiskunnan synonyymina voi käyttää useita termejä, jotka sisältävät hieman toinen toisistaan poikkeavia painotuksia. Informaatioyhteiskunta korostaa tiedon merkitystä hallitsevana tuotantovoimana, kun taas kommunikaatioyhteiskunnalla halutaan tuoda esille kommunikaatioteknologian ihmisiä yhdistävä merkitys. Jälkiteollinen yhteiskunta viittaa tuotannollisiin muutoksiin. Palveluyhteiskunta käsitteellä puolestaan korostetaan palveluiden merkitystä ja asiantuntijayhteiskunnalla asiantuntijoiden merkityksen voimistumista. Oppimisyhteiskunnalla halutaan ilmentää oppimisen taidon yhä kasvavaa arvoa, kun taas postmoderni yhteiskunta viittaa modernisaation tuomaan moniarvoisuuteen ja yksilöllistymiseen. Käytän tässä tietoyhteiskunta -käsitettä yläkäsitteenä edellisistä.

⁸ Käsitteellä informaatio viitataan kaikkeen teksti-, kuva ja äänimateriaaliin sekä numeeriseen tietoon, jota voidaan fyysisesti tai elektronisesti käsitellä (ks. Hautamäki 1996, 8).

kolmas suuri kriisi kohdistuu sen legitimizeettiin, sillä hyvinvoinnin laajamittaisen kannatuksen väitetään vähitellen murentuneen talouskriisin ja tehokkuuskriisin siivittämänä. (ks. myös Kosonen 1998, 42- 51.)

Hyvinvointivaltion ajautuminen kriisiin näyttäytyy osasyynä myös 1980-luvun loppupuolella käynnistyneisiin (aikuis)koulutuspolitiikan muutoksiin. Toiminnan uudeksi normiksi asetettiin tuolloin niin kokonaistehokkuuden kuin kustannustehokkuuden tavoittelu. Taloudellisten motiivien korostuessa, jäivät hyvinvointivaltioajattelulle ominaiset arvot, kuten tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus koulutuspolitiikassa taka-alalle (Lampinen 1998, 70 – 74; ks. myös Arnesen ja Lundahl 2006, 286; Peters & Besley 2006, 32 – 33).

Hyvinvointivaltion kriisiytymiseen nivoutuvien tehokkuuspyrkimysten oikeuttajaksi ja suunnannäyttäjäksi nousi uusliberalistinen ideologia. Uusliberalismin voikin nähdä keskeisenä taustavaikuttajana markkinaperusteisen politiikan muotoutumisessa (ks. Ball 2006b, 70 – 71; Kantola 2006, 162, 172 – 176, 184). Tämän uuden, Margaret Thatcherin ja presidentti Ronald Reaganin eteenpäin viemän, ajattelutavan mukaan tehokkuuden saavuttaminen edellyttää julkisten palvelujen yksityistämistä ja niiden asettamista keskinäiseen kilpailuasetelmaan (Lehtisalo & Raivola 1999, 51; ks. myös Green 1997, 24). Uusliberalismin peruseriaatteina pidetään siten kaupan ja rahamarkkinoiden vapauttamisen ja markkinatalouden vakauttamisen ohella markkinoiden vallan kasvattamista niin, että (todelliset) hinnat määräytyvät markkinoilla kysynnän ja tarjonnan perusteella. Yhtenä keskeisimpänä periaatteena voi nähdä pyrkimykset yksityistämisen voimistamiseen, supistamalla valtion julkista toiminta-aluetta. Kilpailu käsitetään parannetun tehokkuuden ja tuottavuuden saavuttamisen elinehtona. (Apple 2000, 59; Chomsky 2000, 9 – 10, 92; Kantola 2006, 13, 107; Santonen 2003, 162 – 163; vrt. Ball 2006c, 81; ks. myös Martin 1994, 22 – 23.)

Kilpailu on keskeinen osa markkinoiden toimintaa. Markkinoiden voi katsoa syntyvän kun hyödykkeelle eli tavaralle tai palvelulle on kysyntää ja tarjontaa, toisin sanoen ostajia ja myyjiä. Koska markkinoilla on yleensä useita saman hyödykkeen tarjoajia, syntyy kilpailua, jonka ajatellaan lisäävän toiminnan tehokkuutta. Kilpailu pakottaa tuottajat kamppailemaan asemastaan markkinoilla, mikä voi merkitä käytännössä esimerkiksi

hintojen alentamista. Koska kysyntä ja tarjonta ohjaavat yleensä hinnan muodostumista⁹ markkinoilla¹⁰, edellyttää markkinoiden toiminta paitsi kilpailua, myös kaikinpuolista vapautta. Vapaudella voi käsittää ostajan vapauden valita haluamansa hyödyke ja sen tuottaja, mutta toisaalta myös tuottajan vapauden määritellä myytävä hyödyke, sen laatu ja hinta. (Pekkarinen & Sutela 2004, 36 – 37; ks. myös Ball 2007, 24; Salminen & Niskanen 1996, 136.)

Gewirtz, Ball ja Bowe (1995) ymmärtävätkin markkinat mekanismina, joka luo oman järjestyksensä. Tässä järjestyksessä vastuu siirretään kuluttajalle ja hyödykkeen tuottajalle. Jos jokin menee pieleen, ei siitä voida syyttää poliitikkoja, vaan harhaan johdettuja kuluttajia tai liian hitaita tuottajia. Markkinajärjestys palkitsee aktiiviset ja huolelliset, kun taas laiskoja ja välinpitämättömiä rangaistaan. Tämän ”vain vahvat selviytyvät” -periaatteen ajatellaan olevan kaikkien edun mukainen, jonka vuoksi markkinamekanismeihin turvautuminen nähdään usein hyväksyttävänä ja perusteltuna ratkaisuna.

Uusliberalismin periaatteiden mukaan myös koulutus tulee nähdä kauppatavarana, jota ostetaan ja myydään koulutusmarkkinoilla. Koska koulutusmarkkinoilla käydään kauppaa meriittihyödykkeistä, joiden voi katsoa tuovan merkittävää hyötyä niin hyödykkeen käyttäjälle kuin yhteiskunnalle, edellyttää markkinoiden toiminta valtion taholta tapahtuvaa ohjaamista ja kontrolloimista. Uusliberalististen markkinaperiaatteiden soveltaminen koulutuspalveluihin jää siten yleensä puolittaiseksi. Koulutusmarkkinoita voidaankin kutsua niin sanotuiksi puolittaismarkkinoiksi, jotka jäljittelevät aitojen markkinoiden toimintaa. Jäljitteleminen tapahtuu ennen kaikkea ohjaamalla koulutuksen tarjontaa kysynnän suuntaisesti, keventäen samalla julkisen ohjauksen määrää sekä

⁹ Kun hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan, hinnat nousevat, kun kysyntä ylittää tarjonnan. Tällöin markkinoille todennäköisesti pyrkii uusia vastaavan palvelun tarjoajia. Jos puolestaan tarjonta on kysyntää suurempi, laskevat hinnat ja heikoimmat palvelun tuottajat saattavat joutua lopettamaan toimintansa, kun sen ylläpitämiseen ei ole riittävästi resursseja. (Pekkarinen & Sutela 2004, 47 - 48.)

¹⁰ Puhtaimmillaan kysyntä ja tarjonta ohjaavat hinnan muodostumista täydellisen kilpailun markkinoilla. Täydellisellä kilpailulla tarkoitetaan ideaalitulannetta, jossa markkinoilla on riittävästi sekä ostajia että myyjiä ja kunkin myyjän markkinaosuus on pieni. Lisäksi edellytetään että kaikkien tuottamat hyödykkeet ovat samanlaisia, jolloin ei ole väliä keneltä hyödyke ostetaan. Tällöin hyödykkeelle muodostuu yksi hinta, kun kukaan myyjistä ei suostu myymään halvemmalla kuin toiset ja kukaan ostajista ei suostu ostamaan hyödykettä kalliimmalla kuin muut. Täydellisen kilpailun markkinoihin pääseminen edellyttää täydellistä tietoa ja markkinoille pääsyn ja poispääsemisen vapautta. Täydellinen kilpailu ei yleensä toteudu ja useimmiten markkinat toimivatkin epätäydellisen kilpailun olosuhteissa. (Ks. esim. Pekkarinen & Sutela 2004, 38 – 39.)

muuttamalla toiminnan rahoitusperusteet tehokkuuteen kannustaviksi. Markkinatoiminnan jäljittelyn keskeinen osa rakentuu aikuisoppilaitosten välisen kilpailuasetelman kautta. (Alanen 1992, 11 – 15; Opetusministeriö 2002b, 11 – 12; Julkunen 1992, 97, 100; Lampinen 1998, 134; Lehtisalo & Raivola 1999, 51 – 53; Varmola 1996, 92 – 106; ks. myös Ball 2007, 24, 85; Hjerpe 1998, 85 – 86; Salminen & Viinamäki 2001, 13; Tuomisto 1998, 271.) Kilpailuasetelmalla viitataan tässä oppilaitosten keskinäiseen kilpailuun opiskelijoista ja opetuksen laadusta (vrt. Tuomisto 1998, 270).

Mitä vähemmän valtion ohjailua on, sitä enemmän palvelun tuottajat joutuvat kilpailemaan keskenään asiakkaista. Kilpailun ajatellaan lisäävän paitsi toiminnan tehokkuutta, myös laatua. (Lehtisalo & Raivola 1999, 51; Peters, Marshall & Fitzsimons 2000.) Toisaalta Martin (1994, 34) huomauttaa, etteivät uusliberalistisen ideologian taustalla ole ensisijaisesti pyrkimykset toiminnan laadun lisäämiseen, vaan tavoitteena voi pikemminkin nähdä alhaisempien palvelukustannusten saavuttamisen. Myös uusien markkinoiden luominen on ollut yksi uusliberalismin keskeinen tavoite. Uusliberalististen tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaisena tekijänä voi nähdä suunnittelukeskeisen kauden voimakkaasta valtion ohjauksesta luopumisen. Kun hyvinvointivaltioajattelussa valtion katsotaan tietävän yksilöä paremmin, mikä on tämän edunmukaista, korostuu uusliberalismissa yksilön asema valintoja tekevänä, oman hyötynsä maksimoijana. Yksilön valintoja ohjaavat myös koulutuksen suhteen niistä saatavat, odotettavissa olevat hyödyt, eikä valtion siten tulisi juuri puuttua yksilön valintoihin. Uusliberalismissa valtion kansalaisiin kohdistuvaa holhousta halutaankin keventää ja hyvinvointivaltion rakenteita purkaa. (ks. esim. Hilpelä 2001, 140; Kantola 2006, 173; Peters & Besley 2006, 19 - 20; Santonen 2003, 213; Stiglitz 2000, 87 - 88.) Hyvinvoinnin rakenteiden purkaminen niveltyy uusliberalismin ohella uuden julkisjohtamisen (new public management) ja johtajuuden ajatuksien omaksumiseen, joiden kautta julkista hallintoa pyritään tehostamaan leikkaamalla menoja ja kaventamalla julkisen sektorin kokoa (Ball 2007, 25; Lähdesmäki 2003, 232).

Hyvinvointivaltion rakenteiden purkamisen myötä korostunut, valintojen kautta ilmenevä yksilökeskeisyys on Baumanin (1996, 23 - 46, 192, 284 - 288; 2000, 18 - 90; 2001, 104 – 105; 2002, 15, 39, 42, 78 - 79) mukaan ominaista postmodernille ajalle, jonka voi ymmärtää modernin yhteiskunnan kehitysaskeleena. Tämä askel saavutetaan modernin tullessa tietoiseksi itsestään ja todellisista pyrkimyksistään. Postmoderni voidaan siten

ymmärtää kehittyneenä, kypsyneenä modernina, jossa modernin unelmat täydellisen ja lopullisen tilan saavuttamisesta saavat päätöspisteen. Järjestyksen tavoittelusta ja turvallisentuntuisista universaaleista ohjeista luovutaan, vaikka toisaalta myöskään modernia edeltäviin traditioihin tai paikallisyhteisöllisyyteen ei olla palaamassa. Postmodernissa ajassa yksilöille palautuu täysi mahdollisuus moraalisten valintojen tekemiseen, mutta toisaalta myös näistä vastuun kantamiseen – jokainen vastaa omista teoistaan. Yksilöiden rajoittamattoman vapauden ulottuvuus tuo esille myös yhteiskunnallisen epävarmuuden. Postmodernin epävarmuus ja hajanaisuus voi osin heijastua ajan dynaamisuudesta, jonka Anthony Giddens (1990; 1991) ymmärtää ajan (time) ja tilan (space) välisen suhteen monimuotoistumisena. Myöhäismodernissa aika ja tila irrottautuvat toisistaan ja tapahtumapaikkasidonnaisuudesta (place), eivätkä instituutiot siten ole enää vahvasti sidoksissa aikaan ja tilaan. Postmoderni kulttuuri näyttäytykin pääasiassa epävarmana ja hajanaisena. (ks. Lyotard 1985.)

Yksilöllisyyden korostuminen ilmentää hyvinvointiajattelun vähittäistä siirtymistä pohjoismaisesta perinteestä kohti liberaalin mallin hyvinvointiajattelua. Vaikka hyvinvointiajattelussamme on edelleen perinteisen pohjoismaisen hyvinvointivaltion piirteitä, on siihen koulutuksen osalta sekoittunut yhä enemmän myös liberaalista hyvinvointivaltiomallista tuttuja ominaisuuksia ja ajatuksia yksilön ja markkinoiden merkityksestä. Liberaalissa hyvinvointivaltiomallissa koulutuksen taloudelliset merkitykset korostuvat pohjoismaiselle mallille ominaisia, sosiaalisia ja kulttuurisia merkityksiä voimakkaammin. Koulutuksen tuottamisessa turvaututaan liberaalissa mallissa yhteisvastuullisuuden sijaan markkina-arvoihin, jolloin yksityinen vastuu ja yksilöllinen valinta nousevat toiminnan perustaksi. (ks. Arnesen ja Lundahl 2006; Kivinen & Rinne 1998, 340 – 341).

Liberaalin hyvinvointivaltiomallin ajatusten tunkeutuminen osaksi koulutuspolitiikkaamme, kuvaa siirtymää hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltion suuntaan. Julkisen sektorin leikkaukset ja markkinaperiaatteisiin turvautuminen ovatkin herättäneet kysymyksiä Suomen asemasta hyvinvointivaltiona (ks. Antikainen 2006a, 238; Lehtisalo & Raivola 1999,10). Heiskala ja Luhtakallio (2006, 10 – 11; Heiskala 2006, 14 – 15, 24 – 26, 35 - 39) kuvaavat yhteiskuntamme muuttuneen 1980- ja 1990-lukujen taitteessa kohti kilpailukyky-yhteiskuntaa. Kilpailukyky-yhteiskunnan voi ymmärtää kilpailutaloutena, mutta käsite korostaa samalla toimintatapojen ja puheen muuttumista kohti aiempaa laaja-

alaisempaa, koko yhteiskunnan läpäisevää kilpailukykyajattelua. Kilpailuvaltio¹¹ tai kilpailutalous noudattelee voimakkaasti markkinaideologioita, pyrkien innovaatioiden sekä kilpailukyvyn vahvistamiseen. Laaja-alaiselle hallintokoneistolle, eikä siten valtion ohjaukselle nähdä tarvetta, vaan hallinnon tulee olla mahdollisimman suppea ja tehokas. Valtion rooli muuttuu kilpailuvaltiossa toimintojen suorittajasta ja tuottajasta niiden koordinoijaksi ja mahdollistajaksi. Valtion toiminnan ja käytäntöjen perustavanlaatuinen muutos niveltyy globalisaatiokehitykseen, jossa kilpailullisten toimitapojen ja periaatteiden omaksumisen kautta pyritään vastaamaan globalisaation tuomiin haasteisiin. (Kettunen 2004, 290.)

Globalisaatio - hyvästit kansalliselle koulutuspolitiikalle?

Globalisoituminen on Lampisen (1998, 70 – 74) mukaan muokannut uusliberalismin ja siihen nivoutuvan yksilökeskeisyyden ohella voimakkaasti aikuiskoulutuspolitiikkaamme. Toisaalta uusliberalististen ajatusten yleistymisen voi katsoa itsessään edustavan globaalia kehitystä, jossa kansainväliset vaikutteet tulevat yhä olennaisemmaksi osaksi kansallista päätöksentekoa ja toimintaa (Rinne 2006; ks. myös Dale 1999; Ball 2001, 23; Ball 2006d, 131; Beck 2005, 249; Burbules & Torres 2000, 8 – 9; Stoer & Cortesão 2000, 269; Torres 2006, 6). Vaikka globalisaation merkitys kansalliseen politiikkaan ilmenee yleensä eri maissa eritavoin, voi yhteisenä piirteenä pitää valtion heikentynyttä kykyä tehdä kansallista politiikkaa itsenäisesti (Dale 1999, 2).

Globaali maailmanjärjestys voi vaikuttaa yksittäiseen valtioon, sen talouteen, kulttuuriin ja politiikkaan. Talouteen liittyvällä globalisaatiolla käsitetään hyödykkeiden, investointien sekä työvoiman ja informaation vapaa liikkuminen kansallisten rajojen yli, kun taas kulttuurisella globalisaatiolla ymmärretään länsimaisen eli amerikkalainen ja brittiläinen kulttuurin globaali leviäminen. Länsimainen kulttuuri edustaa ennen kaikkea kuluttajuuteen ja pääoman kasautumiseen liittyviä arvoja, jotka voivat olla merkityksellisiä muun muassa ihmisen identiteetin, arvomaailman, uskomusten ja pyrkimysten muokkaajina. Poliittisella globalisaatiolla puolestaan viitataan yhä voimakkaampaan kansainväliseen tilivelvollisuuteen. Yhteistyö kansainvälisten organisaatioiden, kuten WTO:n, OECD:n, Naton ja EU:n, kanssa on kasvanut. Näiden asema ja valta kansallisessa päätöksenteossa on vahvistunut, globaalien sopimusten sitoessa kansakuntia aiempaa

¹¹ Käsitän kilpailuvaltion tässä scumpeterilaiseksi kilpailuvaltioksi (ks. Heiskala 2006, 24 – 26).

voimakkaammin. (Olsen ym. 2004, 4 – 7; vrt. Alasuutari & Ruuska 1999; ks. myös Burbules & Torres 2000, 9 – 11, 14; Dale 1999, 3 – 5; Giddens 2003.)

Julkisten palveluiden, kuten koulutuksen kohdalla globalisaation vaikutteet ovat usein epäsuoria, globalisaation myötä omaksuttuja asenteita (ks. Dale 1999). Vaikka politiikan ja talouden globalisoituminen on luonut paineita koulutuksellisiin uudistuksiin, kulttuurista globalisoitumista voimakkaammin, (ks. Morrow & Torres 2000, 29) korostaa Dale (1999, 3) kulttuurin merkitystä politiikan globalisoitumisessa, sillä globaalien vaikutteiden käytäntöön niveltymisen on vahvasti sidoksissa kansalliseen kulttuuriin. Suomen kohdalla kansainvälinen yhteistyö ja siihen nivoutuvat sopimukset muun muassa EU:n, OECD:n ja WTO:n kanssa ovat luoneet paineita kansallisten käytänteiden muokkaamiseen aiempaa globaalimpaan suuntaan.¹² Kansainvälinen politiikka on pyritty liittämään kiinteästi osaksi kansallista politiikkaa, mikä näkyy osaltaan myös kansallisen koulutuspolitiikkamme suunnassa. Esimerkiksi koulutuksen hyödyntämisen kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun välineenä voi katsoa edustavan Euroopan Unionin asettaman Lissabonin agendan¹³ mukaisia toimia. (ks. esim. Dale 2006.)

Globalisaation ja uusliberalismin raamittama, aina nykypäivään asti jatkunut markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka ja toisaalta kilpailutalouden periaatteiden omaksuminen, rakentavat tutkielmalleni mielenkiintoisen asetelman harrastuspohjaisen ja vapaatavoitteisen kansalaisopistotoiminnan näkökulmasta. Markkinaperusteisuuden tehokkuutta ja välineellisyyttä korostavat elementit sekä kilpailuvaltion liberalistinen hyvinvointinäkemys asettuvat ristiriitaiseen asemaan kansalaisopistotyön perinteisten tarkoituksien ja sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistämisyökkimysten kanssa. Tätä asetelmaa syventääkseni, selvennän seuraavassa markkinaperusteisuuden käsitettä kuvaamalla sen koulutuksen käytäntöön tuomia merkityksiä ja vaikutuksia.

¹² Yhtenä keskeisimpänä kansainvälisenä sopimuksena voi pitää Gats-sopimusta (General Agreement on trade in services; palvelukauppasopimus). Tämä globaalien kauppapolitiikan linjaus pyrkii kilpailun esteiden poistamiseen (koulutus)palveluiden kauppaamisessa. Sopimuksen ulottaminen koulutuspalveluihin niveltyy ensisijaisesti korkeakoulutuksen avaamiseen kilpailulle. Toistaiseksi Suomi ei ole tehnyt sitoumuksia sopimukseen koulutuspalvelujen osalta, vaikka globaalissa kilpailussa menestymisen ehtona nähdään koulutusjärjestelmän kansainvälistäminen. (Opetusministeriö 2004a, 13; Opetusministeriö 2007, 31; Robertson 2006.)

¹³ Lissabonin agenda pohjautuu pyrkimykseen kehittää EU-alue maailman dynaamisimmaksi ja kilpailullisimmaksi tietopohjaiseksi taloudeksi. Koulutus käsitetään tämän tavoitteen saavuttamisen keskeiseksi välineeksi. (Dale 2006, 29.)

3.3 Markkinaperusteisuus käsitteenä

Markkinaperusteisen¹⁴ aikuiskoulutuspolitiikan voi katsoa käynnistyneen vähitellen 1980-luvun puolivälistä lähtien, jolloin koulutuksen kentällä ryhdyttiin uusliberalismin hengessä hyödyntämään markkinamekanismeja (ks. Alanen 1992, 14). Koska markkinaperusteisuuden käsitettä ei voi ymmärtää vain viittaamalla markkinamekanismeihin, näen tärkeäksi selventää, mitä markkinaperusteisuus käytännössä merkitsee ja miten se ymmärretään aiemmissa tutkimuksissa. Selvennän seuraavassa markkinaperusteisuuden käsitettä kirjallisuuden ja aiheeseen liittyvien aiempien tutkimusten valossa.

Markkinaperusteiset toimet ja toimintamuodot

Salminen ja Niskanen (1996, 11 – 17, 74 - 76) selvittävät tutkimuksessaan kirjallisuuden perusteella mitä markkinaperusteisuuden muutos on julkisissa organisaatioissa ja miten se vaikuttaa julkiseen sektoriin. Markkinaperusteisuus ymmärretään tutkimuksessa muutosprosessina, jossa julkinen sektori hakeutuu markkinavaikutusten alaisiksi, pyrkien toteuttamaan markkinoiden vaihtelevia tarpeita markkinaperusteisten toimintamuotojen avulla. Markkinaperusteisuudesta muotoutuu siten vaihtoehto tietoiselle poliittiselle ohjaukselle. Olennaiseksi muutosprosessissa muodostuu se, miten voimakkaaseen asemaan organisaatiossa nousevat asiakaslähtöisyys, kilpailu, organisaation vapaus määritellä tavoitteensa, voitontavoittelu, käyttäjämaksut rahoitusmuotona, henkilöstön asema yrittäjyytenä virka- tai työsuhteen sijaan, asiakaskunnan muotoutuminen yksityiseltä sektorilta ja organisaation omistuksen yksityisyys. Mitä voimakkaammin piirteet korostuvat, sitä voimakkaammin organisaation voi katsoa toimivan markkinoiden ehdoilla. (ks. myös Varmola 1996, 108 – 114.)

Julkisten organisaatioiden hakeutuminen markkinavaikutusten alaisiksi edellyttää markkinaperusteisia toimia, jotka voivat Salmisen ja Niskasen (1996, 49 – 57) mukaan kohdistua organisaation sisäisiin ominaisuuksiin, organisaation muotoon tai asiakkaisiin.

¹⁴ Markkinaperusteisuudesta voidaan käyttää myös termejä markkinaehtoisuus (ks. esim. Kanninen 2002), markkinaohjautuvuus (ks. Salminen & Niskanen 1996), markkinasuuntautuneisuus (Varmola 1996; Rinne & Vanttaja 1999) tai koulutuksen markkinamalli (market-model) (Tuijnman 1992). Käsitteitä käytetään Salmisen ja Niskasen (1996, 11) mukaan tilannekohtaisesti ja vapaasti. Käytän tässä markkinaperusteisuuden käsitettä yhdenmukaisuuden ja selkeyden vuoksi, sillä se näyttyy keskeisenä Alasen (1992) tekemässä politiikan vaiheiden jaottelussa, jota käytän tutkielmassani aikuiskoulutuspoliittisten kausien jäsentämiseen.

Kun markkinaperusteiset toimet kohdistuvat organisaation sisäisiin ominaisuuksiin, nousevat muutoksen välineiksi *käyttäjämaksut*, julkisen organisaation ostamien palveluiden *kilpailuttaminen* sekä *tulosjohtaminen*¹⁵. Toisaalta julkisen sektorin organisaatioiden muotoa voidaan muuttaa markkinamuotoiseksi jakamalla organisaatiot tilaajiin ja tuottajiin eli ostajiin ja myyjiin *tilaaja-tuottaja -mallin* mukaisesti tai tekemällä organisaatioista *liikelaitoksia*¹⁶, *osakeyhtiöitä*¹⁷ tai *yksityisiä* luopumalla julkisesta omistajuudesta. Markkinaperusteisia toimia voidaan toteuttaa myös asiakaslähtöisesti, jolloin tuetaan kansalaisten yksilöllisiä valintoja *palvelusetelijärjestelmän*¹⁸ ja *osuuskuntajärjestelmän*¹⁹ käyttöönotton kautta. (Salminen ja Niskanen 1996, 57 – 77)

Myös Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen ja Salminen (1994, 11 - 24) nostavat, tutkiessaan julkisen sektorin liikelaitosten ja yhtiöiden johdon, henkilöstön ja omistajien kokemuksia liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä, keskeisimmiksi markkinaperusteisiksi toimintamuodoiksi *ostopalveluiden* ja *hankintojen kilpailuttamisen*, *palvelujen maksullisuuden*, asiakkaan päätösvaltaa kasvattavan *palvelusetelijärjestelmän*, *liikelaitostamisen*, *yhtiöittäminen*, *osuuskuntien käyttöönotton* ja julkisten organisaatioiden yksityistämisen muodot, kuten *tuotantosopimukset* ja *julkisesta reaaliomaisuudesta luopumisen*. Tehokkuuteen pyrkivänä markkinaperusteisena toimintamuotona nähdään tutkimuksessa myös organisaation toiminnan ohjaaminen kohti *sisäistä yrittäjyyttä*, jolloin yksikön johtajalla on valta, mutta toisaalta myös vastuu tuottaa toiminta yrittäjämäisesti,

¹⁵ Tulosjohtamiselle viitataan toimiin, joiden avulla varmennetaan organisaation tavoitteiden saavuttaminen käytettävissä olevilla resursseilla. Varmennuksen välineinä käytetään yleensä palkinto- ja sanktiomenettelyä, mikä voi synnyttää organisaation sisälle, ts. samoja palveluja tuottavien tulosyksiköiden välille, kilpailua, kun toimintaa pyritään toistuvasti tehostamaan aiempaa tiukempien tavoitteiden kautta. Tulosjohtajuuden rinnalla voidaan käyttää myös laatujohtamista, jolloin toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden mittarina on asiakkaiden tyytyväisyys. (Salminen & Niskanen 1996, 51 – 54.)

¹⁶ Julkiset liikelaitokset toimivat markkinoilla yritysten tavoin, mutta valtio osallistuu yleensä toiminnan rahoitukseen ja ohjaamiseen (ks. Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen ja Salminen 1994, 22; Salminen & Niskanen 1996 59 - 60.)

¹⁷ Yhtiöittäminen kautta liikelaitokset ja virastot voidaan organisoida uudelleen osakeyhtiöksi, jolloin toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta voidaan parantaa kilpailullisessa tilanteessa päätöksentekoaajan lyhentymisen, palkkaamisen vapautumisen ja itsenäisen rahoituspolitiikan kautta (ks. Kiviniemi ym. 1994, 23).

¹⁸ Palvelusetelijärjestelmässä kuluttajalle kohdennetaan tietyn suuruinen palveluseteli, jonka hän voi käyttää palvelun ostamiseen haluamaltaan taholta. Jos palvelun tuottajia on useita, antaa kuluttajalle kohdennettu opintaseteli asiakkaalle mahdollisuuden valita palvelun tuottaja, ja ohjata siten palveluiden hinta-laatusuhdetta. (Salminen & Niskanen 1996, 64 – 66; Varmola 1996, 96 – 97; ks. myös Kurri 1998, 5 - 6.)

¹⁹ Osuuskunnilla viitataan toimintaan, jossa kansalainen hylkää julkisen tuotannon ja tuottaa itse tarvitsemiaan palveluja tai ammatti-ihmiset tuottavat yhdessä tarvittut palvelut muille (Salminen & Niskanen 1996, 66 - 69).

mahdollisimman taloudellisesti ja tuloksellisesti käyttäen tähän kannustavia välineitä, kuten tulosjohtamista. Tutkimuksessa markkinaperusteisuus nähdäänkin toimintatapojen kirjona, jolla julkisen sektorin toimintaa pyritään tehostamaan. Tehostaminen markkinaperusteisten toimintamuotojen kautta edellyttää julkisella sektorilla kilpailun ja toimivien markkinoiden olemassaoloa. Kilpailua ja toiminnan tehokkuutta pyritään edistämään uusien toimintatapojen, säätelyn purkamisen, uudelleenorganisoinnin ja säästötoimien kautta.

Kilpailullisten elementtien luominen

Kilpailun edellytyksenä voi nähdä useiden samanlaisten palvelun tarjoajien olemassaolon, ja toisaalta sekä palvelun tuottajien että kuluttajien vapauden (ks. luku 3. 2). Vapauden lisääminen merkitsee Lindbladin, Johannessonin & Simolan (2002) mukaan käytännössä hallinnon muutostoimia, jotka ilmenevät säännösten purkamisen, tulosten ja tavoitteiden ohjaamisen, hallinnon hajauttamisen ja yksityistämistoimien kautta. Hallinnon ja ohjauksen muutos ilmentää koulutuksen kansainvälistä uudelleenrakentumista, jossa julkisella sektorilla omaksutaan uuden johtajuuden (new managerialism) idea. Uusi johtajuus nivoutuu yritysmäisen johtamiskulttuurin omaksumiseen, jossa tilivelvollisuus, arviointi ja kuluttajan valinta nousevat keskeisiksi toimintaa ohjaaviksi tekijöiksi.

Yritysmäiseen kulttuuriin tukeutuminen heijastuu myös koulutuspolitiikan uusista teknologioista, joiden kautta Stephen J. Ball (2001; 2003) jäsentää koulutuspolitiikkaa ja siihen liittyvää muutosta. Uudet, toisiinsa nivoutuvat teknologiat, *markkinamuotoisuus* (market forms), *johtajuus* (managerialism/management) ja *suoritusperusteisuus* (performativity)²⁰ nousevat korvaamaan vanhoja professionalismin (professionalism) ja byrokraattisuuden (bureaucracy) teknologioita. Yhdessä markkinamuotoisuus, johtajuus ja suoritusperusteisuus tarjoavat vaihtoehdon valtiokeskeiselle ja hyvinvointiperinteeseen nojautuvalle koulutuksen tuottamistavalle, esittäen julkisen sektorin organisaatioille yksityisen sektorin toimintatapoja, kulttuuria sekä eettistä järjestelmää. Uusien politiikan teknologioiden omaksuminen luo perustan keskeisimpien hyvinvointipalveluiden yksityistämiseksi, mutta toisaalta myös ihmisten välisten suhteiden ja heidän rooliensa muuttumiselle.

²⁰ Käytän tässä Veitosen ja Rinteen käyttämiä suomennoksia (Ball 2001) vrt. esim. Varjo 2007.

Markkinamuotoisuuden teknologialla viitataan yksilöllisten valintojen sekä motiivien arvostamiseen ja toisaalta yksilöllisyyden korostumisen kautta muotoutuvan kilpailun ilmapiirin erinomaisuuteen. Markkinamuotoisuus tekee ihmisistä valintoja tekeviä kuluttajia ja tuottajia, joiden tulee paitsi selviytyä kilpailun lainalaisuuksien ja arvomaailman markkinoilla myös pyrkiä toistuvasti tavoittelemaan omaa etuaan. (Ball 2001; 2003; ks. myös Arnesen & Lundahl 2006; Simola, Rinne & Kivirauma 2002; Tuijnman 1992, 212.) Johtajuuden teknologia puolestaan viittaa yrityskulttuurimaisen järjestyksen ylläpitämiseen ja johtajuuteen tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoittelun välineinä. Johtajan rooli näyttäytyy yritysmäisen kulttuurin ja kilpailullisten asenteiden juurruttamisessa työntekijöihin. Kun yritysmäisessä kulttuurissa arvostetaan sitä mikä tuottaa toivotun lopputuloksen tehokkaasti, nousee työntekijöiden selviytymisen välineiksi oman toiminnan valvomisen keinot, kuten tavoiteasettelu, arviointi ja tuotoksien vertailu. Yritysmäisen kulttuurin omaksuneet työntekijät tuntevat itsensä tilivelvollisiksi, mutta toisaalta myös organisaatioon henkilökohtaisella tasolla sitoutuneiksi. Yritysmäisen kulttuurin omaksumisesta kantautuva työntekijöiden tilivelvollisuus kuvaa suoritusperusteisuutta, jonka voi nähdä vertailua, arviointia ja tuomitsemista hyväkseen käyttävänä tekniikkana, kulttuurina ja säännöstelyn tapana. Kun tuottavuuden ja tavoitteiden saavuttaminen nousevat keskeisiksi yksilön ja organisaation arvon rakentajiksi, muotoutuu yksilöistä arvioijia ja vertailijoita. (Ball 2001; 2003)

Markkinamuotoisuuden teknologiaa kuvaava yksilöllisten valintojen arvostaminen luo pohjan markkinoiden ja kilpailun toimimiselle. Rinne, Kivirauma ja Simola (2002, 648 - 650) nostavat yksilölliset, vapaat valintamahdollisuudet yhdeksi keskeiseksi markkinaperusteista politiikkaa kuvaavaksi elementiksi, tutkiessaan Suomen 1990-luvun koulutuspoliittista ja hallinnollista muutosta dokumentti-, tilasto- ja haastatteluaineiston kautta. Yksilökeskeisyys heijastuu koulutuspolitiikkaan kansalaisten vaatimuksina saada päättää koulutuksestaan itse. Myös Gewirtz, Ball ja Bowe (1995) korostavat, tutkiessaan vanhempien ja koulun johtajien haastatteluiden sekä dokumenttiaineiston pohjalta koulutukseen liittyvää markkinaperusteisesta toimintatapaa ja paikallisten koulu(tus)markkinoiden toimintaa englantilaisessa, toisen asteen koulutuksessa, vapaan valinnan merkitystä markkinaperusteisuuden keskeisenä piirteenä. Vanhempien vapaan

valinnaisuuden²¹ (parental choice) myötä voidaan puhua koulutuksen *kysynnän* ja *tarjonnan* muodostumisesta, mutta toisaalta myös oppilaitosten välisen kilpailuasetelman syntymisestä. Kilpailuolosuhteissa koulujen toimintaa palvelun tuottajina ja tarjoajina ohjaa kansallisten säännösten ohella ensisijaisesti kysyntä.

Virkamiesten ja opettajien haastatteluiden pohjalta markkinaperusteisuuden syntyä ja toteutumista ammatillisessa aikuiskoulutuksessa tutkiva Tapio Varmola (1996; ks. myös Kurri ym. 1998, 1) tarkastelee väitöskirjassaan markkinaperusteisuutta *kysynnän*, *tarjonnan* ja julkisen *ohjauksen* kautta. Markkinaperusteisuudella tarkoitetaan tutkimuksessa toimintatapaa, joka jäljittelee markkinoiden toimintaa, korostaen yksilöllisen valinnan merkitystä. Toisaalta markkinaperusteisuus käsitetään tutkimuksessa myös markkinamekanismien soveltamisena julkiseen palvelutuotantoon, toiminnan kehittämisen edellytyksenä. Markkinaperusteisuuden ydin muodostuu pyrkimyksistä tehostaa toimintaa.

Varmola (1996, 55 – 88) nostaa markkinaperusteisuudessa koulutuksen kysynnän näkökulmasta keskeiseksi tekijäksi yksilön vapauden valita palvelu haluamaltaan tuottajalta, jolloin yksilöiden kysynnän voi katsoa ohjaavan koulutusorganisaatioiden tarjontaa ja edistävän toiminnan tehokkuutta. Yksilöllisen valinnan eli kysynnän ohjaava merkitys edellyttää toimiakseen useita palvelun tarjoajia, mutta toisaalta myös valitsijalta tietoa näiden eri vaihtoehtojen olemassaolosta. Tieto eri vaihtoehdoista ei kuitenkaan yksin riitä, vaan koulutukseen hakeutuvalla on myös oltava resurssit hankkia koulutusta. Kun tarjoajia on useita, syntyy kilpailua, jolloin koulutusorganisaatiot pyrkivät ohjaamaan tarjontaansa kysynnän suuntaisesti ja vaikuttamaan siten kysynnän laajuuteen. Kysyntään voi vaikuttaa myös käyttäjämaksujen, tarjonnan erikoistamisen tai laajentamisen kautta.

Koska kysynnän ja tarjonnan välinen vuorovaikutus ei Varmolan (1996, 92 – 97) mukaan toimi koulutuspalveluiden kohdalla täydellisesti, puhutaan markkinoiden jäljittelemisestä tai puolittaismarkkinoista, joiden toimintaa, kysyntää ja tarjontaa, julkinen valta ohjaa, luoden toimintaan kilpailullisia elementtejä. Kilpailullisten olosuhteiden saavuttamiseksi julkisten koulutuspalveluiden tarjontaa voidaan ohjata tulosohjauksella, tilaaja-tuottaja -

²¹ Suomessa kouluvalintaa ovat tutkineet esimerkiksi Leppävuori (1999) ja Seppänen (2006).

mallia²² soveltamalla, tuottajalle kohdennettujen palveluseteleiden²³ ja toimilupien myöntämisen kautta. Koulutuksen kysyntää puolestaan voi ohjata sekä tilaaja-tuottaja -mallin että kuluttajille kohdennettujen palveluseteleiden avulla.

Koulutuspalveluiden tarjoajien eli oppilaitosten välistä kilpailu on Suomessa edistetty julkisella sektorilla vapautta lisäävien toimien, kuten hallinnon hajauttamisen kautta. Hallinnon hajauttamistoimilla ylhäältäpäin tulevaa byrokraattista ohjausta kevennettiin ja päätösvaltaa siirrettiin alueelliselle tasolle, lähemmäs tosiasiallisia toimijoita (ks. Rinne ym. 2002, 652 - 653). Ojala (2003) toteaa väitöskirjassaan, tutkiessaan managerialismia suomalaisessa koulussa, hajauttamistoimien vahvistaneen oppilaitosten autonomisuutta ja mahdollistaneen samalla uuden johtajuuden ajatusten siirtämisen oppilaitoksiin. Uusi johtaminen tai managerialismi pohjautuu uuden julkisjohtamisen ajatuksiin, korostaen tehokkuus- ja tuloshakuista, tilivelvollisuuteen ja tulosten arviointiin perustuvaa yritysmäistä johtajuutta. Hajauttamistoimet voi siten nähdä olennaisena paitsi yritysmäisen johtamiskulttuurin siirtämisessä oppilaitoksiin myös kilpailullisen ilmapiirin luomisessa.

Rinne, Kivirauma ja Simola (2002; ks. myös Simola, Rinne & Kivirauma 2002) nostavat tutkimuksessaan keskeisimmiksi markkinaperusteista politiikkaa kuvaaviksi piirteiksi *vapaan valinnaisuuden* ohella *hallinnon hajauttamisen*, *arvioinnin* ja *leikkaukset*. Kun hallinnon hajauttamistoimien kautta päätösvaltaa siirrettiin alueelliselle tasolle, lisättiin koulujen vapautta ja autonomisuutta määritellä toimintaansa, mutta toisaalta myös julkista rahoitusjärjestelmää muutettiin niin, että päätösvalta siirtyi alueelliselle tasolle. Alueellisen päätösvallan lisääntyminen mahdollisti kuntien 1990-luvulla toteuttamat laaja-alaiset resurssileikkaukset, luoden oppilaitoksille tehokkuuspaineita. Kun hajauttamistoimien myötä luovuttiin suunnittelukeskeisyydestä, nousi uudeksi kontrollin ja seurannan välineeksi kaikenkattava arviointi. Arviointi muodostui menestymisen avaimeksi, sillä sen

²² Kun tilaaja-tuottajamallilla halutaan ohjata tarjontaa, tilaavat poliittiset toimijat (koulutus)palvelun verovarilla yksityisiltä tai julkisilta palvelun tuottajilta. Kilpailutuksen seurauksena yksi tuottajaehdokkaista valitaan laatu- ja kustannustehokkuus perustein palvelun järjestäjäksi. Mallin kautta palveluiden järjestämiseen saadaan kilpailullisia piirteitä, edellyttäen, että palvelunjärjestäjiä on useita. Mallissa asiakkaalle ei mahdollisteta täydellistä valinnan vapautta, vaan vapaus rajoittuu yleensä tiettyihin ennalta määriteltyihin tuottajiin, joiden välillä valinta tulee tehdä. Tosiasiallisen kysynnän ohjaaminen tilaaja-tuottajamallin jää siis varsin rajalliseksi. (Varmola 1996 95 – 96; ks. myös Kurri 1998, 4.)

²³ Palvelusetelin tukimäärä voidaan kohdentaa asiakkaan ohella myös palvelun tuottajalle, jolloin ohjataan palvelun tarjontaa. Yleisempää on kuitenkin, että se osoitetaan kuluttajalle, jolloin ohjaustoimet kohdistuvat palvelun kysyntään. (Varmola 1996 96 – 97.)

ajateltiin kilpailun ja kansallisten ydintavoitteiden asettamisen tukemana edistävän tehokkaasti koulutuksen laadullista kehitystä sekä laadun ylläpidon seuraamista.

Päätösvallan hajauttamisesta kantautunut *arviointikeskeisyys* kuvaa, väitöskirjassaan 1990-luvulla tapahtuneita koulutuspoliittisia uudistuksia, politiikan tekijöiden ja toteuttajien haastatteluihin sekä keskeisten koulutuspoliittisten dokumenttien analyysiin perustuen tutkineen, Virtasen (2002) mukaan 1990-luvun koulutuspolitiikkaa, jonka voi ymmärtää markkinaperusteisena. Arviointikeskeisyyden ohella koulutuspolitiikkaa ja koulutuspoliittisia uudistuksia on tutkimuksen perusteella leimannut taloudellinen lama ja siitä kantautuneet *julkisen sektorin säästöpainet*. Voimakkaat, toistuvat säästötoimet ja koulutusmenojen leikkaukset voikin nähdä ominaisina markkinaperusteiselle, tehokkuuteen pyrkivälle politiikalle, jota Oravakangas (2005) jäsentää väitöskirjassaan *tuloksellisuuden* kautta. Tulosjohtaminen, laatuajattelu, arviointi, kilpailu, säästöt, innovatiivisuus, lisääntynyt stressi ja pahoinvointi kuvaavat tutkimuksen perusteella koulujen työkäytäntöihin heijastuvaa tuloksellisuutta ja siihen liittyviä diskursseja.

Koulutuspalveluiden kauppaaminen

Risto Rinne ja Markku Vanttaja (1999) ymmärtävät markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan markkina-ajattelun yleistymisenä, tutkiessaan 1980- ja 1990-lukujen aikuiskoulutuspoliittista muutosta. Markkina-ajattelu perustuu *koulutuksen myymiseen maksukykyisille asiakkaille*, jolloin koulutuksen tarjonta perustuu asiakkaiden tarpeisiin. Vastuu koulutusvalinnoista, mutta toisaalta myös rahoituksesta siirtyy markkinaperusteisuudessa aiempaa vahvemmin yksilölle. Asiakkailta perittävät maksut muodostavatkin yhä suuremman perustan toiminnan rahoitukselle, samalla kun koulutuksen julkista rahoitusta on tehokkuuspyrkimysten myötä kavennettu. Oppilaitosten on selviytyäkseen koulutusmarkkinoilla, oltava aiempaa kustannustietoisempia ja pyrittävä toiminnan kokonaistehokkuuteen. Markkinaperusteisen politiikka näyttäytyykin tutkimuksessa *tulosvastuullisuuden, profiloitumisen, kilpailun, markkina-avautumisen ja arvioinnin* korostumisen kautta.

Aikuiskoulutuksen näkökulmasta markkinaperusteisuutta tarkasteleva Tuijnman (1992, 210 – 211; ks. myös Pellinen 2001) näkee markkinaperusteisen politiikan yhtenä keskeisimpänä piirteenä talouselämäsuuntautuneisuuden, joka ilmenee ennen kaikkea *koulutuksen välineellistymisen* muodossa. Koulutuksen välineellistymistä kuvaa

ammattillisen aikuiskoulutuksen merkityksen korostuminen. Koulutuksen ajatellaan tuovan taloudellista hyötyä paitsi yhteiskunnalle myös yksilölle. Koulutukseen panostaminen nähdään siis investointina, josta tulee odottaa tuottoja. Kilpailukyvyn edistäminen ja pyrkimys voiton tavoitteluun nousevat siten markkinaperusteisuudessa hyvinvointitavoitteiden edelle. Yksilön kohdalla investointinäkökulman yleistymisen voi osin kantautua koulutuspalveluiden maksullistumisesta, joka on ominaista tehokkuushakuiselle markkinaperusteiselle ajalle, jossa julkisten koulutukseen suunnattujen varojen osuus on niukka.

Koulutuspalveluiden maksullisuuden myötä asiakkaat ovat ryhtyneet vaatimaan rahoilleen vastinetta laadukkaiden palveluiden muodossa. Kustannustehokkuuden ohella tiukentunut talous ja maksujen yleistymisen korostavatkin palvelun *tuottajan* eli oppilaitoksen *vastuuta* laadun, tehokkuuden ja kustannustehokkuuden ylläpitämisessä. Toisaalta oppilaitosten vastuuaseman voimistumisen voi nähdä kantautuneen osin myös hallinnon hajauttamistoimista. Kun valtion rooli on hajauttamistoimien myötä kaventunut toiminnan alkuunpanijasta toiminnan helpottajaksi, on yksilöille ja instituutioille mahdollistettu aiempaa suurempi valta päättää kysynnästä ja tarjonnasta koulutusmarkkinoilla. Pärjätäkseen kilpailussa oppilaitosten on tarjontaansa suunnitellessa otettava aiempaa voimakkaampi vastuu yksilöiden tarpeiden ja kysynnän joustavassa huomioimisessa sekä palveluiden laadukkuuden seuraamisessa. (Tuijnman 1992, 212 – 114.)

Lehtisalo ja Raivola (1999, 53, 96) kuvaavatkin markkinaperusteisen politiikan keskeisiksi tekijöiksi *valvonnan purkamisen* ja *hallinnon hajauttamisen* ja sitä kautta vahvistuneen *oppilaitosten autonomian*. Autonomisen aseman kautta pyritään lisäämään vapaata *kilpailua oppilaista ja voimavaroista* laatu- ja hintaperusteita käyttäen. Toisaalta kilpailun edellytyksenä voi nähdä *koulutuspaikan vapaan valintaoikeuden*. Oppilaitoksen kilpailuasemassa pärjäämisen katsotaan puolestaan edellyttävän *vahvaa johtajuutta* sekä *selkeää toiminta-ajatusta ja -profiilia* sekä toiminnan *laatuun panostamista*. Laadun ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä valvonta tapahtuu toiminnan *ulkoisen ja sisäisen arvioinnin kautta*. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä seuraaminen ja arviointi ovat tuoneet koulutukseen tulosvastuullisuuden piirteitä.

Myös Juha Sihvonen (1996) huomauttaa väitöskirjassaan, tutkiessaan dokumenttiaineiston ja opiston rehtoreiden haastatteluiden perusteella 1990-luvun alkupuolen murroksen

vaikutuksia kansalaisopistotoimintaan, julkisen rahoitusosuuden kaventamisen ja sitä kautta opintojen maksullisuuden yleistymisen ohjanneen opistoja aiempaa laajalaisempaan laadun tarkkailuun. Tuottajan vastuuta ja siitä kantautuvaa laadun tarkkailun merkitystä on osaltaan korostanut myös markkinaperusteisen tehokkuushakuisen ideologian ja yksilökeskeisyyden hengessä voimistunut asiakaslähtöinen, kysyntään perustuva toimintatapa. Toiminnan tehokkuushakuisuus, kilpailu, säästötoimet sekä voimistuneet pyrkimykset itsenäiseen rahanhakutoimintaan kuvaavatkin tutkimuksessa kansalaisopistotyön 1990-luvun markkinaperusteista murroskautta, jonka Sihvonen (1996) jäsentää opistotyön arvojen, tehtäväkäsityksen, tehtäväalan, rahoituksen ja hallinnon muutosten kautta.

Tarkastelen tutkielmassani markkinaperusteisuutta pääasiassa organisaation sisäisten ominaisuuksien muuttumisen kautta. Ymmärrän markkinaperusteisuuden siten tutkielmassani julkisen organisaation uutena, aiempaa tehokkaampana toimintatapana, joka perustuu yksityisen sektorin ja yritysmaailman periaatteiden soveltamiseen. Keskeisiksi markkinaperusteisuuden elementeiksi nousee asiakkaan rahoitusvastuun, kilpailun, toiminnan asiakaslähtöisyyden ja tuottajan vastuun korostuminen.

4 TUTKIELMAN MENETELMÄLLISET RATKAISUT

Kuvaan seuraavassa pro gradu - tutkielmani menetelmällisiä ratkaisuja, arvioiden samalla tutkielman eettisyyteen ja luotettavuuteen liittyviä tekijöitä. Esittelen tässä luvussa siis tutkielmani tutkimuskysymykset, tutkimusotteen, ja lähestymistavan. Lisäksi kuvaan tutkielmani kohdetta, aineistonkeruutapaa ja –vaiheita sekä aineiston analyysiprosessia.

4.1 Tutkimuskysymykset ja laadullinen tutkimusote

Selvitän tässä tutkielmassa kansalaisopiston henkilökunnan kokemuksia markkinaperusteisesta aikuiskoulutuspolitiikasta ja sen kehittymisestä. Markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan osalta vähän tutkitun kansalaisopistotoiminnan (ks. luku 3.3) voi nähdä mielenkiintoisena tutkielman kohteena, sillä vallitseva markkinaperusteinen, koulutuksen välineellisyyttä, tehokkuutta ja opintojen kaupattavuutta korostava politiikka on noussut ristiriitaiseen asemaan kansalaisopiston tarjoamien opintojen harrastuspohjaisuuden ja toisaalta toiminnan perinteisen, sivistyksellistä tasa-arvoisuutta edistävän tavoitteen kanssa. Ristiriita näyttää syntyneen kun hyvinvointivaltion ideologian mukaiseen, yhtäläisten sivistysmahdollisuuksien edistämiseen pyrkivä kansalaisopistotoiminta on joutunut alistumaan markkinaperusteisen politiikan myötä toistuviin tehostamistoimiin ja omaksumaan kaupallisia arvoja. Tutkielmassani selvitän sitä, miten tilanteeseen on ajautettu opistotasolla ja millaisia kokemuksia opistolaiset muutokseen sekä vallitsevaan koulutuspolitiikkaan liittävät.

Markkinaperusteisuutta ei ole juuri tutkittu koulutusorganisaatioiden henkilökunnan kokemusten kautta, vaan kuten edellisestä luvusta voi huomata, on tutkimustyötä tehty aiemmin pääasiallisesti tilasto- ja dokumenttiaineistojen perusteella, mahdollisten haastatteluaineistojen rajoittuessa koulutuspoliittisten toimijoiden, oppilaitosjohdon tai peruskouluoppilaiden vanhempien haastatteluihin (ks. luku 3.3). Tämän vuoksi näen tärkeäksi selvittää tutkielmassani koulutusorganisaation käytännön toimijoiden eli opistolaisten kokemuksia markkinaperusteisesta politiikasta ja sen kehittämisestä. Tarkastelenkin tutkielmassani *kansalaisopiston henkilökunnan kokemuksia siitä miten markkinaperusteisuus on muotoutunut opiston käytäntöön*. Lisäksi selvitän sitä, miten markkinaperusteisuus käytännössä näyttäytyy opistolaisten työssä ja opiston arjessa eli *millaisia kokemuksia kansalaisopiston henkilökunta liittyy markkinaperusteisen politiikan kehystämään opistotyöhön*. Tutkielmani keskeisiksi kysymyksiksi muotoutuivat siten:

- 1) Miten markkinaperusteisuus on muotoutunut opiston käytäntöön henkilökunnan kokemusten perusteella?
- 2) Miten markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka näyttäytyy opistotoiminnan arjessa?

Kokemusten tutkiminen niveltyy laadulliseen eli kvalitatiiviseen tutkimukseen, jonka kohteena on Varton (1992, 23 – 24, 55 - 57) mukaan ihmisen ja hänen maailmansa muodostama, yksilöllisistä ja moninaisista merkityksistä rakentuva elämismailma. Merkitykset ilmenevät suhteina, merkityskokonaisuuksina, jotka heijastavat koettua elämää. Laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan ennen kaikkea ihmisten kokeman elämän ja todellisuuden kuvaamista (Hirsjärvi 2004a, 152, 155; Eskola & Suoranta 1998, 16 – 17, 61; ks. myös Bauer, Gaskell & Allum 2000, 7; Metsämuuronen 2001, 14), kun määrällisessä eli kvantitatiivisessa tutkimuksessa puolestaan perehdytään objektiivisesti johonkin vallitsevaan todellisuuden tilaan, sen syihin ja seurauksiin (ks. Alasuutari 2001; Hirsjärvi 2004a, 130 – 131; Varto 1992, 26). Koska tutkielmani kiinnostuksen kohteena ovat kansalaisopiston henkilökunnan kokemukset, edustaa tutkielmani laadullista tutkimusotetta.

Kun tutkimusta leimaa pyrkimys toisen ihmisen elämän ja siihen nivoutuvien kokemusten sekä todellisuuden ymmärtämiseen, voi tutkimusta Perttulan (2000; 1995; ks. myös Laine

2007, 28; vrt. Lehtovaara 1995) mukaan pitää fenomenologisena. Fenomenologiassa kiinnostuksen kohteeksi nousee ihmisen tajunta, sen rakentuminen ja toiminta sekä kokemukset, joita tajunta pitää sisällään. Kun tutkimuksen kohteena on ihmisen tajunta, ei yleisen totuuden löytäminen ole mahdollista. Fenomenologisen tutkimuksen tarkoituksena onkin lisätä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä, pyrkien olemassa olevien käsitysten syventämiseen. (ks. Laine 2007, 44 – 45; Lehtovaara 1995, 85; Virtanen 2006, 152, 158; ks. myös Kiviranta 1995, 92.) Tämän tutkielman tarkoituksena on lisätä ymmärrystä vallitsevasta, markkinaperusteisen politiikan kehystämästä kansalaisopistotyöstä. Jotta vallitsevaa tilaa voi ymmärtää, on selvitettävä lisäksi myös opistolaisten kokemuksia siitä, miten nykyisiin olosuhteisiin on opistossa päädytty, sillä menneisyys vaikuttaa olennaisesti siihen, miten ymmärrämme nykyisyyden. (ks. Kaivo-Oja 2002, 247; Ketonen 1985, 10, 21.)

4.2 Tutkielman kohde ja aineistonkeruu

Tutkielmani tutkimuskysymykset asettivat tiukkoja ehtoja tutkittavien valinnalle (ks. Gaskell 2000, 40 – 41; ks. myös Bauer & Aarts 2000, 30 – 33). Selvittääkseni markkinaperusteisuuden muotoutumista opiston käytäntöön, oli tutkielman kohdehenkilöiksi löydettävä kokeneita opistotyöntekijöitä. Kokeneisuuden ohella kohteen valintaa ohjasi pyrkimys saada tutkielmaan opistolaisia, jotka ovat kokeneet opistojen yhdistymisen, joka on 1990-luvun tehokkuusvaatimusten esiinmarssin myötä noussut kansalaisopistojen keskeiseksi kehityssuunnaksi (ks. Sihvonen 1996, 177 – 178). Yhdistymispaineet kuvaavat markkinaperusteisen politiikan myötä voimistunutta tehokkuustavoitteista toimintaa ja siksi näin tärkeäksi, että myös tutkielmaani osallistuneet opistolaiset ovat läpikäyneet opistojen yhdistymisprosessin.

Päädyin tarkastelemaan yhden kansalaisopiston henkilökunnan kokemuksia markkinaperusteisesta aikuiskoulutuspolitiikasta. Perusteena yhden opiston valinnalle voi nähdä paitsi aineistonkeruun käytäntöä helpottavat syyt, myös fenomenologisen ajatuksen ihmisten yhteisöllisyydestä ja yhteisestä merkitysmaailmasta. Vaikka kokemukset muodostuvat yksilöllisten merkitysten kautta, joita ihmiset asioille antavat, tuo yksilön kokemusten tutkiminen esille usein myös jotain yleistä, sillä yksilö kuuluu aina johonkin

yhteisöön, jossa merkitykset muotoutuvat samankaltaisiksi. (Laine 2007, 28 – 31.) Kansalaisopiston henkilökunnalla voi katsoa olevan erityinen, yhteinen merkity maailma, jonka näen olevan vahvimmillaan opistokohtaisena.

Koska tutkielmani kohdistuu yhden opiston henkilökuntaan, voi tutkielmaa pitää *tapaustutkimuksena*. Tapaustutkimuksessa tarkastelun keskiöön otetaan yksi tai useampi tapaus tai ryhmä, josta pyritään saamaan paljon tietoa ja laaja-alaista ymmärrystä (Merriam 1988, 9 – 21; Syrjälä & Numminen 1988, 6 – 9; Yin 2003, 9, 13 - 14). Tapauksen valinta voi perustua esimerkiksi sen tyypillisyyteen, edustuksellisuuteen tai ainutkertaisuuteen (Eskola & Suoranta 1998, 65). Selvittääkseni opistolaisten kokemuksia vallitsevasta, markkinaperusteisesta politiikasta, oli tarkoitukseni saada tutkielmaan opisto, joka edustaa tyypillistä nykypäivän kansalaisopistoa, paitsi opistojen yhdistymisen, myös opintojen maksullisuuden osalta.

Tiedustelin sähköpostitse lokakuussa ja marraskuussa 2007 kahden eri opiston mielenkiintoa osallistua tutkielmaani. Molemmat opistot olivat käyneet läpi yhdistymisprosessin ja edustivat myös opintojen maksullisuuden suhteen tyypillistä nykypäivän kansalaisopistoa. Ensin lähestymäni opiston kohdalla sekä henkilökunnan liian vähäinen kokemus että heidän työkiireensä koituivat osallistumisen esteiksi. Toisen opiston henkilökunta puolestaan oli kokenutta ja opiston rehtori suhtautui myötämielisesti tutkielmaani, antaen luvan opistolaisten haastattelemiseen. Lähestyin kyseisen opiston henkilökuntaa sähköpostitse marraskuussa 2007 ja uudelleen tammikuussa 2008, tiedustellen heidän mielenkiintoaan osallistua tutkielmaani. Koska halusin mahdollisimman monipuolisen käsityksen markkinaperusteisuuden liittyvistä kokemuksista (ks. Gaskell 2000, 41), en rajannut opistolaisten tutkielmaan osallistumismahdollisuuksia työkokemuksen pituuden perusteella, vaikka tarkoitukseni olikin saada tutkielmaan ensisijaisesti kokeneita opistolaisia. Jokaisella tutkielmani kohdeopiston opistolaisella oli siten mahdollisuus osallistua tutkielmaani. Osallistuminen perustui vapaaehtoisuuteen (ks. Eskola & Vastamäki 2007, 38).

Tutkielmaani osallistui 11 edellä mainitun kansalaisopiston²⁴ henkilökunnan jäsentä. Osallistuneiden työkokemus opistotyön osalta vaihteli 7-38 vuoden välillä. Valtaosalla (8) kaikista tutkielmaan osallistuneista oli noin 30 vuoden opistotyökokemus. Osallistujien joukossa oli sekä naisia, että miehiä. Opiston henkilökunnan kirjo on aineistossa hyvin edustettuna, sillä mukana oli henkilöitä ammattinimikkeillä: rehtori, apulaisrehtori, opettaja, suunnittelijaopettaja ja tuntiopettaja. Myös lähes kaikki opistotoiminnan keskeisimmät opetusalueet ovat aineistossa edustettuina. Opiston henkilökunnan ja eri ainealueiden kattava mukana olo tukee tapaustutkimukselle ominaista tarkastelutapaa, jossa tutkielman kohde nähdään kokonaisuutena (ks. Mäntylä 2007, 45).

Koska tutkielmani kohteena ollut opisto on läpikäynyt opistojen yhdistymisprosessin, on valtaosa tutkielmaan osallistuneista opistolaisista työskennellyt aiemmin myös muissa kuin nykyisessä opistossa. Opistojen yhdistymisen myötä alueella aiemmin toimineet kansalaisopistot lakkautettiin ja tilalle perustettiin uusi alueellinen²⁵ kansalaisopisto, jonka henkilökunta muotoutui lakkautettujen opistojen työntekijöistä. Kaikki tutkielmaani osallistuneet opistolaiset ovat siis työskennelleet pääsääntöisesti²⁶ maantieteellisesti samalla alueella, sellaisissa opistoissa, jotka kuuluvat nykyiseen, alueelliseen opistoon. Tutkielmaani osallistuvilla opistolaisilla voi näin ollen katsoa olevan samankaltaisia kokemuksia toiminnan muutoksista.

Opistolaisten kokemukset useista opistoista rikastuttivat aineistoa ja toivat esille opistotoiminnan alueelliset erityispiirteet, antaen siten edellytyksiä aineiston perusteella tehtyjen päätelmien yleistettävyyden pohtimiseen. Toisaalta päätelmien luotettavuuden heikentäjäksi ja osaltaan myös yleistettävyyden esteeksi voi nousta kahden keskeisen ainealueen edustuksen puuttuminen aineistosta. Tosin tutkielman tarkoituksena ei ensisijaisesti olekaan tuottaa yleistävää tietoa, vaan ymmärtää opistolaisten

²⁴ Koska osa haastatteluihin osallistuneista opistolaisista toivoi pysyvän tunnistamattomana, en kuvaa tässä opiston sijaintia.

²⁵ Opistojen toimialueeseen on yhdistymisten jälkeen viitattu erottelemalla paikallinen opisto alueellisesta opistosta. Paikallisesta opistosta voidaan puhua, kun sen toimialue on yhden tai enintään kahden kunnan laajuinen. Alueellinen opisto puolestaan toimii useamman kuin kahden kunnan alueella. (Vaherva ym. 2006, 52.)

²⁶ Muutama opistolaisista oli työskennellyt työuran pituuteen nähden lyhyitä aikoja myös muissa, kuin uuteen opistoon liitettyissä opistoissa.

merkitysmaailmojen kautta rakentuvia kokemuksia tutkittavaan aiheeseen liittyen (ks. Laine 2007, 31; Alasuutari 2001, 87 - 88).

Aineistonkeruu

Laadullisessa tutkimuksessa aineisto on Uusitalon (1995, 79; ks. myös Alasuutari 2001, 84; Hirsjärvi 2004a, 155) mukaan yleensä verbaalista tai visuaalista. Toisaalta tutkimusmetodien tulee olla suhteessa tutkittavaan aiheeseen (Alasuutari 2001, 82 – 83). Tutkielmani aineisto kerättiin haastattelemalla, sillä haastattelu sopii aineistonkeruumuodoksi, kun halutaan selvittää ihmisten kokemuksia. Haastattelu sopii aineistonkeruumenetelmäksi erityisesti hyvin myös tutkielmani aiheen laajuuden ja monisyisyyden vuoksi. (ks. esim. Hirsjärvi 2004b, 193 - 195.) Aiheen laajuuden vuoksi keräsin tutkielmani aineistoksi, alkuperäisistä suunnitelmista poiketen vain haastatteluaineiston, vaikka tapaustutkimuksessa käytetään yleensä useita eri aineistoja ja aineistonkeruumuotoja, jotta ilmiöstä saataisiin mahdollisimman laaja ymmärrys (Hirsjärvi 2004a, 126; Yin 2003, 14 – 15, 85 - 97).

Haastattelulla on useita muotoja. Se voi olla täysin avoin ja lähes aitoa keskustelutilannetta muistuttava tai päinvastaisesti tiukasti ennalta määritelty, strukturoitu haastattelu. Kolmas haastattelumuoto on kahden edellä mainitun välimuoto, teemahaastattelu. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit määritellään ennalta, mutta keskustelu voi näiden aiheiden sisällä olla hyvin vapaata. (Eskola ja Suoranta 1998, 85 – 87; Hirsjärvi 2004b, 197 – 199.) Vaikka fenomenologisessa tutkimuksessa käytetään usein mahdollisimman avointa haastattelumuotoa (ks. Laine 2007, 37), päädyin käyttämään tutkielmassani teemahaastattelua, sillä se mahdollisti tutkielman laajan aihealueen suuntaamisen ja rajaamisen ennalta määriteltyjen aihepiirien avulla. Teemahaastattelu tapahtuukin usein tutkijan ehdoilla, tämän selvittäessä tutkittavaan aihepiiriin liittyviä kysymyksiä. (ks. Eskola & Vastamäki 2007, 25).

Teemat auttoivat paitsi haastatteluiden suunnan ohjaamisessa tutkimusongelmieni kannalta keskeisiin asiakokonaisuuksiin, myös markkinaperusteisuus -käsitteen konkreettistamisessa. Käsitteen jäsentämistä ja havainnollistamista voi pitää välttämättömänä tutkielman onnistumisen kannalta, sillä kokemusten selvittäminen edellyttää mahdollisimman vähäistä käsitteellisyttä (ks. Laine 2007, 38). Markkinaperusteisuus -käsitteen jäsentäminen muodostikin pohjan haastatteluteemojen

rakentamiselle. Havainnollistaakseni markkinaperusteisuus –käsitettä, rakensin haastatteluteemat aikaisempien, markkinaperusteista toimintatapaa jäsentävien tutkimusten perusteella (ks. esim. Rapley 2004 17 – 18; Eskola & Vastamäki 2007, 34 - 35), joita olen esitellyt luvussa 3.3.

Muodostin aiempien tutkimusten perusteella haastatteluteemat, joiden kautta oli mahdollista selvittää paitsi markkinaperusteisuuden muodostumista opistotyön arkeen myös siihen liitettäviä kokemuksia. Aikuiskoulutuspoliittisen muutoksen selvittäminen rakentui siten seuraavien teemojen varaan:

1. Opiston tehtävät
2. Opiston arvot
3. Opiston hallinto
4. Opiston rahoitus

Koska vapaata sivistystyötä voi pitää erityisenä aikuiskoulutuksen osa-alueena, sen harrastuspohjaisuuden vuoksi, tukeuduin teemojen rakentamisessa vahvasti vapaata sivistystyötä ja markkinaperusteisuutta käsittelevään aiempaan tutkimukseen, erityisesti Juha Sihvosen (1996) väitöskirjassa käytettyihin teemoihin. Toisaalta hyödynsin teemojen rakentamisessa myös muiden markkinaperusteista politiikkaa ja koulutusta käsittelevien tutkimusten antia, koska vapaaseen sivistystyöhön ja siihen nivoutuvaan markkinaperusteiseen toimintatapaan liittyviä aiempia tutkimuksia on vähän.

Tutkielmani aineisto muodostuu kymmenestä teemahaastattelusta. Tarjosin opistolaisille mahdollisuutta pari- tai ryhmähaastatteluun, tavallisen yksilöhaastattelun lisäksi, tutkielmani aiheen haasteellisuuden vuoksi. Yhtä parihaastattelua lukuun ottamatta opistolaiset halusivat tehdä haastattelut yksin. Aineistonkeruu ajoittui tammikuussa 2008 viikoille 3 - 4 ja helmikuussa viikolle 6. Lähetin haastateltaville haastattelurungon (ks. liite 1.) ennen haastatteluita. Haastattelut tehtiin opistolaisten työpaikoilla ja yliopiston tiloissa (ks. Eskola & Vastamäki 2007, 28 – 29), haastateltavien omia toiveita noudattaen.

Ennen haastatteluiden alkua kuvasin jokaiselle haastateltavalle tutkielmani ja sen tarkoitusta. Lisäksi pyysin jokaiselta haastateltavalta lupaa haastattelun nauhoittamiseen ja tiedustelin haastateltavien toivetta anonymiteetin suojaamisesta (ks. luku 4.3).

Haastatteluiden aluksi pyysin haastateltavia kertomaan heidän opiskelu- ja työhistoriastaan. Näin sain paitsi kevennettyä haastatteluiden alkua (ks. Eskola & Vastamäki 2007, 31), toisaalta myös selvitettyä työssä koettuja muutoksia sekä tuettua teemahaastattelun tekemistä haastateltavien opistotyöhistorian avulla. Haastatteluiden etenemistä auttoikin mahdollisuus suunnata kysymyksiä ns. henkilökohtaisemmin, haastateltavan kertoman työhistorian perusteella.

Selvitin kunkin teeman kohdalla opistolaisten työuransa aikana havaitsemaa muutosta ja näihin liittyviä kokemuksia. Jokaiseen haastatteluteemaan liittyi joukko tarkentavia kysymyksiä (ks. liite 1.), joiden tarpeellisuus vaihteli haastattelutilanteen mukaan, sillä haastateltavat toivat ensin itse esille teemoissa tärkeäksi kokemansa asiat, joiden kautta teemaa syvennettiin. Vaikka haastattelun teemat olivatkin ennalta määriteltyjä, ei kysymyksillä siis ollut ennalta määrättyä tarkkaa muotoa tai järjestystä. Haastatteluissa käytiin läpi kaikki teemat, mutta kunkin haastattelun painopiste, laajuus ja teemojen järjestys muodostui haastateltavan kokemusten ja kerronnan kautta. (ks. Eskola & Vastamäki 2007, 27, 36.) Haastatteluiden vapaamuotoisen etenemisen ja painopisteiden muotoutumisen kautta pyrin varmentamaan, että tutkielmani aineisto ilmentää mahdollisimman hyvin tutkimukseen osallistuneiden omakohtaisia kokemuksia (ks. Perttula 2000, 440; Virtanen 2006, 170).

Haastattelut kestivät, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta, reilusta tunnista puoleentoista tuntiin. Valtaosa haastatteluista kesti puolitoista tuntia. Kahden opistolaisen kohdalla haastattelut kestivät noin tunnin, kun taas yhden haastattelun kesto jäi puoleen tuntiin. Haastateltavan asema näytti nivoutuvan haastattelun pituuteen, sillä tuntiopettajien haastattelut jäivät lyhyemmiksi kuin päätoimisten opistolaisten haastattelut. Näin kuitenkin tärkeäksi huomioida tutkielmassani myös tuntiopettajien näkemykset opistotoiminnan muutoksista, sillä he muodostavat keskeisen osan opistojen henkilökunnasta.

Kokonaisuudessaan haastattelut etenivät sujuvasti ja haastateltavat kertoivat kokemuksistaan avoimesti. Muutama opistolaisista kuitenkin oletti minun paikoin odottavan tietynlaisia vastauksia ja avoimeen, todelliset kokemukset paljastavaan keskusteluun sai tällöin ohjata ja kannustaa. ”Oikeiden” vastausten antamisen taustalla voi olla kysymysten muotoilun epäonnistuminen ja niiden jääminen liian käsitteelliseksi (ks. Laine 2007, 38 - 39). Kysymysten muotoilun osittainen epäonnistuminen

haastattelutilanteessa ilmentää kokemattomuuttani haastatteluiden tekijänä. Toisaalta kysymysten jääminen käsitteellisiksi voi selittyä osin myös tutkielmani aiheen käsitteellisyydellä ja aiempien tutkimusten vähäisyydellä.

4.3 Aineiston analyysi

Aineiston analyysi muodosti prosessin, joka alkoi heti aineistonkeruusta ja päättyi vasta tutkielman viimeistelyvaiheessa. Konkreettisesti analyysi käynnistyi aineiston litteroinnista, jonka tein heti haastatteluiden jälkeen²⁷. Litteroinnin yhteydessä kirjasin kaikki havaintoni, jota tein aineistoon liittyen. Pyrin näin tutustumaan aineistoon ja hahmottamaan aineiston kokonaisuutena, mikä loi pohjan aineiston tulevalle käsittelylle.

Aineiston tutustumisen jälkeen analyysi jatkui kahden haastattelun teemoittelulla. Teemoittelu on laadulliselle tutkimukselle ominainen aineiston tiivistämis- ja järjestämistapa. Teemoittelun tarkoituksena on pelkistää aineisto, etsimällä siitä sen olennaisimmat osat (ks. Eskola & Suoranta 1998, 174 – 180; Moilanen & Rähä 2007, 55). Irrottauduin teemoittelussa haastattelurungossa käyttämistäni teemoista, sillä ne näyttäytyivät analyysia rajoittavina ja ohjaavina. Tutkielmani analyysin voi siten nähdä aineistolähtöisenä, (vrt. Eskola 2004, 169 – 170) jota Perttula (1995) pitää kokemusten tarkastelun edellytyksenä. Aineistolähtöisessä analyysissa aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena ja teemat rakennetaan haastateltavien kerronnan perusteella (ks. Moilanen & Rähä 2004, 55 – 57).

Analyysin myötä aineistosta nousseet teemat tuovat esille opistolaisten kokemuksia markkinaperusteisesta politiikasta ja sen muotoutumisesta opiston käytäntöön. Analyysin tuloksen muodostui kolme toisiinsa kiinteästi kytkeytyvää, laajaa pääteemaa, joita tarkastelen lähemmin luvussa 5. Keskeisiksi teemoiksi nousivat:

- 1) Opiston talous
- 2) Opintojen tarjonta ja saatavuus
- 3) Opistotyön muutos

²⁷ Litteroitua aineistoa oli yhteensä 294 sivua.

Haastatteluissa selkeästi eroteltaviksi ajanjaksoiksi muodostuivat lama ja opistojen yhdistyminen, mutta toisaalta myös lamaa edeltävä aika nousi haastatteluissa keskeiseen asemaan. Nämä ajanjaksot rytmittävätkin opistolaisten opistotoiminnan muutokseen liittämien kokemuksien tarkastelua.

Teemoitellen tapahtunut aineiston tiivistäminen ja järjestäminen muodosti tutkielmassani prosessin, joka jatkui aina tutkielman tekemisen viime metreille asti. Aineiston pohjalta rakentamani teemat uudelleenmuotoutuivatkin monesti, mutta toisaalta myös tutkimusongelmani täsmentyivät. Aiheen sekä tutkimuskysymysten laaja-alaisuuden vuoksi jouduin analyysivaiheessa myös supistamaan alkuperäisten tutkimusongelmien määrää²⁸. Teemojen toistuva muokkaaminen ja näistä tekemiäni päätelmien kyseenalaistaminen ja korjaaminen kuvaavat tutkielmassani hermeneuttisen kehän kaltaista ymmärryksen rakentumista. Analyysiprosessin voi siten katsoa noudatelleen tutkielmassani hermeneuttisen kehän kaltaista etenemistä.

Hermeneutiikkaa voi pitää yleisnimityksenä erilaisille pohdiskelun tavoille, eikä käsitettä tulisi yleistää liiaksi, kuten Koski (1995, 32 – 38, 274) väitöskirjassaan huomauttaa. Käsitän hermeneutiikan tässä ymmärtämisen tavaksi, joka niveltyy hermeneuttisen kehän kaltaiseen dialogisuuteen aineiston ja tutkijan välillä, tiedon rakentamisen keinona. Ymmärrys lähtee aina tutkijan omista käsityksistä ja lähtökohdista, joiden ymmärtäminen auttaa uuden ymmärryksen muotoutumisessa. Hermeneuttisuudessa aineiston ja tulkinnan välinen dialogisuus eteneekin kehämäisesti, jolloin ymmärrys syventyy ja korjautuu toistuvasti, edellyttäen, että tutkija omaksuu avoimen mutta kriittisen näkemyksen omaa tulkintaa kohtaan. (Laine 2007, 36 – 37; Varto 1992, 69.)

Ymmärrys niveltyy kiinteästi tulkintaan, jonka voi ymmärtää merkityssuhteiden avaamisena. Merkityssuhteiden avaamista eli tulkintaa seuraa ymmärtäminen. Ymmärtämisen voi nähdä kokonaiskäsityksen luomisena tutkittavasta ilmiöstä. (ks. Varto 1992, 64.) Tulkitsin aineistoa teemojen kautta muodostaen kokonaisuuden tarkasteltavasta ilmiöstä (ks. luku 5.4). Pyrkimyksenäni on ollut kriittisen asenteen säilyttäminen aineistoa

²⁸ Alun perin tutkimuskysymyksiä oli kolme. Tarkoitukseni oli selvittää myös opistolaisten näkemyksiä opistotyön tulevaisuudesta ja markkinaperusteisuuden asemasta siinä, sillä menneen, nykyisen ja tulevan voi nähdä niveltävän toisiinsa, muodostaen jatkumon (Kaivo-Oja 2002, 247; Ketonen 1985, 10, 21).

ja siitä rakentuneita teemoja tulkitessani (ks. Laine 2007, 34). Koska aineistosta tekemäni tulkinnat ovat omiani, olisi joku toinen voinut tehdä erilaisia tulkintoja. Pidän kuitenkin todennäköisesti, että tulkinnat olisivat samansuuntaisia, sillä kävin aineiston läpi huolellisesti, kriittisellä asenteella useaan otteeseen. Tutkielmani edustaa silti yhden ihmisen näkemystä kerätystä aineistosta. Oma suhtautumiseni markkinaperusteisuuteen ja talouteen osana koulutusta ovat voineet ohjata tulkintojeni muotoutumista ja niiden vahvuutta, vaikka olen pyrkinyt jättämään omat ennakkokäsitykseni sivuun tutkielman tekemisessä. (ks. Moilanen & Rähä 2007, 52; Varto 1992, 64 – 68; Virtanen 2006, 198).

Ylläpitääkseni kriittistä suhtautumista aineistoa ja tulkintojani kohtaan ja toisaalta parantaakseni aineistosta tekemiäni päätelmien luotettavuutta, kokosin opistolaisten kokemukset teemoittain matriisiksi (ks. liite 2.). Matriisi ilmentää analyysin aineistolähtöisyyttä, sillä sen avulla voi tarkastella aineistossa ilmenevien kokemusten määrällistä yleisyyttä ja pohtia siten aineiston perusteella tehtävien päätelmien pätevyyttä ja luotettavuutta. (vrt. Eskola 2004, 173 – 174.)

Aineiston analysoimisessa ja tulkintojen tekemisessä haasteelliseksi muodostui kokeneiden tutkittavien ikä suhteessa omaani. Paikoin melko huomattava ikäero asetti haastattelutilanteeseen monisyisiä jännitteitä (vrt. Eskola & Vastamäki 2007, 31). Pohdin useasti, tulkitsevatko haastateltavat kysymykseni samoin kuin minä ja ymmärrätkö haastateltavien antamia merkityksiä, kuten he ne ovat tarkoittaneet ymmärrettäviksi. Toisaalta on huomattava, että inhimillinen todellisuus on monimerkityksinen ja väärinymmärrykset ovat mahdollisia, kun jokaisella on oma yksilöllinen merkityksmaailmansa (Moilanen & Rähä 2007, 46 – 47). Vaikka tein haastatteluissa paljon tarkentavia kysymyksiä, väärinkäsitysten välttämiseksi, on mahdollista, että olen voinut tulkita haastateltavien antamia merkityksiä väärin. Perttula (2000, 440) korostaakin kokemusten kautta rakentuvan todellisuuden tulkitsemisen haasteellisuutta, mutta toisaalta myös sen välttämättömyyttä, kun halutaan ymmärtää ihmisen tapaa elää jossain tilanteessa.

Anonymiteetti

Haastateltavat kertoivat kokemuksistaan avoimesti, vaikka niihin sisältyi myös arkaluontoisia asioita, joista kerrottiin kuiskailten ja hieman epäröiden. Perttula (2000, 440 – 441) korostaakin, että tutkijan on fenomenologisessa tutkimuksessa rakennettava

aineistonkeruutilanne niin, että tutkimukseen osallistuvat voivat ilmaista kokemuksiaan, tuntevansa samalla olevan rehellisiä itselleen. Käsitän tämän turvallisen ja luotettavan ilmapiirin rakentamisena, mikä mahdollistaa tutkielmaan osallistuville kokemustensa avoimen ja rehellisen kuvaamisen. Mahdollistaakseni haastateltavien avoimen kokemuksen kuvaamisen ja toisaalta turvatakseni, ettei tutkielmastani aiheudu haittaa siihen osallistuville, tiedustelin ennen haastatteluiden alkua kunkin haastateltavan toiveita anonymiteetin säilyttämisestä. Osa haastateltavista esitti toiveensa anonymiteetin suojaamisesta, jota olen tutkielmassani kunnioittanut.

Opistolaisten anonymiteetin suojaamiseksi en käytä lainausten yhteydessä tutkittavien oikeita nimiä. Toisaalta en myöskään käytä muutettuja nimiä, jotta haastateltavan sukupuoli ei tule esille, ellei se asiayhteydestä muuten ilmene. Haastateltujen opistolaisten tunnistamattomuuden turvaamiseksi en myöskään viittaa erikseen haastateltavien edustamaan ainealueeseen tai toimeen. En siis ole yksilöinyt haastateltavia tarkkojen tunnistetietojen, kuten iän, sukupuolen tai toimen muodossa, jotta voin suojata opistolaisten anonymiteetin. (ks. Eskola 2004, 180 - 181.)

Käyttämieni aineistolainauksen yhteydessä viitataan haastateltavaan lainausten lopussa haastattelun numerolla ja haastateltavan opistotyökokemuksen pituudella. Tunnisteet ovat siis muotoa H1(30), H2(27), H3(8)...H11(7)²⁹, jolloin H ja numero viittaavat kunkin haastattelun numerotunnisteeseen ja näitä seuraava suluissa oleva luku haastattelun opistotyökokemukseen. Näen tunnisteiden käytön perusteltuna tutkielman läpinäkyvyyden säilyttämiseksi, sillä tunnisteiden kautta lukija voi halutessaan seurata valintojani ja toisaalta myös eri tutkittavien kokemuksia. Lisätäkseen tutkielmani ja käytettyjen lainausten luettavuutta ja selkeyttä, poistin käytetyistä sitaateista täytesanat ja toistot. Poistetut toistot ja täytesanat ovat useimpien kohdalla maneeereja, joista heidät voisi tunnistaa. Muutin siis lainausten kielen yleiskielelle, pitääkseni opistolaisten henkilöllisyyden ja toisaalta opiston sijainnin salassa. (ks. liitteet 3. & 4.) Samasta syystä myös kaupunkien ja opistojen nimet on poistettu sitaateista. (Eskola 2004, 181.)

²⁹ Selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi parihaastattelu on tässä jaettu kahdeksi erilliseksi tunnisteeksi niin, että kummallakin haastatellulla on oma tunnisteensa. Näin ollen tunnisteita on kokonaisuudessaan 11.

5. KOKEMUKSIA AIKUISKOULUTUSPOLITIIKAN MUUTOKSISTA OPISTOTASOLLA

Kuvaan seuraavassa aineistoni perusteella markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan mairinnousun merkitystä opistotoiminnan käytäntöön. Peilaan aineistosta nousseita, opistotoiminnan muutoksiin liittyviä kokemuksia kirjallisuuteen ja aiempiin tutkimuksiin. Tarkastelen opistotoiminnan muutosta edellä esitettyjen, aineistani nousseiden teemojen (ks. luku 4.3) pohjalta. Luvun lopuksi kokoan tutkielmani keskeiset havainnot ja tarkastelen niitä suhteessa aiempien tutkimusten tuloksiin, luodakseni edellytyksiä tutkielmani uskottavuuden arvioimiselle. Laadullisen tutkimuksen uskottavuutta parantaa, jos myös toisista tutkimuksista löytyy vastaavia ilmiöitä ja selityksiä (Moilanen & Rähä 2007, 61 - 63)³⁰.

5.1 Opiston talous

Julkisen rahoituksen määrä on aikuiskoulutuksessa usein kiistelyn kohteena, sillä se ei vain määritä toiminnan edellytyksiä, vaan myös valtion ohjauksen voimakkuutta (ks. Lowe 1992). Kansalaisopistotoimintaan myönnetyn julkisen rahoituksen määrä, myöntämisperiaatteet ja toisaalta valtion opistotoimintaan kohdistaman kontrolloinnin ja ohjauksen laajuus onkin vaihdellut suuresti aikuiskoulutuspolitiikan eri vaiheissa.

³⁰ Tutkielmani uskottavuutta arvioitaessa on huomioitava aiheeseen liittyvien aiempien tutkimusten vähäisyys.

Tarkastelen seuraavassa opistotoiminnan rahoituksen ja hallinnoinnin muutoksia opistolaisten kokemusten valossa.

5.1.1 Suuret valtionosuudet ja keskitetty hallinnollinen päätösvalta

Itsenäistymisen myötä käynnistynyt vapaan sivistystyön julkinen rahoitus on vähitellen kehittynyt harkinnanvaraisista tuista kohti kattavampia tukimuotoja. (Alanen 1992, 11; Huuhka 1975, 18 – 19; ks. myös Sihvonen 1996, 147.) Kattavalle, menoperusteiselle valtionosuusjärjestelmälle luotiin pohja 1920-luvun lopulla, kun opistoille säädettiin lakisääteiset toimintaedellytykset, joiden kautta valtio pystyi varmentamaan myönnettyjen tukien tarkoituksenmukaisen käytön. Menoperusteisessa valtionosuusjärjestelmässä valtion opistoille myöntämän rahoituksen määrä perustui opiston todellisiin menoihin, joista valtio kattoi tuellaan tietyn laissa määritellyn osuuden. (Sihvonen 1996, 147 – 148.) Kunnilla ei puolestaan ole ollut laissa määriteltyä velvollisuutta osallistua kansalaisopistotoiminnan rahoitukseen, joten kuntien rahoitusosuudet ovat vaihdelleet suuresti eri aikoina, eri kuntien välillä (ks. esim. Vaherva ym. 2006, 60).

Aina 1990-luvun alkuvuosiin asti käytössä olleen menoperusteisen valtionosuusjärjestelmän aikana valtion lakisääteiset rahoitusosuudet vaihtelivat suuresti. Parhaimmillaan kansalaisopistojen valtiolta saaman taloudellisen perustuen määrä oli 1960-luvun alkuvuosina, kun opistojen valtiolta saama perusavustus³¹ nousi valtionapumuutoksen myötä kattamaan 70 % opiston todellisista menoista. Vaikka valtionosuuden määrä alkoikin 1970-luvulta lähtien kaventua, voi menoperusteisen valtionosuusajan ymmärtää opistotyön kulta-aikana. (Sihvonen 1996, 149 – 152; Alanen 1992, 42; ks. myös Alanen 1988, 10, 16; Harva 1971, 21; Määttä 1993, 4, 17.) Toiminnan ylläpitämiseen tarvittavista resursseista ei ollut pulaa, kun opiston menoihin perustuva valtion tuki kohdistui suoraan, korvamerkittynä opistotoimintaan. Opistotyöhön ei suunnittelukeskeisellä aikuiskoulutuspolitiikan kaudella näytäkään muodostuneen rahoituksesta kantautuneita epävarmuustekijöitä.

³¹ Perustuen ohella opistojen oli mahdollista saada lisäavustusta, joka oli parhaimmillaan 15% opiston menoista (ks. Sihvonen 1996 149).

{...} me saimme aikaisemmin rahat toimintaan ja niihin menoihin mitä meillä oli ja siitä piti tehdä selvitys ja siihen tuli tietty prosenttiraha {...} valtiolta tuli rahaa niin että nuo pienet kunnat eivät oikein tienneet mihin sitä panee... siis kun parhaimmillaan opisto sai 85 prosenttia valtiolta rahaa siihen toimintaan ja se oli vielä silloin hyvä kun se oli korvamerkittyä niin se oli käytettävä opistoon. H8(30)

Vaikka opistotoiminnan jatkuvuuden edellytykset turvattiin korkeiden, menoihin perustuvien rahoitusosuuksien kautta, varjosti opistotoimintaa suunnittelukeskeisellä kaudella voimakas byrokraattisuus. Byrokraattinen hallintojärjestelmä voidaan Weberin (1969) kuvaamana ymmärtää virkamieskeskeisenä toimintatapana, jota säännöt, toimivalta sekä hierarkkisuus ohjaavat vahvasti (ks. myös Beetham 1987; Salminen & Niskanen 1996, 69 – 77). Suunnittelukeskeisellä aikuiskoulutuspolitiikan kaudella byrokraattinen toimintatapa näyttäytyi opistotyössä valtion voimakkaan kontrolloinnin ja ohjaamisen kautta, vaikka sivistystyöllä on perinteisesti nähty hallinnollisesta autonominen asema, minkä turvin opistoilla on ollut vapaus määrittellä opetuksensa tavoitteet, sisällöt sekä järjestämistavat. Suuret julkiset rahoitusosuudet asettivat valtion suunnittelukeskeisellä kaudella uuteen rooliin, jossa se kykeni valvomaan ja ohjaamaan opistojen toimintaa sekä siihen myönnettyjen resurssien käyttöä. (Sihvonen 2004, 116; 1996, 166 – 171.) Valtiollisen ohjauksen ja kontrolloinnin vuoksi opistojen vapaus toiminnan sisällön määrittelyyn jäi suunnittelukeskeisellä politiikan kaudella suppeaksi (vrt. Alanen 1988, 16 -17). Ylhäältäpäin tulleen sääntelyn ja ohjauksen voimakkuus heijastui opistotyön käytännön tasolle ennen kaikkea ylimääräisen työn muodossa.

Silloin kun on korkeat valtionavut, niin silloin valtio on hirveän kontrolloiva. Se oli kyllä niin älytön kontrolloimaan, että jos oli 16 tunnin ensiapukurssi, niin opetushallitukselta tuli jatkuvasti ohjauskirjeitä, miten pitää aina järjestää mitäkin. Siinä oli muistaakseni niin, että jos oli 16 tuntia ensiaputunteja niin sieltä tuli käsky, että miten paljon siitä saa olla luentoja ja maksetaan luentokorvausten perusteella ja miten paljon harjoituksia...miten monta tuntia, se oli opetushallituksen ohjeilla tämä. Ja sitten, kun tehtiin tiliselvitystä, niin piti kynien tarkkuudella ilmoittaa, että mitä on hankittu ja paljon on maksanut...se oli hirveän tarkkaa, tämä tiliraportti ja opetushallituksen, sieltä tuli sitten se takaisin punakynällä korjattuna ja viivattuna yli että tätä ei...se oli hirveä homma. H4(29)

Vaikka byrokraattisuus varjosti opistolaisten arkea tuomalla työhön turhautumisen tuntemuksia, ylimääräisen, pikkutarkan työn kautta, ei opistolaisten juuri tarvinnut huolehtia opiston talouteen liittyvistä seikoista. Kun opistojen talous oli kunnossa, ei julkisten tukien rinnalle tarvittu muuta rahoitusta. Suunnittelukeskeisen kauden hyvä taloudellinen tilanne mahdollisti siten opintojen maksuttomuuden. Kun opiskelijalle

kohdentuvat opintomaksut vähitellen yleistyivät, perustui niiden käyttöönotto ihmisten opintoihin sitouttamiseen ja sitä kautta turhien keskeytymisten välttämiseen, eikä opiston taloudellisiin tarpeisiin. Maksut olivatkin alussa hyvin pieniä, lähinnä nimellisiä. (ks. Alanen 1988, 16; Harva 1971, 22.) Maksujen nimellisyyttä ja tarkoitusperiä ilmentää maksujen lukukausikohtaisuus. Pienellä opintomaksulla sai opiskella opiston lukukauden aikana niin paljon kuin halusi.

{...}78 kun minä tulin niin ei ollut maksua ollenkaan, sitten tuli pieni maksu sen takia, että ne ilmoittautuivat niin moneen ryhmään ja sitten eivät kaikkiin menneekään, niin meni systeemit sekaisin, niin sen takia piti pieni maksu laittaa... se oli kuitenkin sitten vain nimellinen. H1(30)

{...}silloin kun minä menin 78, 79 niin opistossa opintomaksu oli kolme markkaa vuosi, jolla sai käydä opiskelemassa niin paljon kuin halusi. {...} H8(30)

Opintomaksuilla voi nähdä alkujaan olleen toiminnan käytäntöä selkeyttävä ja helpottava rooli, sillä maksujen kautta voitiin sitouttaa opiskelijoita opintoihinsa, ja rajoittaa siten opintoihin kohdistuneen ylisuuren kysynnän voimakkuutta (ks. Stiglitz 2000, 139 – 141; Salminen & Niskanen 1996, 54 – 55). Vaikka kysyntää rajoitettiin maksujen avulla, eivät maksut nousseet osallistumisen tai opintojen saatavuuden esteeksi. Opintojen hyvälle saatavuudelle loi toisaalta pohjaa korkeiden valtionosuuksien mahdollistama, kansalaisopistojen perustamisen edullisuus, mikä edesauttoi tiheän oppilaitosverkoston syntymistä (vrt. Huuhka 1975, 23).

5.1.2 Lamavuosien tehostamistoimet

Sääntelyn ja hyvinvointivaltioajattelun kultakautena tehokkuuden nähtiin rakentuvan kansantalouden resurssien hyödyntämisestä. Taloudellinen lama toi 1990-luvulla tehokkuuden käsitteelle uuden muodon, missä markkinamekanismien hyödyntäminen nousi keskeiseksi yksilöiden ja pienten yksikköjen tehokkuuden rakentajaksi. Uusi, markkinavetoinen tehokkuusajattelu asetti julkisen sektorin toiminnan kyseenalaiseksi. Julkisella sektorilla tehokkuuden lisäämisen yhtenä keskeisenä välineenä näyttäytyi resurssien vähentäminen ja sitä kautta pyrkimys kustannustehokkaaseen toimintatapaan. (Kantola 2006, 184; ks. myös Hjerpe & Luoma 1997, 22.)

Lamavuosista käynnistynyt tehokkuushakuisuus ja resurssien väheneminen on ollut nähtävissä myös kansalaisopistotoiminnassa (ks. Yrjölä 1996, 115). Kansalaisopistotoiminnan rahoituksen kannalta keskeisin muutos näyttäytyy julkisen rahoitusjärjestelmän periaatteiden muuttumisena. Julkisen sektorin sisäisenä tehostamiskeinona pidettiin valtion ja kuntien välisten rahoitusjärjestelmien uudistamista tehokkuuteen kannustavammiksi (Hjerppe 1998, 85). Käytännössä tehokkuuskannusteiseen rahoitukseen päästiin siirtymällä 1990-luvun alussa valtion myöntämästä, suoraan opistotoimintaan kohdennetusta korvamerkitystä tuesta kunnalle osoitettuun könttäsommabudjettiin. Könttäbudjetilla tarkoitetaan kunnan koko opetus- ja kulttuuritoimeen kohdistettua valtion tukea, josta kunta voi jakaa resursseja opistotoimintaan parhaakseen katsomallaan tavalla. (ks. Yrjölä 1996, 29; Sihvonon 1996, 156; Simola, Rinne & Kivirauma 2002, 252 - 253.)

Opistotoimintaan tarkoitettu taloudellinen tuki ei valtionosuusjärjestelmämuutoksen jälkeen enää välttämättä päätynyt koko mitassaan opistotoimintaan, kun kunta sai päättää opistolle annettavan tuen määrästä. Kuntien päätösvallan voimistuminen opistotoiminnan rahoitukseen liittyen, asetti eri opistot ja alueet keskenään eriarvoiseen asemaan, sillä julkisen rahoituksen määrät vaihtelivat eri opistojen välillä suuresti (vrt. Sihvonon 1989, 69). Uuden valtionosuusjärjestelmän merkitys heijastuikin käytännön opistotoimintaan kunnan myöntämän rahoituksen kautta. Mitä voimakkaammin kunta kavensi opistolle myöntämän rahoituksen suuruutta, sitä enemmän opistotyöhön tuli epävarmuutta ja muutospaineita.

{...}se vaihteli kunnittain hyvin paljon.. toiset kunnat antoi sen rahan suurin piirtein sellaisenaan, satsasivat sen verran, mutta toiset kunnat eivät tahtoneet, joka sitten taas vaikutti opiston toimintaan, joko sen toiminta hiipui tai siis tuntimäärät vähentyivät tai sitten opintomaksut hyppäsivät rajusti, jos haluttiin pitää sama tuntimäärä. H8(30)

Opistot joissa rahoituksen määrä kaventui könttäbudjetin myötä, joutuivat joko supistamaan toimintansa laajuutta tai nostamaan käyttäjiltä kerättäviä maksuja, ylläpitääkseen opistotoiminnan volyymin aikaisemmalla tasolla (ks. myös Sihvonon 2004, 118; Tuomisto 1998, 277). Kokonaisuudessaan kansalaisopistotoiminnan määrä supistui 1990-luvun alkuvuosina Yrjölän (1996, 40 – 41, 79) arviointitutkimuksen perusteella muuta aikuiskoulutusta laajemmin ja esimerkiksi opetustuntien määrä kaventui kansallisella tasolla keskimäärin 7,3 %. Toisaalta myös osallistujilta pyydettävien

maksujen nostopaineet kasvoivat ja kurssikohtaiset maksut yleistyivät useimmissa opistoissa viimeistään laman myötä, kunnan myöntämien rahoitusosuuksien supistuessa.

{...}kun tuli tämä lama niin silloin kunta muutti systeeminsä niin, että nostettiin kurssimaksuja ja kurssikohtaiset maksut tulivat. H4(29)

Osallistujamaksujen keräämisen yleistyminen kuvaa osaltaan markkinaperusteisen politiikan maihinnousua (Varmola 1994, 11). Hyvinvointipalveluiden kohdalla julkisen rahoituksen osuus määrittää pitkälti osallistujilta pyydettävän rahoitusosuuden suuruuden (ks. Hjerpe 1998, 70 – 71). Julkisen rahoitusosuuden kaventuminen merkitsee siten usein osallistujamaksujen nousua (ks. Yrjölä 1996, 122). Könttäbudjettiin siirtymisen voi katsoa lisänneen kunnan valtaa ohjata opiston toiminnan volyymia sekä kerättävien maksujen suuruutta, säätelämällä opistolle myönnettävien rahoitusosuuksien määrää. Valtionosuusuudistuksen myötä kansalaisopistoja onkin alettu pitää aiempaa voimakkaammin kunnan oppilaitoksina (emt., 29).

Könttäsummabudjettiin siirtyminen ei ollut ainoa 1990-luvun alun valtionosuusjärjestelmään liittynyt muutos, sillä kansalaisopistojen rahoitusta muutettiin tehokkaampaan suuntaan myös siirtymällä menoperusteisesta valtionosuudesta laskennalliseen. Laskennalliseen tai suoriteperusteiseen valtionosuusjärjestelmään siirtyminen muodosti perustan könttäsummabudjetin käyttöönotolle. Laskennallisessa valtionosuudessa opiston rahoitusosuus ei enää määrittynyt menojen perusteella, vaan rahoitus sidottiin alueen opetustunnin yksikköhintoihin³² ja toteutuneisiin opetustunteihin. Kansalaisopistojen ylläpitäjän saaman valtionosuuden suuruus oli siten 45–60%³³ yksikköhintojen perusteella lasketusta rahamäärästä. (ks. Sihvonen 1996, 156; Yrjölä 1996, 29, 117; L 1998/632, 8 – 9§.)

Uusi, laskennallinen rahoitusperiaate ohjasi opiston käytännön toimintaa vahvasti. Kun julkisen rahoituksen määrä perustui uuden valtionosuusjärjestelmän mukaisesti

³² ”Opetustunnin yksikköhinta kansalaisopistoille lasketaan joka neljäs vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kansalaisopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Kansalaisopistoille määrättäviä yksikköhintoja porrastetaan tiheästi asutuissa kunnissa kansalaisopiston sijaintikunnan asukastiheyden perusteella.” (L 1998/632, 11§.)

³³ Myöhemmin valtionosuuden määrä on vakiintunut kansalaisopistojen kohdalla niin, että se on 57 % yksikköhintojen perusteella lasketusta rahamäärästä (ks. L 1998/632, 9§).

toteutuneisiin tunteihin, oli edullisten kurssien järjestäminen opistolle taloudellisesti kannattavampaa kuin kalliiden opintojen järjestäminen.

{...} 90-luvun alussa tapahtui valtiosuudessa iso muutos. Aikaisemmin valtiosuus määräytyi menojen perusteella, mutta sitten se tuli suoriteperusteiseksi eli valtiosuus oli sidoksissa toteutuneisiin oppitunteihin. {...} eli jos järjestit toiminnan halvalla, niin valtiosuus suhteessa kokonaisbruttomenoihin oli isompi kuin jos järjestit kalliilla. H7(38)

Valtiosuusjärjestelmä uudistus esitteli julkiselle sektorille kustannustehokkuus -ajattelun, ohjaten myös kansalaisopistoja järjestämiensä opintojen kustannusten aiempaa voimakkaampaan tarkkailuun ja toiminnan tehokkuuden tavoitteluun. Rahoitusmuutokset ilmentävät siten markkinaperusteiseen politiikkaan nivoutuvaa tehokkuushakuisuutta (ks. Varmola 1994, 11). Julkisen sektorin tehokkuus-, tuottavuus- ja kustannustietoisuuden esiinmarssi ja voimistuminen selittyy toisaalta Hjerppen ja Luoman (1997, 22) mukaan myös 1990-luvun lamalla. Laman ja uusien rahoitusperiaatteiden myötä opistoissa oli herättävä kustannustietoisuuteen ja tehokkuustavoitteiseen ajatteluun, jotta opiston toimintakyky kyettiin säilyttämään (ks. myös Tuomisto 1998, 277).

Tehokkuuspyrkimykset ilmenivät opistotoiminnan käytännössä julkisen rahoituksen vähenemisen myötä ennen kaikkea säästötoimina. Säästötoimia tehtiin opistoissa paitsi opetustunteja kaventamalla, myös vakinaisen henkilökunnan määrää vähentämällä.

On meillä ollut kaksi virkaa parhaassa tapauksessa mutta 90-luku vei siitä toisen H5(30)

{...}niitähän vähitellen oli eri opistoista jäänyt eläkkeelle ja sen jälkeen ei ollut paikkaa täytetty sitten... jossain oli virka lakkautettu. H9(29)

Julkisen rahoituksen kaventumisesta kantautunut epävarmuus heijastui konkreettisesti opistolaisten arkeen henkilökunnan vähennysten kautta. Virkojen täyttämättä jättäminen ja lakkauttaminen nousivatkin taloudellisen tilanteen heikkenemisen myötä osaksi opistojen 1990-luvulla alkanutta säästökuuria (vrt. Yrjölä 1996, 125; Jokinen 2002, 46, Melin 2001b, 92). Kuntien ja sitä kautta opistojen toteuttamat lamavuosien laajat säästötoimet mahdollistivat Simolan, Rinteen ja Kivirauman (2002, 253) tutkimuksen perusteella hallinnon hajauttamistoimien kautta. Hallinnon hajauttamisella eli desentralisoinnilla viitataan vähitellen 1980-luvun puolivälistä käynnistyneisiin toimiin, joiden kautta

aikuiskoulutuksen taloudellista päätös- ja toimivaltaa³⁴ siirrettiin valtionhallinnon elimiltä kunnille ja oppilaitoksille, lähemmäs tosiasiallisia toimijoita (Aikuiskoulutusneuvosto 1999, 12 – 13; Alanen 1992, 14 – 16; Sihvonen 1996, 99, 173; Rinne & Vanttaja 1999, 14, 32, 116; ks. myös Green 1997, 180).

Salminen ja Viinamäki (2001, 70; vrt. Salminen & Niskanen 1996) toteavat tutkimusraportissaan markkinaperusteisuuden edellyttävän julkisissa organisaatioissa perinteisestä, byrokraattisesta, poliittisesta ohjauksesta luopumista. Hallinnon hajauttamisen kautta voidaan Vuorelan (1986, 110 – 111, 245) hallintotieteellisen tutkimuksen mukaan luoda edellytyksiä hallinnon byrokraattisten käytänteiden purkamiseen. Päätösvallan hajauttaminen alueelliselle tasolle myötäileekin valtion pyrkimyksiä paisuneen, byrokraattisen julkisen hallinnon purkamisesta ja markkinaperusteisuuteen niveltävän taloudellisen tehokkuuden saavuttamisesta (ks. Hjerpe 1998, 85).

Rahoitusperusteiden muuttumisen ja hallinnon hajauttamistoimien myötä valtion byrokraattinen, voimakas ohjaus ja keskitetty suunnittelu alkoikin vähitellen löyhentyä (Yrjölä 1996, 117; Simola, Rinne & Kivirauma 2002, 252 - 253). Opistolaisten kuvauksissa valtion kontrollin vähentyminen nousee merkittäväksi opiston käytännön toimintaan kohdistuneeksi uudistukseksi, mikä ilmentää osaltaan suunnittelukeskeisellä kaudella vallinneen byrokraattisen ohjauksen ja sen opistokäytäntöön heijastaneiden merkitysten voimakkuutta.

{...}valtiovallan tai valtiorahoittajan holhous on vähentynyt huomattavasti. Sehän on selkeä...sehän on siis niin valtava mullistus siinä tapahtunut {...} Se on varmasti kaikkein suurin mullistus mitä on tapahtunut tämän kolmenkymmenen vuoden aikana, ihan selkeästi. H8(30)

Vaikka hallinnon hajauttamistoimien ja rahoitusjärjestelmäuudistusten kautta opistotyöhön liittynyttä byrokraattisuutta ja ohjausta saatiin kevennettyä, ei opistojen toiminnan voi katsoa muuttuneen täysin itsenäiseksi (vrt. Yrjölä 1996, 123 – 124; Pellinen 2001, 37; ks. myös Sihvonen 1989, 69). Hallinnon keventymiseen johtaneita muutoksia voikin pitää ristiriitaisina, sillä opistojen kasvanutta itsenäisyyttä varjostaa voimakas riippuvuus kunnan myöntämään rahoitukseen. Valtionosuusjärjestelmäuudistuksen voi siten

³⁴ Hajauttamistoimet voivat kohdistua taloudellisen päätösvallan ja toimivallan ohella myös ohjaus- ja kontrollivaltaan (Vuorela 1986, 8).

hajauttamistoimien ohella nähdä siirtäneen ohjausvallan valtiolta kunnille, rahoitusosuuksista päättämisen muodossa (ks. Vuorela 1986, 93 - 94). Hallinnon hajauttamistoimien kautta tavoiteltu vapaus onkin näyttäytynyt opistotoiminnassa aina nykypäivään asti näennäisenä, kun kuntien myöntämät resurssit määrittelevät käytännön toiminnan reunaehdot.

{...}tämä on ihan kokonaan kuntien armoilla, että kuntienhan ei ole pakko pitää kansalaisopistoa, jos eivät halua. H4(29)

{...}totta kai me olemme täysin riippuvaisia meidän omistajayhteisöstä, että ei siinä nyt ole mitään kysymystäkään, että toimitaan kuten yhteisö määrää ja päättäjät määräävät {...} H5(30)

Opistojen oman itsenäisen aseman ja päätösvallan kaventuminen ja toisaalta kunnallisten toimielinten valta-aseman voimistuminen ilmenee myös 1990-luvulla tapahtuneen, opistojen omien johtokuntien lopettamisen kautta. Opistojen johtokunnilla oli suunnittelukeskeisellä aikuiskoulutuspolitiikan kaudella suuri päätösvalta ja vapaus päättää opetuksen sisällöistä ja toteuttamisesta, sekä opiston henkilökunnan valinnasta, vaikka valtio ohjasikin voimakkaasti opetustarjontaa ja sen sisältöjä jälkikäteen. (ks. Sihvonen 1996 166 – 197, 179.) Siirryttäessä opiston johtokunnista suuriin kunnallisiin lautakuntiin, voi opiston omien vaikutusmahdollisuuksien katsoa heikentyneen (vrt. Vuorela 1986, 127).

Sihvonen (1989, 70) kuvaa vaikutuskanavien heikentymisen ilmenneen johtokuntien lakkauttamisen myötä käytännössä siten, ettei opiston rehtorilla ollut enää esittelyoikeutta opistoonsa liittyvissä asioissa. Kunnan ja opiston välisen tiedonkulun voikin katsoa heikentyneen johtokuntien lopettamisen myötä, sillä suuriin lautakuntiin siirtyminen etäännytti opistoa ja lähintä luottamuselintä toisistaan. Toisaalta, vaikka johtokuntien lakkauttamisen myötä opiston autonomisen aseman voi katsoa heikentyneen, ei johtokuntien lakkauttamista tule nähdä yksin kielteisenä kehityssuuntana.

{...} se oli ihan ratkaiseva, että siihen asti meillä meni hyvin taloudellisesti. Meillä meni toiveet tuonne ja johtokunnan jäsenet veivät ne eteenpäin, ne rullasi ja oli hyvä olla, mutta sitten alkoi kiristymään. H1(30)

{...}lautakuntien määrää haluttiin pienentää kunnissa...mahdollisimman vähän lautakuntia, että isoja lautakuntia vain ja ihan oikea kehitys se itse asiassa oli, mutta siinä oli pitkään semmoisia hyviä puolia, että oli samalla kontaktikanavia, mutta ne kyllä rämettyivät suoraan sanottuna, että en minä niitä jäänyt kyllä kaipaamaan...kokonaisuudessaan...{...}niin täällä on tämä koulutuslautakunta. {...}

Se on tämä hallinnollinen ensielin, mutta sehän on hirveän kaukana. {...} Nyt ei sitä semmoista ole, että ollaan suoraan kansalaisten kanssa tekemisissä tai sitten järjestöjen kautta voi kontakti syntyä ja tuota että se on etäännytynyt tämä luottamushenkilötuoli tästä sillä tavalla. H4(29)

Opiston johtokuntien lakkauttamistoimet ja siirtymisen suuriin lautakuntiin voi nähdä paitsi kunnan keinona säästää myös byrokraattisuuden ja raskaiden hallinnollisten rakenteiden purkamisena ja sitä kautta välineenä hallinnon tehostamiseen (ks. myös Yrjölä 1996, 82).

Vaikka hallinnon hajauttamistoimien ja rahoitusjärjestelmämuutoksien kautta kevennettiin julkisen hallinnon byrokraattisuutta, ei näitä toimia tule nähdä vain vapautta lisäävinä, vaan ne on syytä ymmärtää myös sääntöjen, säätelyn ja valtion ohjauksen uudelleen muotoilemisena (ks. Ball 2001, 28; 2003, 217), siirtymisenä perinteisestä byrokraattisesta ohjauksesta uuteen julkisen sektorin säätelytapaan. Tätä julkisen sektorin hallinto- ja johtamistavan muutosta voi Nascholdin (1995, 22 - 23) mukaan kutsua julkisen sektorin modernisoitumiseksi. Julkisen sektorin modernisoitumisen keskeisiksi instrumenteiksi nostettiin uudet hallinnoinnin ja johtamisen välineet, joiden kautta julkiselle sektorille esiteltiin markkinamekanismeja, yksityistämisen, hajauttamisen ja henkilöstöjohtamisen muodossa. Byrokratian tilalle rakennettiin näin kilpailuun ja yksityiseen yrittämiseen perustuvaa hallintomallia. (ks. myös Rinne ym. 2002, 645.)

Julkisen hallinnon muutosta ohjaavaksi tekijäksi nousi erityisesti uusi julkisjohtaminen, joka kiteytyy pyrkimykseen saavuttaa tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus, leikkaamalla julkisia menoja ja kaventamalla julkisen sektorin kokoa (ks. Lähdesmäki 2003, 232). Tehokkuuden tavoittelu uuden hallintomallin keskiössä nivoutuu osaltaan myös pyrkimyksiin parantaa organisaatioiden suorituskykyä (ks. Ball 2003). Uusi hallintomalli ohjaakin opistoja suorituskyvyn parantamiseen paitsi suoriteperusteisen valtiosuuden, myös kunnan toteuttamien rahoituksen määrää säätelevien toimien kautta. Opistojen on siis pyrittävä toimimaan tehokkaammin, kaventaa menojaan tai/ja kerätä lisää tuloja, jotta toimintaa voidaan ylläpitää, jos kunta ei myönnä toimintaan riittävästi resursseja.

Valtiosuus ei lamavuosien rahoitusjärjestelmä uudistusten myötä kaventuneen rahoituksen vuoksi enää yksin riittänytkään kattamaan opistotoiminnan menoja, vaan

opistojen oli 1990-luvulla ryhdyttävä itse etsimään toiminnalleen uusia rahoituskeinoja (ks. Tuomisto 1998, 277). Kun rahoitukseen liittyvät itsestäänselvyydet vähentyivät, nousi aktiivinen rahanhakutoiminta keskeiseen rooliin opiston arjessa. Toimintaan tarvittavien resurssien hankkiminen ja opiston taloudesta huolehtiminen muodostuivat siten julkisen rahoituksen vähenemisen myötä opistotoiminnan toistuviksi huolenaiheiksi.

{...}lamavuosien jälkeen oli pakko muuttaa siten sitä toimintaa, että enemmän ajatteli rahaa. {...} Sitten myös haimme silloin 90-luvun lopussa näitä ylimääräisiä valtionavustuksia ja...että tämmöinen aktiivinen rahanhakutoiminta kyllä sitten tuli mukaan kuvioihin. {...} Paljon enemmän ryhdyimme ajattelemaan, että millä tavalla rahoitetaan, muuta kuin tällä perusvaltionosuudella. H4(29)

Osallistujamaksujen rinnalle avautui 1990-luvulla uusi rahoituskeino, kun vapaa sivistystyö sai lakimuutoksen myötä perinteisen tehtävänsä ohella ryhtyä järjestämään maksupalvelukoulutusta (Sihvonen 2004, 117). Maksupalvelukoulutus perustuu tilaaja-tuottaja –mallin soveltamiseen (ks. luku 3.3). Tilaaja-tuottaja –mallin kautta julkisen sektorin toimintaan saadaan markkinamekanismien kaltaisia elementtejä, ilman suoranaista toiminnan yksityistämistä (Hjerppe 1998, 90). Maksupalvelukoulutuksen kautta opistomaailma tutustuikin käytännön tasolla kilpailuun, joskin se oli alussa melko olematonta, kun kilpailutuksiin osallistuneiden palvelun tarjoajien määrä jäi vähäiseksi (ks. Yrjölä 1996, 85; Sihvonen 1989, 68 - 69). Kilpailun vähäisyyden vuoksi opintopalveluiden myyntihinnat muotoutuivat lamavuosien aikana järjestetyissä myyntipalvelukoulutuksissa korkeiksi ja tämä toi opistoille paikoin suuria voittoja (vrt. Sihvonen 1996, 135), kannustaen opistoja myyntikoulutuksen järjestämiseen.

{...} meidän kokonaistaloudesta oli varmaan enemmän kuin missään muussa suomen kansalaisopistossa myyntitoimintaa. {...} silloin kun alettiin puhua lamasta, jouduin toteamaan, että jos tämä on lama, niin jatkukoon lama, koska silloin oli vielä tästä myyntikoulutuksesta saadut hinnat niin kovia että niistä jäi isoja voittoja. H7(38)

{...} jonkin verran maksupalvelukoulutusta, mutta ei ollut paljoa. H4(29)

Toisaalta maksupalvelukoulutuksen hyödyntämisessä, opistotoiminnan uutena lisärahoituskanavana on alkujaan ollut suuria alueellisia ja opistokohtaisia eroja (ks. Yrjölä 1996, 81 – 82). Kunnallisen rahoitusosuuden määrä ja opistolaisten omat kiinnostukset ovat osaltaan voineet vaikuttaa opiston tarpeeseen ja halun järjestää maksupalvelukoulutusta. Kokonaisuudessaan maksupalvelukoulutuksen hyödyntäminen kansalaisopistojen lisärahoituskanavana jäi 1990-luvulla Sihvosen (1996, 134 – 136) tutkimuksen mukaan vähäiseksi.

5.1.3 Opistojen voimistuva taloudellinen ahdinko – yhdistyminen ratkaisuna?

Hjerpe ja Mäkelä (1998, 2 – 5, 20 - 22) toteavat valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuosikirjassa 1990-luvun lamasta käynnistyneen julkisen talouden tiukkenemisen jatkuneen aina 2000-luvun kynnykselle saakka. Lamavuosista käynnistynyt taloudellinen kurjuus näyttääkin jatkuneen opistotoiminnassa vuosituhannen vaihteeseen ja aina nykypäivään asti. Opistojen resurssien vähenemistä on korostanut entisestään kuntien vuosittain tiukentunut taloudellinen tilanne ja toisaalta uusi laskennallinen, könttäsummabudjetista myönnettävä rahoitus, mikä on tehnyt leikkauksien tekemisen kunnille aiempaa helpommaksi (Yrjölä 1996, 122 – 124). Kuntien taloudellinen ahdinko ja jatkuvat säästöpainet ovat heijastuneet voimakkaasti kansalaisopistotoimintaan, mikä ilmenee opistolle myönnettyjen resurssien toistuvana vähenemisenä.

Selkeä muutos on ollut tuo kaupungin osuuden väheneminen. {...} Siellä on ollut se 57 prosenttia, joka tulee sitten omistajalle, joka saa sitten antaa niin paljon kuin haluaa siitä ja siinä on sitten näkynyt, että oppilaitos on saanut aina vähemmän ja vähemmän kaupungilta. H3(8)

{...} nyt on viime vuosina vähän turhankin voimakkaasti nämä säästötoimenpiteet kohdistuneet juuri kansalaisopistoon. {...} H5(30)

Jatkuva taloudellinen ahdinko on koetellut erityisesti pieniä kuntia ja sitä kautta syrjäseuduilla toimivia pieniä opistoja (ks. Yrjölä 1996, 57, 134; Vuorela 1986, 260). Yrjölä (1996, 132) mainitseekin Opetushallituksen arviointiraportissa kansalaisopistojen erilaistuneen 1990-luvulla, mikä on tuonut mukanaan polarisoitumisen ongelman. Polarisoitumisella tarkoitetaan pienten opistojen yhä heikkenevää kykyä ylläpitää toimintaansa ja toisaalta suurten, uudistuskykyisten opistojen aseman vahvistumista. Opistojen polarisoitumisen ja jatkuvien rahoitukseen liittyvien ongelmien vuoksi opistojen on täytynyt löytää uusia selviytymiskeinoja.

Sihvonen (2004, 118) kuvaa opistojen yhdistymistä viimeisimmäksi yritykseksi selviytyä opistotoiminnan taloudellisesta ahdingosta. Yhdistymisprosessia ja siitä seuraavia, aiempaa suurempia toimintayksiköitä voi pitää niin kansalaisopistotoiminnan kuin muiden kunnallisten palveluiden järjestämisen vallitsevana kehityssuuntana (ks. Asikainen 2004, 56). Opistotasolla yhdistymisprosessia kuvataan merkittävimmäksi mahdolliseksi

opistotoimintaa kohtaavaksi muutokseksi, minkä voi katsoa ilmentävän opistojen taloudellisen ahdingon voimakkuutta ja toisaalta opistojen yhdistymisen pakkoa, ahdingosta selviämisen keinona.

Tämä oli iso muutos. Mitään näin suurta muutostahan täällä ei voi tapahtuakaan tai korkeintaan sitten, että lopetetaan kaikki opistot {...} H7(38)

Opistojen yhdistyminen näyttäytyy vallitsevan markkinaperusteisen, tehokkuushakuisen politiikan veturina. Vaikka yhdistämisen kautta tavoiteltavat tehokkuuspyrkimykset ovat muotoutuneet osin pakonsanelemana, julkisen rahoituksen vähenemisen myötä, voi yhdistymisen myös itsessään nähdä uhkana kuntien myöntämien taloudellisten tukien määrälle. Yhdistymisen voi tällöin ymmärtää kuntien keinona tehdä lisäsäästöjä, vaikka yhdistymispäätöksen virallisena perusteluna esitettäisiinkin pyrkimys palveluiden laadukkuuden edistämiseen ja toiminnan kehittämiseen.

Monessa kunnassa on nettomenot, opiston aiheuttamat nettomenot ovat vähentyneet, niin kuin maaseudulla, että se hyöty nyt ainakin on kuntien talousihmisten mieleen, että kuntien menot, opistokohtaiset menot ovat vähentyneet. H4(29)

{...}kun tätä seutuopistoa perustettiin niin, perusteena käytettiin laatua ja kehittämistä, mutta kyllähän, kunnathan ajattelee vain eurojen säästöä...suoraan sanottuna. H7(38)

Kuntien opistojen yhdistymisestä saamat taloudelliset säästöt eivät ole jakautuneet tasaisesti kaikille yhteistyöhön osallistuneille kunnille. Seutuyhteistyössä pelko kustannusten epätasaisesta jakautumisesta onkin Arosen (2004, 68 - 69) mukaan tavallista. Vaikka opistotoiminnan kustannukset ovat yhdistymisen jälkeen jakaantuneet kunnille epätasaisesti, on syytä muistaa, ettei rahoitusosuuksia voi välttämättä suoraan vertailla vanhojen ja uuden opiston välillä.

Uuden opiston niukat resurssit – yritysmaailman ajatukset toimintaa ohjaamaan

Opistojen yhdistymisen merkittävyttä kuvaavat osaltaan sen mukanaan tuomat monet käytännön muutokset. Yksi keskeisin muutos liittyy osallistujamaksuihin. Aiemmin maksut vaihtelivat suuresti opistoittain, kuntien myöntämien rahoituserojen vuoksi. Erityisesti maaseutu- ja kaupunkialueiden väliset kulttuurierot maksuissa olivat merkittäviä. Opistojen yhdistyessä maksut harmonisoitiin niin, että ne noudattelivat yhtenäistä linjaa koko opiston toimialueella. Tämä merkitsi monen alueen kohdalla asiakkailta pyydettävien maksujen voimakasta kohoamista, mikä ei ole ollut asiakkaiden

eikä opistolaisten mieleen. (vrt. Hyvönen & Karvinen 2006, 61 – 62.) Vallitsevaa hintatasoa pidetäänkin liian korkeana, mutta opistolaiset näyttävät, olosuhteiden pakosta, omaksuneen aiempaa korkeammat maksut osaksi opiston toimintaa.

Nehän on lähes kaksinkertaistuneet nuo maksut. {...} Itse minä en olisi kyllä näin korkean tason kannattaja, mutta kunnat sopimuksessa halusivat mennä tämän tason mukaan H4(29)

{...} siitä se on vaan noussut ja noussut ja nyt tuntuu että kun ryhmään menee, niin se on suurin puheenaihe ja siitä puhutaan. Aina siitä puhutaan, että miten tämä, kun aina vaan nousee ja nousee, että mitä meille käy... {...} H1(30)

Vaikka opintomaksujen tasoa pidetään liian korkeana, voi ne edelleen nähdä alhaisina verrattuna vastaaviin yksityisten palveluiden hintoihin (vrt. Tuomisto 1998, 271). Toisaalta on huomattava, että maksujen suuruuksissa on merkittäviä ainealuekohtaisia eroja (ks. myös Sihvonen 2004, 118), mikä luo osaltaan merkityksensä opistolaisten näkemyksiin maksujen suuruudesta.

{...}halpaahan tämä silti on, jos vertaa johonkin...jos menet jonnekin kuntosalille esimerkiksi, niin jos 45 minuuttia maksaa jonkun pari euroa, vähän päälle kaksi euroa, niin eihän se ole hinta eikä mikään, minun mielestä. H10(30)

{...}113 euroa yksi kurssi. Onhan se monin kymmenkertaistunut...yksi kurssi. {...} H7(38)

Heikko taloudellinen tilanne on pakottanut paitsi nostamaan opintomaksuja, myös etsimään uusia rahoituskeinoja vanhojen rinnalle. Lamavuosisista käynnistyneen aktiivisen rahanhakutoiminnan merkitys näyttääkin korostuneen vuosi vuodelta, rahoitukseen liittyvien itsestäänselvyyksien vähentyessä. Opistotoiminnan ylläpidon näkökulmasta keskeiseksi on noussut opiston ja opistolaisten kyky hankkia omatoimisesti toiminnalleen rahoitusta, julkisen rahoituksen kaventuessa. Pyrkimys opiston omatoimiseen rahoituksen hankkimiseen on siten muodostanut haasteita opistolaisten osaamiselle.

{...} aikaa myöten se pyrkimys siihen rahoituksen itsenäiseen hankkimiseen, se on kasvanut ja siinä myös on vaadittu uusia taitoja. H5(30)

{...}kyllähän tälläkin hetkellä voi sanoa, että onhan rahaa liikkeellä, mutta sellaista velttoaa tai ilmaista rahaa, joka tulee ilman muuta, niin sitä on yhä vähemmän. Rahaa on liikkeellä paljon, mutta se pitää osata pyydystä. H7(38)

Yhtenä itsenäisen rahoituksen hankkimislähteenä voi nähdä erinäisiin hankkeisiin ja projekteihin osallistumisen, sillä ne tarjoavat Filanderin (2006, 48) mukaan keinon paikata

perusrahoituksen puutteita. Projekti- ja hankerahoituksen ohella myös vapailla markkinoilla tapahtuva myyntikoulutus on kasvattanut merkitystään opiston itsenäisen rahanhankinnan keinona. Myyntikoulutuksessa opisto myy ostajan tarpeisiin räätälöityä koulutusta suoraan yrityksille ja yhteisöille, kilpaillen siten mahdollisten muiden vastaavaa koulutusta järjestävien tahojen kanssa.

Sehän on nykypäivää ilmeisesti, nämä hankkeet ja projekti ja kaikki...rahoja saadaan jostain muualta. H9(29)

{...} myyntikoulutus on lisääntynyt ja sillä myyntikoulutuksella tarkoitan koulutusta, jota tarjotaan yrityksille ja yhteisöille. H3(8)

Tämmöinen myyntikurssitoiminta oli yllättävän laajaa ja tuottoisaa, että opisto sillä tavoin hankki, siis myi koulutusta. {...} Mutta se vaihtelee tietysti vuosittain, sitä ei voi tietää, että sen varaan ei voi rakentaa kovinkaan paljon. {...} Kilpailu on {...} aika kova, että täällähän on muitakin, jotka tarjoavat ihan vastaavia kursseja. H5(30)

Vaikka myyntikoulutus voi muodostua tuottoisaksi, ei sitä voimakkaan kilpailun vuoksi voi pitää varmana lisärahoituslähteenä. Rahoitukseen liittyvät epävarmuustekijät ja uuden opiston tiukka talous onkin pakottanut opiston paitsi etsimään toiminnalleen aktiivisesti rahoitusta ja nostamaan osallistujamaksuja toistuvasti, myös vähentämään tuntimääriä ja toisaalta pohtimaan lukuvuoden pituutta (ks. Yrjölä 1996, 129).

{...}tunteja vähennetään. Minuun se ei ole sanottavammin vaikuttanut, mutta on semmoinen tunne, että esimerkiksi seutuopisto kun on nyt jo monen kunnan alueella, niin tunnit vähenevät, vaikka luulisi, että pitäisi lisääntyä. {...}syksyllä alkavat myöhemmin kurssit ja keväällä loppuvat aikaisemmin {...} H11(7)

{...}tunteja joudutaan aika paljon supistamaan. {...} Minun ainealuetta rankaistiin tässä tänä vuonna eniten, että muilta otettiin kaksi sataa tuntia niin minulta otettiin kolmesataa tuntia. H6(33)

Tuntimäärien kaventaminen ei näytä kohdistuvan yhtä suurena kaikille ainealueille, vaan toisiin aineisiin panostetaan tuntiresursseja muita enemmän. Tuntiresurssien vähentäminen voi osaltaan kuvata ainealueen menestyksellisyyttä ja sitä kautta ainealueen opistotoiminnassa nauttimaan arvostusta. Jos ainealueen menestyminen antaa suuntaa tuntiresurssien määrälle, kohdistetaan ainealueeseen sitä enemmän tuntiresursseja, mitä enemmän ainealueelle on kysyntää ja kursseille tulijoita.

Kyllä voisi ajatella että se kysyntä on ohjannut hyvin pitkälle näitä tavallaan vastuita mitä on otettu sitten ja mille puolelle on suunnattu niitä tuntiresursseja H5(30)

Resurssien suuntaaminen muita voimakkaammin kysytyille, menestyville ainealoille heijastuu käytäntöön uusliberalistisuuden periaatteita myötäilevänä, uutena hallinnon ja johtamisen muotona. Keskeiseen osaan voi siten nähdä nousevan tulosjohtamisen periaatteet, joiden mukaan resurssien suuntaaminen kohdentuu niille, jotka kykenevät hyödyntämään resursseja tuloksellisesti. Tulosjohtamisen voikin ymmärtää hallinnon hajauttamisen ohella keinona tehostaa julkisen sektorin toimintaa. (ks. esim. Ball 2003; Kasvio 1994, 75 – 77; Naschold 1995, 22 - 23.) Vaikka opistotoiminnassa tulosjohtamisen periaatteet eivät välttämättä ilmene voimakkaina, voi tuntiresurssijaon osittainkin muotoutuminen tuloksellisuuden perusteella ohjata ainealojen toimintaa kohti tulostavoitteisuutta. Parempien tuntiresurssien tavoittelu asettaa ainealueen tilanteeseen, jossa on panostettava tarjontaan ja sitä kautta pyrittävä saamaan enemmän asiakkaita.

Tulosjohtamisen periaatteiden osittain ohjatessa vähäisten tuntiresurssien ohella myös muiden resurssien jakoa, näyttää ainealueiden välillä syntyneen kilpailuhenkisyttä, joka on Melinin (2001b, 92; ks. myös Blom 2001, 132 - 133) mukaan tyypillistä 2000-luvun työpaikoilla.

{...}lähinnä nyt suunnitteliopettajat ovat niitä, jotka tavallaan enemmän "tappelevat" siitä omasta reviiristään, että heillä on kaikki ne, mitä nyt on mahdollista saada niitä etuja sinne, jos semmoisia nyt on tarjolla. H5(30)

{...}tiloista "tapellaan". H10(30)

Resurssienjaossa kukin ainealue pyrkii pitämään puolensa, luodakseen toiminnalleen mahdollisimman hyvät edellytykset, kun raha ja tuloksellisuus ohjaavat opistotyön käytäntöä aiempaa voimakkaammin. Tuloksellisuuden ja rahan merkitys korostuuikin ennen kaikkea mittaamisen välineenä ja toiminnan arvon määrittäjänä. Ainealueen sama arvostus ja siten resurssien määrä näyttää määräytyvän osin aineeseen kohdistuvan kysynnän ja ainealueen tuottoisuuden perusteella.

{...}aina se on siinä ensimmäisenä, että kaikki mitataan rahassa, vaikka näin opiskelussa se on aivan käsittämätöntä toisaalta, että mitenkä niin voidaan tehdä. H1(30)

Arvostetaan semmoista mille on menekkiä, ainakin tällä hetkellä, että mihin on kysyntää, koska se tuo oppilaita, ja rahaa sitä näytetään arvostavan ainakin. H9(29)

Markkinaperusteisuuden myötä julkisten palveluiden tuotannon voi katsoa siirtyneen muistuttamaan yksityisen sektorin hyödyketuotantoa, jossa hyödykkeen arvo rakentuu mittaamalla ja vertailemalla sitä muihin tuotettuihin hyödykkeisiin. Koulutuspalveluiden uusi suorituskeskeinen, tulosjohtamisen ajatuksia mukaileva tuottamismuoto mahdollistaa vertailun ja mittaamisen, lähentäen julkisten palvelujen tuotantoa siten kohti yksityisen sektorin kaltaista toimintaa, jossa tuottavuus ja tulos nousevat toiminnan keskiöön (ks. luku 3.3). (ks. Ball 2006a, 12; 2007, 27 – 28.)

Kun julkisten palveluiden tuottamisessa on siirrytty noudattelemaan markkinaperusteisen politiikan tehokkuushakuisten uudistusten myötä yksityisen sektorin ja yritysmaailman periaatteita, on valtion rooli ja vastuualue muuttunut. Tiukasta suunnittelukeskeisyydestä luovuttaessa toiminnan valvontaa ei enää voitu harjoittaa järjestelmällisien suunnitelmien muodossa ja uudeksi johtamisen keinoksi nostettiin tulosjohtamisen ja –vastuun periaatteet, joissa valtion valvonnan painopiste siirtyi varsinaisen toiminnan ja toimitapojen valvonnasta tulosten valvontaan ja arviointiin. (Ball 2007, 27 – 28; Virkkunen, Vuotilainen, Laosmaa & Salmimies 1987, 48 – 57, 85 – 86; ks. myös Santalainen 1990, 13 - 15.)

Tuotosten ja tuottavuuden mittaamisen lisääntymisen voi nähdä yksityistämisen keinona, joka tuo julkiselle sektorille yrityselämästä tutun ajatuksen kustannustehokkuuteen pyrkimisestä. Julkisen tuotantotavan perusteellisen uudistamisen, joka sisältää paitsi kulttuurisen ja toimintatapoihin liittyvän myös eettisten normien muuttumisen, voi myös ymmärtää yhtenä yksityistämisen muotona. Tällöin julkinen organisaatio omaksuu laajamittaisesti liike-elämän toimintatavat ja toimii kannattavasti yksityisten organisaatioiden rinnalla. Yksityistämiseen viittaa siten myös siirtyminen palvelukeskeisistä eettisistä normeista kilpailun normeihin. Ilmeisimpänä yksityistämisen muotona voi nähdä toimintojen ulkoistaminen, jolloin aiemmin julkisen sektorin tuottamia palveluita siirretään osin yksityisten yritysten tuottamaksi. (Ball 2006d, 135 – 140; ks. myös Salminen 1986, 6.) Yksityistämisen muodot kuvaavat yksityisen sektorin toimintamuotojen siirtämistä julkiselle sektorille, mikä ilmenee kansalaisopistotoiminnassa yksityiselle sektorille ominaisten toimintatapojen ja kulttuurin, tulosjohtamisen periaatteiden ja kilpailuhenkisyyden omaksumisen sekä opintojen maksullisuuden kautta. Talous- ja suorituskeskeisyys eivät kuitenkaan ole vain opistoa koskettava trendi, sillä

vallitsevan kulttuurimme voi nähdä perustuvan talouskeskeiseen ajatteluun (ks. Peters & Besley 2006, 27).

5.1.4 Vähenevä rahoitus – heikkenevä arvostus?

Valtion vapaalle sivistystyölle osoittaman taloudellisen tuen määrän voi Urpo Harvan (1971, 94; ks. myös Sihvonen 1990, 53) mukaan nähdä kuvaavan sivistystyön yhteiskunnallista hyödyllisyyttä ja tarpeellisuutta. Julkisen rahoituksen määrän voi siis katsoa heijastavan toiminnan nauttimaan arvostusta. Lamavuosista käynnistyneiden, julkisen rahoituksen toistuvien supistuspaineiden ja leikkauksien voi siten ymmärtää opistotoiminnan saaman arvostuksen heikentymisenä. Jokinen (2002, 220 - 221) nostaaakin väitöstutkimuksessaan esille opistolaisten huolen kansalaisopiston saaman arvostuksen vähäisyydestä suhteessa muihin oppilaitosmuotoihin.

Opistotoiminnan arvostuksen heikentymisen taustalla voi nähdä opistotyön hyödyllisyyden ja merkittävyyden mittaamiseen liittyvän ongelman (ks. esim. Törrönen & Kirstinä 2006, 71). Vaikka opistolaiset ymmärtävät opistotoiminnan laaja-alaista yhteiskunnallista hyötyä tuottavana, ei hyötyjen välitön mittaaminen tai osoittaminen ole yleensä mahdollista. Kun opintojen tuomaa konkreettista hyötyä ei voida osoittaa tai mitata, ei toiminnan (taloudellinen) arvostus välttämättä muotoudu sille kuuluvalla tasolla, koulutuksen välineellisyyttä korostavan politiikan vallitessa.

Sekin riippuu nyt kunnista, että ovatko ne miten ryhtymässä supistamaan, että minkälaiseksi ne katsovat tämän opiston merkityksen. Ainakin meidän piireissä ja jotka tuntevat opistotoimintaa, niin yleinen vahva käsitys on, että yhteiskunta ja nämä kunnan päättäjät, niin he eivät osaa antaa sellaista arvoa tälle kuin mitä merkityksiä ja vaikutuksia tosiasiallisesti on. Että hirveän vaikea on alkaa mittailemaan, että vaikka liikuntaryhmässä kun kävit, että miten se hyvinvointi on siitä johtuen kasvanut, että siirtyy tämä vuodeosastolle meno. He eivät osaa ajatella, eikä sillein antaa arvoa, että tällainen fyysisen, psyykkisen hyvinvoinnin, elämän tason ja virkeyden, positiivisten asioiden kokeminen ja harrastaminen niin se ihmisen sitä kokonaiselämää niin paljon nostaa, jolla on taas myönteisiä vaikutuksia sitten siihen, että ei tarvitse kenties yhteiskunnan palveluja käyttää tai ei ainakaan niin pian. H4(29)

{...}poliitikkoihin, niin että ne jästipäät saataisi ymmärtämään se, että mikä tämän homman merkitys on ihmisille. H6(33)

Tuomola-Karp (2005, 161) huomauttaa markkinaperusteisen politiikan ja siihen niveltävien muutosten ohjaavan toiminnan arvon määräytymistä koulutus- ja kulutusmarkkinoilla menestymisen perusteella. Harrastusperustainen kansalaisopistotoiminta ei välttämättä kykenekään menestymään *koulutusmarkkinoilla*³⁵ saadakseen voimakasta arvostusta osakseen, kun vallitsevassa politiikassa korostetaan koulutuksen välineellisyyttä ja koulutuksesta saatavien yhteiskunnallisten hyötyjen sekä tuottojen merkitystä. Markkinoilla menestymisen heikkouden ja sitä kautta arvostuksen vähenemisen taustalla voi toisaalta nähdä myös erityisesti kaupunkialueilla voimistuneen kilpailun ja lisääntyneet vapaa-ajan käyttömahdollisuudet (ks. luku 5.2.2). Kun tarjontaa on paljon, ei kansalaisopiston rooli koulutusmarkkinoilla tai vapaa-ajan kentällä muodostu selväksi. Paine menestyä markkinoilla ja kilpailussa voikin asettaa oppilaitoksen tilanteeseen, jossa se joutuu uudelleenpohtimaan omaa tehtäväänsä ja profiiliaan koulutusmarkkinoilla ja toisaalta myös vapaa-ajan kulutusmarkkinoilla. (ks. Tuomisto 1998, 278; Yrjölä 1996, 69.)

Jokinen (2002, 221) kuvaa tutkimuksessaan opiston arvostuksen kaventumisen osasyiksi juuri opiston roolin ja profiloitumisen heikkouden. Arvostuksen heikkenemisen taustalla näyttäytyy myös aineistoni perusteella opiston selkeän roolin puuttuminen. Opisto ei ole kyennyt löytämään aikaansa sopivaa tehtävää, joka erottuisi edukseen kilpailun kehystämällä markkinoilla.

{...}minusta tämä oli ennen huomattavan paljon tärkeämpi tällaisessa pienessä kaupungissa, sen rooli oli tärkeämpi pienessä kaupungissa ja kenties tätä roolia ei ole osattu nyt pitää vain yllä sitten, että löytää sitä omaa tehtävää siinä tarpeeksi selkeästi tai ainakaan näkyvästi. H6(33)

{...}kyllä me tätä ollaan pohdittu hirveästi vuosien ajan, mutta aina me säilytään vähän tällaisessa alakanttiprofiilissa. {...} Me ei olla osattu profiloitua riittävän terävästi tässä kaupungissa. Me ollaan vähän nössöjä, että jos meillä olisi terävämpi ja kärjekkäämpi profiili ja itse saataisiin tämä... no poliitikot ei osaa arvostaa niin paljon tätä laitosta kuin niiden pitäisi. H2(27)

Selkeän roolin määrittäminen on haasteellista, sillä opistotoiminta on perinteisesti nähty laaja-alaisena. Toisaalta uuden alueellisen opiston syntyminen on osaltaan voinut

³⁵ Viittaan tässä koulutusmarkkinoilla markkinoihin, joiden toimijoina ovat alueen muut oppilaitokset ja koulutuksen järjestäjät, joiden julkisen rahoituksen määrästä kunta päättää osin tai kokonaan. (vrt. Gewirtz 1995, 181).

vaikuttaa profiloitumista ja roolin etsimistä opiston toimialueen laajuuden vuoksi, sillä opistotoiminnalla on erilainen merkitys maaseutu- ja kaupunkialueilla ja siten myös toiminnan painopisteet ovat vaihdelleet alueittain suuresti. Opistotyöhön näyttääkin nousseen ristiriita toiminnan laaja-alaisuuden säilyttämisen ja selkeärajaisten profiloitumisen välille (vrt. Jokinen 2002, 221). Vaikka näistä jälkimmäinen voisi palauttaa toiminnalle kuuluvan arvostuksen, on uhkana opiston perinteisen laaja-alaisen roolin häviäminen.

Opiston profiloitumisen ja roolin löytämisen ongelma heijastuu rahoitukseen ja alueellisen arvostuksen määrään politikoinnin kautta. Poliittinen peli näyttäytyy public choice –teorian muodossa, minkä Ball (2006b, 71; ks. myös Salminen & Niskanen 1996, 26) nimeää uusliberalistisen, kansainvälisen politiikan taustavaikuttajaksi. Julkisen valinnan teoria perustuu ajatukseen jokaisen yksilön pyrkimyksestä oman hyötynsä maksimoimiseen. Teoriassa korostetaan julkisen kulutuksen määrän muotoutumista poliittisen prosessin kautta, jolloin yksilöiden äänestyskäyttäytymisellä on suuri merkitys julkisten menojen määrään. Yksilöiden äänestämällä valitsemat edustajat päättävät kollektiivisesti julkisten menojen suuruudesta. Tausta-ajatuksena on, että valittujen edustajien näkemykset heijastelevat äänestäjien näkemyksiä.³⁶ Koska ihmisten mieltymykset eroavat muun muassa julkisten menojen määrän ja kohteiden suhteen, on ehdokkaan kyettävä rajaamaan kohderyhmänsä tarkasti, turvatakseen valintansa ja toisaalta myös mahdollinen uudelleentalinta. Lisäksi on päätettävä millaisen painoarvon hän antaa millekin asialle tai julkiselle palvelulle, jotta kohderyhmän äänimääri muodostuisi maksimaaliseksi.³⁷ (Stiglitz 2000, 156 – 158, 162 – 163; ks. myös Salminen & Niskanen 1996, 30 – 36.) Julkisen valinnan teorian perusteella opiston saaman arvostuksen määrä nivoutuu opiston toimialueen ihmisten mieltymyksiin. Opistotoiminnan kohdalla ongelmaksi nousee se, ettei sitä yleensä nähdä tärkeimpänä palveluna, jolloin myös sen saama arvostus voi jäädä vähäiseksi.

³⁶ Käytännössä prosessi ei ole näin yksiselitteinen, sillä äänestäjien lisäksi julkisten menojen suuruuden määrittämiseen vaikuttavat esimerkiksi erilaiset eturyhmät. (ks. myös Salminen & Viinamäki 2001, 16.) Toisaalta myöskään tiedot äänestäjien todellisista mieltymyksistä eivät välttämättä ole riittäviä, jos myös äänestäjien ajatellaan tavoittelevan oman etunsa maksimointia. Todellisten toiveiden paljastaminen, liittyen julkisen kulutuksen määrään, voisi tietää äänestäjälle kustannusten kasvua verojen tai maksujen muodossa, eivätkä äänestäjät siten välttämättä paljastakaan todellisia toiveitaan. (ks. Stiglitz 2000, 157 – 159.)

³⁷ Maksimaalinen äänimäärä saavutetaan public choice –teorian mukaan myötäilemällä ns. keskimmäisen äänestäjän (median voter) mieltymyksiä (Stiglitz 2000, 168 – 173).

{...}ehkä nykyisessä koulutuslautakunnassa ei ole sellaisia ihmisiä. Nehän on poliitikkoja ja minusta tuntuu, että poliitikkojen ääntä aika paljon ohjaa se, että mistä olen ääneni saanut, mistä saan ne seuraavan ään...opistotoimintahan on hirveän hyväksyttyä, mutta on erittäin vähän sellaisia ihmisiä, joiden arvoasteikolla se on ensimmäisenä, mutta kyllä se keskipälin yläpuolella on kaikilla, mutta ei se ensimmäisenä ole kovinkaan monella. H7(38)

Arvostuksen palauttamisen keskeiseksi haasteeksi nousee siten opiston tehtävän ja roolin selkeyttäminen vallitsevilla koulutusmarkkinoilla niin, että opiston toimialueen ihmiset näkevät opistotoiminnan nykyistä merkittävämpänä. Toisaalta on huomattava, että opistotoiminnan saaman julkisen rahoituksen määrä ei muodostu yksin public choice -teorian periaatteiden pohjalta, vaikka se voi osaltaan selittää opistotyön saaman arvostuksen ja taloudellisen tuen määrää markkinaperusteisella aikuiskoulutuspolitiikan kaudella, sillä valtion rahoitusjärjestelmien uudistuminen sekä suunnittelukeskeisyydestä luopuminen ovat mahdollistaneet kuntien aiempaa voimakkaamman politikoinnin julkisella sektorilla ja sitä kautta kansalaisopistoon kohdistetut säästötoimet. Julkisen valinnan teoria niveltyykin uuden julkisjohtamisen pyrkimyksiin julkisen sektorin kaventamisesta ja resurssien supistamisesta (ks. Lähdesmäki 2003, 43).

5.2 Opintojen tarjonta ja saatavuus

Kansalaisopistojen tarkoitus on tarjota ja kohdentaa opintoja paikallisen sivistystarpeen mukaisesti (ks. esim. Tuomisto 1998, 271). Tarjonta ja sen muutokset ovat muotoutuneet eri opistoissa erilaisiksi, tarjonnan nivoutuessa paikallisen väestön sivistystarpeiden muutoksiin (ks. esim. Harva 1971, 59). Muuttuvien tarpeiden ohella myös markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan voi katsoa heijastuneen opiston tarjontaan ja opintojen saatavuuteen. Keskityn seuraavassa tarkastelemaan kansalaisopisto-opintojen saatavuutta ja opintotarjonnan muotoutumista sekä muuttumista aikuiskoulutuspolitiikan eri vaiheissa.

5.2.1 Opintojen tarjonta

Kun kansalaisopiston keskeisimpänä tehtävänä voi ymmärtää paikalliseen sivistystarpeeseen eli kysyntään vastaavien opintojen tarjoamisen, ovat suunnittelukeskeisellä politiikan kaudella alueellisten ja opistokohtaisten tarjonnan erojen syynä olleet eri alueiden erilaiset tarpeet (ks. Alanen 1988, 15). Paikallisten tarpeiden ohella tarjontaa ohjattiin voimakkaasti myös henkilökunnan omien kiinnostuksen kohteiden (ks. Heinonen 2002, 57) ja osaamisen mukaan, sillä suunnittelukeskeisen ajan hyvä taloudellinen tilanne mahdollisti, valtion kontrolloivasta asenteesta huolimatta, innovatiivisuuden ja uuden kokeilemisen opintotarjontaan liittyen.

{...}Meillä oli hyvin paljon {...} koska minä olen aina ollut siitä kiinnostunut, että sitä on ollut, mutta sitten monissa opistoissa ei ole ollut laisinkaan. H8(30)

{...}ennen voitiin olla hirveenkin innovatiivisia ja uutta kokeilevia. H2(27)

Lamavuosien myötä toistuvasti vähentyneiden resurssien ja toiminnan tehostamispaineiden vuoksi opistojen täytyi ryhtyä vähitellen kohdentamaan opintoja aiempaa voimakkaammin asiakkaiden tarpeiden eli kysynnän perusteella, jolloin opistolaisten omalle innovatiivisuudelle ei enää jäänyt tilaa samassa määrin kuin aiemmin. Kysyntälähtöisen toimintatavan voi katsoa noudattelevan markkinaperusteisen politiikan ajatuksia tehokkuudesta – tarjotaan sitä mitä ihmiset haluavat (ks. esim. Silvennoinen ym. 1992, 49). Kysyntälähtöisyyden taustalla voi supistuneiden resurssien ohella nähdä myös myöhäismodernille ominaisen yksilökeskeisyyden vähittäisen korostumisen. Kun yksilöllisyys on 1980-luvulta lähtien muotoutunut kulttuurin ja sitä kautta hyödykkeiden tuotannon keskeisimmäksi tekijäksi, ovat ihmiset ryhtyneet vähitellen vaatimaan aiempaa voimakkaammin yksilöllisiä tarpeitaan vastaavia hyödykkeitä. Yksilöllisyyden voimistuessa markkinat muuttuivat massamarkkinoista yksilömarkkinoihin. (ks. Kasvio 1994, 24 – 25; Peters & Besley 2006, 28; ks. myös Jarvis 1996.)

Siirtyminen yksilökeskeisille markkinoille on heijastunut myös kansalaisopistojen toimintaan, sillä asiakkaiden tarpeiden huomioiminen on noussut aiempaa tärkeämmäksi periaatteeksi opintotarjonnan suunnittelussa. Opistossa onkin omaksuttu yhä voimakkaampi kysyntälähtöinen toimintatapa, jonka perusteella opintojen tarjontaa suunnataan (vrt. Sihvonen 2004, 117).

{...}että nyt toimitaan ajatuksena se, että tarjotaan mitä ihmiset haluaa.. H3(8)

Rahoituksen väheneminen on osaltaan pakottanut opistoja suuntaamaan toimintaansa yhä vahvemmin kysyntälähtöisesti, jotta vähäisiä resursseja ei tuhlattaisi kursseihin, joihin ei ole riittävästi tulijoita. Kun opiston rahoitus on keskeinen tarjonnan volyyymia ohjaava tekijä, on toiminta pyrittävä mukauttamaan kulloinkin käytettävissä oleviin resursseihin. Käytettävissä olevien varojen jatkuva väheneminen heijastuu siten jossain vaiheessa paineeksi tuntimäärien supistamiseen. Aineistoni perusteella tuntien vähentäminen kohdistetaan pääasiassa kokeileviin, uusiin kursseihin, joiden kysyntä on vielä epävarmaa (ks. myös Tuomisto 1998, 277). Kysyntälähtöisyyden ja tehokkuushakuisuuden voimistuessa kokeilujen osuus näyttääkin jääneen opintotarjonnassa melko vähäiseksi.

{...}meillä on vähemmän tunteja, vähemmän mahdollisuuksia toteuttaa opetusta, kuin opetukseen tulijoita olisi, hirveän monella alalla, että siinä karsiintuu sitten kaikki sellainen kokeileva ja uusi pois. Täytyy vastata peruskysyntään. H2(27)

{...}kyllä se aika pieni osa semmoista, että kokeillaan kepillä jäätä...että katsotaan tuleeko yhtään, että kyllä se on hirveän tärkeä se kysynnän arviointi.. H4(29)

Kokeilujen vähentyminen opetustarjonnassa rajoittaa opetushenkilökunnan työtä, kaventaen mahdollisesti myös heidän työmotivaatiotaan, kun uusia kurssiehdotuksia ei enää oteta vastaan yhtä suopeasti kuin aiemmin. Joidenkin aineiden kohdalla ehdotukset uusista kursseista otetaan kuitenkin toteutettavaksi, muita aineita helpommin. Ainealueen menestyksellisyys näyttää antavan suuntaa paitsi tuntiresurssien määrälle, myös uusien kurssiehdotusten läpimenemiselle.

{...}silloin vielä siihen aikaan oli sillein, että sai kun meni aineenopettajalle tai vastaavalle esittämään jotain, niin melkein sai toteuttaa, että nyt on paljo vaikeampi. H10(30)

{...}on niin suosittua, että kaikki uusi menee läpi, otetaan ilolla vastaan. H11(7)

Ainealueet jotka ovat muita heikommin menestyviä ja opistossa vähäisempää arvostusta nauttivia, eivät välttämättä saa kurssiehdotuksiaan läpi yhtä helposti kuin suosittujen, paljon kysytyjen aineiden edustajat. Edellä kuvattujen tulosjohtamisen periaatteiden kehystämän kysyntälähtöisen toimintatavan korostuminen näyttää asettavan eri ainealueet eriarvoiseen asemaan, syventäen siten aineiden välistä kahtiajakoa. Kysyntälähtöisyyden ongelmaksi voikin muodostua muita heikommin menestyvien ainealueiden supistuminen entisestään, jos tuntiresurssit ja uudet kurssit suunnataan toistuvasti pääosin

menestyvimmillä aineilla, eikä muilla ainealueilla siten ole riittäviä resursseja toimintansa kehittämiseen.

Opintotarjonnan toistuva kehittäminen, reagoimalla nopeasti yhteiskunnan ja alueen muuttuviin tarpeisiin on noussut kysyntälähtöisyyden voimistumisen myötä olennaiseksi tekijäksi opintotarjontaa rakennettaessa (ks. Varmola 1996, 138; Yrjölä 1996, 129; ks. myös Tuomola-Karp 2005, 171). Ajanhengessä pysyminen ja vallitsevien trendien seuraaminen, perustarjonnasta huolehtimisen ohella on tärkeää, jotta kulloiseenkin kysyntään voitaisiin vastata opiston toimesta mahdollisimman nopeasti. Koska opisto kykenee järjestämään harrastuspohjaisia opintoja joustavasti, vaihtelevat tarjottavat opinnot suuresti vallitsevien tarpeiden ja kysynnän trendien mukaisesti (vrt. Sihvonen 2004, 117).

{...}sanotaan liikunnassakin, niin astangajooga oli jossain vaiheessa, niitä oli ihan hirveästi, niin sekin on pikkaisen hiipunut. {...} Kielissä minulla on semmoinen kuva, että siellä hirmu paljon vaihtelee se, että esimerkiksi nyt on kuulemma japaninkieli ollut...että se tosi paljon vaihtelee {...} H10(30)

Opistotoiminnan tarjonnan joustavuutta ovat osaltaan voineet edistää 1990-luvun alussa toteutetut hallinnon hajauttamistoimet. Vaikka opintotarjonnan suuntaa ohjaavat resurssien niukkuuden ja kilpailun (ks. luku 5.2.2) vuoksi asiakkaiden tarpeet ja valinnat, on ylhäältäpäin tulevan ohjauksen vähentymisen ja päätösvallan paikalliselle tasolle siirtämisen myötä opistoille luotu edellytykset opintotarjonnan joustavalle ja vapaamuotoiselle rakentamiselle. Hallinnon hajauttamistoimien voikin nähdä edistäneen markkinamekanismien jäljittelemistä kansalaisopistoissa. (vrt. Vuorela 1986, 112 – 113, 120 – 127; ks. esim. Aikuiskoulutusneuvosto 1999, 12 - 13; Hilpelä 2001, 139 – 151; Lehtisalo & Raivola 1999, 51 – 52; Stiglitz 2000, 437; Tuijmain 1992, 212; Varmola 1994, 11.)

Vaikka joustavalle, kysyntälähtöiselle tarjonnan järjestämiselle on luotu edellytykset hallinnon hajauttamistoimin, ei omaehtoisen, harrastuspohjaisen koulutukseen kohdistuvan kysynnän arviointi ja ennakointi ole helppoa (ks. Yrjölä 1996, 35). Laulaja (2000, 77) huomauttaakin tutkielmassaan kysyntälähtöisen toimintatavan muodostavan haasteen opistolaisten osaamiselle, mikä on nähtävissä myös tämän tutkielman pohjalta. Kun opiston tarjonta on laaja-alaista ja monimuotoista, on opistolaisten vaikea ennakoida sitä, mihin kysyntä voimakkaimmin kohdentuu ja mihin tuntiresursseja siten tulisi panostaa.

{...}no periaatteessa mikä tahansa voi...ei koskaan etukäteen tiedä mihin ihmisten suuri kysyntä kohdistuu. H7(38)

Kysynnän arvioinnin haasteellisuus on saattanut syventyä entisestään uuden alueellisen opiston myötä, opiston toimialueen laajetessa. Väestön tarpeet voivat erota toisistaan maaseutu- ja kaupunkialueilla suuresti ja kysyntä voi siten kohdentua hyvin erilaisiin kursseihin eri alueilla, mikä korostaa osaltaan tarjonnan joustavuuden merkitystä. Kun tarjonta muotoutuu joustavasti paikallisten tarpeiden ja kysynnän mukaan on toiminta markkinaperusteisen politiikan hengen mukaisesti tehokasta, mutta toisaalta opistolla itsellään ei enää ole ohjaavaa asemaa tarjonnan määrittäjänä. Opiston rooli yhteisön ja yhteiskunnan suunnannäyttäjänä onkin jäänyt taka-alalle resurssien vähentyessä ja kysyntälähtöisen toimintatavan voimistumistuessa.

{...}katsotaan herkästi kysyntää ja yritetään vastata siihen, mutta siinä on sitten se vaara tavallaan, että me ei olla millään tavalla semmoisessa ohjaavassa roolissa meidän kulttuurissa. Että meidän panos tavallaan siinä häviää merkityksettömäksi, koska me ei olla siellä takana ajattelemassa, että hei tällaiset asiat yhteiskunnassa on tärkeitä tai yhteisössä. H6(33)

Minä näen ne molemmat, että totta kai pitää palvella ihmisten tarpeita. Siinä suunnittelussa on kaksi...minä miellän sen kahdenlaisena. Näen, että on ruohojuuritasolta, alhaalta ylöspäin suunnittelu eli pyritään ottamaan selvää, mitä ihmiset tarvitsee ja haluaa. {...} Sitten pitää olla myös toisinpäin, ylhäältä alaspäin, missä se ainealueen vastaavan asiantuntijuus sillä omalla alallansa on kuitenkin sitä luokkaa, että se pystyy myös näkemään jotain suurempia asioita ja myös ennakoimaan mahdollisia muutoksia yhteiskunnassa. H3(8)

Vaikka opiston yhteisöä ohjaava rooli näyttää siirtyneen yhä voimakkaammin kohti kysyntää mukailevaksi rooliksi, pidetään opiston ohjaavaa merkitystä ja ajatusta suunnannäyttäjän asemasta edelleen tärkeänä. Käytäntöä ohjaa kuitenkin voimakkaasti kunnan myöntämien resurssien rajallisuus. Näyttääkin siltä, että mitä vähemmän toimintaan annetaan resursseja, sitä tiukemmin opisto joutuu toimimaan kysyntälähtöisesti, jättäen samalla yhteisöä ohjaavan roolinsa sivuun. Kuntien voi siten katsoa ohjaavan opiston tarjontaa välillisesti rahoituksen kautta, mutta toisaalta myös valtio ohjaa opistojen tarjontaa erillis- ja lisärahoituksen kautta (Filander 2006, 48).

{...}kyllähän valtio pyrkii minusta vähän tiukentamaan otettaan ja jos eivät ehkä suoraan näillä normeilla tiukenna, mutta rahoitusjärjestelmä ja säätelemällä erillis...kansalaisopistojenkin kohdalla puhuttiin niistä semmoisista suuntaviivaopinnoista. H7(38)

No nyt tietysti on uusi ilmestys nämä niin sanotut suuntaviivaopinnot. Sehän nyt on tällainen uusi ilmiö. {...} Siinähan selkeästi pikkuisen pyritään ohjailemaan opistojen antamaa koulutusta. H8(30)

Viime vuosina valtio on ohjannut vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjontaa erityisesti suuntaviivaopintoihin³⁸ nivoutuvan erillisrahoituksen kautta. Kansalaisopistossa suuntaviivaopinnot ovat kohdentuneet ennen kaikkea maahanmuuttajaopintoihin, terveyttä, tietoyhteiskuntavalmiuksia ja kansalaistaitoja sekä kansalaisyhteiskuntaan osallistumisen valmiuksia edistäviin opintoihin. (ks. Vaherva ym. 2006, 37.) Valtion voi siis erillisrahoituksen kautta katsoa ohjaavan opistojen tarjontaa yhteiskunnallisesti merkittäviin teemoihin, joita opisto ei yksin resurssien niukkuuden ja kysyntälähtöisyyden vallitessa välttämättä kykene toteuttamaan. Vaikka valtio ja kunta voivat rahoituksen kautta ohjata opiston tarjontaa välillisesti, on opistoilla edelleen vapaus määrätä toiminnastaan ja opintotarjonnan sisällöstä (ks. esim. OPM 2008b).

Tarjottavat opinnot

Suunnittelukeskeisellä kaudella kansalaisopiston opintotarjonnan voi nähdä olleen pääpiirteissään käytännönläheinen ja hyötykeskeinen³⁹. Opinnot vastasivat paikallisten ihmisten käytännön osaamistarpeisiin ja antoivat taitoja sekä tietoja, joita oli mahdollista hyödyntää arjessa (ks. Pellinen 2001, 56, 65). Vaikka opistoissa tarjottiin myös puhtaasti harrastuspohjaisia opintoja, näyttäytyi opintojen käytännönläheisyys tarjonnan keskeisenä piirteenä.

No alussahan se oli hirveän paljon käytäntöpainotteisempaa H4(29)

{...}minä kun olen tähän hommaan silloin tullut, olin tullut opettamaan ja se on se tavoite ollut, että ihmiset tulevat harrastamaan ja pyritään heille opettamaan niitä taitoja, että he pystyisivät sitä sitten tekemään jossain muualla, kotona ja näin ja jatkamaan. H1(30)

Ihmisten vapaa-ajan lisääntyttyä (ks. esim. Romppainen 1980, 1 – 2; Julkunen & Nätti 1994, 40) ja kulutusmahdollisuuksien moninaistuttua opintojen painopiste on siirtynyt vähitellen käytännönläheisyydestä kohti opintojen harrastuksellisuutta. Toisaalta

³⁸ Suuntaviivaopinnoista voidaan puhua myös käsitteillä suuntaviivaohjaus tai informaatio-ohjaus (ks. esim. Opetusministeriö 2004c).

³⁹ On syytä erottaa opinnoista saatava käytännön hyöty opintojen tuomasta välittömästä hyödystä. Käytännön hyödyllä viitataan tässä mahdollisuutta siirtää opintojen tuomaa oppia, tietoa tai taitoa, arjen ympäristöihin. Välittömällä hyödyllä tarkoitan tässä opintojen kautta parantuvia työelämässä toimimisen valmiuksia tai opintojen mahdollistamaa kelpoisuutta, jota edellytetään tulevaisuuden opinnoissa. (ks. Sihvonen 1990, 19.)

perinteisen opistotyön rinnalle on noussut 1990-luvulta lähtien myös opintoja joista saa välitöntä hyötyä työhön tai jatko-opintoihin. (ks. myös Sihvonen 1990, 19 – 20; Yrjölä 1996, 44, 77, 87 - 88). Rinne, Kivinen ja Ahola (1992, 138, 206) huomaavatkin tutkimuksessaan, että 1990-luvun alussa aikuiset opiskelivat harrastusta useammin työn vuoksi.

Välitöntä hyötyä tuottavien kurssien yleistymisen kansalaisopistojen opintotarjonnassa ilmentää markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan mihin nousua aikuiskoulutuksen ammatillistumisen ja välineellistymisen kautta. Kansalaisopiston osalta ei voida puhua opintojen varsinaisesta ammatillistumisesta, sillä opintojen kautta ei yleensä saada ammatillisia tutkintoja. Tämän kovan ammatillisuuden rinnalla voi kuitenkin nähdä pehmeämmän ammatillisuuden muodon, millä viitataan muodollisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella omaksuttuihin taitoihin, joita voi hyödyntää työssä ja jotka voivat toisaalta myös edesauttaa työllistymistä. Kansalaisopistotoiminnan voi katsoa sijoittuvan pehmeän ja kovan ammatillisuuden väliin, sillä opintojen kautta saadaan kehitettyä käytännöllisiä, työelämässäänkin hyödyllisiä taitoja, kuten tietoteknisiä valmiuksia ja kielitaitoa. (Pellinen 2001, 9 – 10, 37, 80, 130; ks. myös Tuijnman 1992; Tuomisto 1998; Vaherva ym. 2006, 46 – 47.)

Meillähän on esimerkiksi kielten opetus aika monipuolista ja laajaa, ehkä sellainen 14 – 16 eri kieltä ja kielitutkintojakin. Yleiset kielitutkinnot, niiden osuus on lisääntynyt koko ajan. H7(38)

Vaikka kansalaisopistojen tarjontaan sisältyy aiempaa enemmän välitöntä hyötyä tuovia opintoja ja toiminnan voi katsoa ammatillistuneen, ovat kansalaisopiston opinnot edelleen pääsääntöisesti harrastuspohjaisia (ks. Pellinen 2001, 64 - 65, 80). Opinnot tarjoavat mahdollisuuden sosiaaliseen kanssakäymiseen ja tuovat sisältöä sekä mielekkyyttä ihmisten elämään (ks. myös Määttä 1993, 23; Yrjölä 1996, 109). Opinnoilla voi siten katsoa olevan yksilöllistä ja yhteiskunnallista merkitystä, vaikka se ei olekaan suoraan mitattavissa (ks. luku 5.1.4)

{...}työn vastapainoksi tai jos ei ole työtä, niin se on virkistystä elämänsisältöön {...} aika pitkälle sellaisia elämän pieniä rakennusaineita, merkittävä osa elämää on monille opisto. H2(27)

{...}ehkä jos nyt ajattelisi pienen ihmisen kannalta, niin tarjota semmoisia asioita, jotka tuo oppimisen kautta ihmisen elämään semmoista mielekkyyttä ja syvyyttä ja

siihen liittyy tietenkin tällöisissä puitteissa myös tällöisen sosiaalisen kanssakäymisen aspekti. H6(33)

Opiston tarjonta on muotoutunut laaja-alaiseksi, sisältäen sekä harrastuksellisia, että välitöntä hyötyä tuovia opintoja. Työnjako aikuiskoulutuskentällä ei enää jakaudukaan tiukasti ammatillista ja omaehtoista koulutusta tarjoaviin oppilaitoksiin, vaan Pellinen (2001, 144) toteaa tutkimuksessaan ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen rajojen hämärtyneen. Tarjonnan laaja-alaisuuden vuoksi markkinat, joilla opisto toimii, voi nähdä laajoina, mikä voi nousta haasteeksi opistolle markkinoilla toimimisen ja selviytymisen näkökulmasta. Keskeiseksi tekijäksi markkinoilla selviytymisen kannalta nousee kuitenkin eri aikoina vallinneen kilpailun osuus ja voimakkuus.

5.2.2 Kilpailu

Kun markkinoilla on useita samankaltaisten hyödykkeiden tarjoajia, syntyy yleensä kilpailua (ks. luku 3.2). Suunnittelukeskeisellä kaudella kilpailua ei juuri ollut, sillä opistojen toimialueet olivat kohtuullisen pieniä, eikä alueilla yleensä toiminut muita vastaavia oppilaitoksia. Harvojen, opistotoimintaa vastaavia palveluja tarjoavien tahojen kanssa harjoitettiin opistoissa kilpailun sijaan yhteistyötä ja työnjakoa, mikä oli pienellä alueella kaikkien edun mukaista.

{...} siellä meidän oli pakko tehdä yhteistyötä. Olihan sielläkin toimijoita, urheiluseuroja ja muita, mutta siellä tehtiin selkeämpi työnjako. Eihän siinä mitään järkeä olisi ollut ryhtyä tappelemaan samoista ihmisistä. Jaettiin reviirit. H8(30)

Myös Yrjölän (1996, 85) kokoaman arviointiraportin perusteella opistotyössä korostui suunnittelukeskeisellä kaudella kilpailun sijaan oppilaitosten ja organisaatioiden välinen yhteistyö ja työnjako. Markkinahenkisen politiikan myötä julkiselle sektorille omaksuttiin kuitenkin kilpailullinen ajattelutapa (Salminen & Viinamäki 2000, 70). Aikuiskoulutuksessa kilpailulle luotiin edellytyksiä 1990-luvulla muun muassa poistamalla opiskelijoiden ikään, koulutuksen sisältöön sekä rahoitukseen liittyviä rajoituksia (ks. Tuomisto 1998, 269). Kansalaisopistoihin kilpailu nousi käytännössä 1990-luvulla maksupalvelukoulutuksen yleistymisen myötä, kuten edellä on tullut ilmi (ks. luku 5.1.2).

Markkinaperusteisen politiikan myötä kilpailu on voimistunut myös perinteisen opistotoiminnan kohdalla, sillä aikuiskoulutusmarkkinoille on tullut aiempaa enemmän tahoja, jotka voivat tarjota samanlaisia opintoja kuin kansalaisopisto. Vaikka opistossa tehdään yhteistyötä muiden koulutusorganisaatioiden kanssa, näyttää kilpailu osittain syrjäyttäneen organisaatioiden välisen yhteistyön (ks. Tuomisto 1998). Opiston kilpailijoina voi nähdä paitsi muut alueella toimivat koulutusorganisaatiot, myös yksityisellä sektorilla toimivat harrastustoimintaa tarjoavat yritykset sekä maksuttomia harrastusmahdollisuuksia tarjoavat tahot. Vaikka kilpailu on muodostunut osaksi kansalaisopiston toimintaa, ei se kuitenkaan näytä kohdistuvan kaikille ainealueille yhtä voimakkaasti. Ainealueen menestyksellisyys ja kysynnän paljous voivat osaltaan tuoda opistolaisille käsityksen kilpailun vähäisyydestä, vaikka kilpailua tosiasiasa olisikin. Toisaalta kilpailu saatetaan nähdä hyvin voimakkaaksi ja monimuotoiseksi, jos omaan ainealueeseen kohdistuva kysyntä on heikkoa.

{...} luet jonkin kurssin nimen lehdestä, niin täällähän joistakin löytyy seitsemän, kahdeksan eri mahdollista järjestäjää samalle kurssille, että siinä mielessä tilanne on kyllä muuttunut hyvin paljon. {...} H7(38)

{...} en näe, että vielä olisi mitään kilpailua {...} H11(7)

{...}vaan kun nuo kurssimaksut nousivat, niin se vaikutti varmasti sitten siihen, että ihmiset kun ovat tottuneet pieniin maksuihin, niin eivät yhtäkkiä alakaan maksaa semmoisesta toimesta, mitä he nyt tuntisivat, että voisivat vaikka tehdä ilman opastustakin. Ainahan siellä jotain opastetaan, mutta jos vähempään tyytyy sitten. Keskenään touhuavat siellä tai jonkun Martta-piirin yhteydessä tai jotain muuta. {...} että vaikka kuinka vertailtaisiin siihen, että mihin senkin rahan laittaisi, vaikka alennusmyynneistä ostaa jonkun rätin, eikä tulekaan käyttäneeksi...tai vaikka tupakkaan tai ulkomaanmatkoihin, mutta onhan ihmisillä oikeus käyttää mihin haluavat ne rahansa. H9(29)

Maksutonta toimintaa järjestävien tahojen merkitys kilpailuasetelmassa on voimistunut opintomaksujen toistuvien korotusten myötä. Toisaalta maksujen nousun myötä myös muut mahdolliset rahankäyttökohteet eli vaihtoehtoiset kulutusmahdollisuudet näyttävät muodostuneen opistotyön epäsuoriksi kilpailijoiksi. Opiston voikin katsoa kilpailevan ihmisten vapaa-ajasta, jolloin opistotoiminnan yhdeksi keskeiseksi kilpailijaksi nousee vapaa-aikasektori, tarjoten ihmisille monipuolisia harrastus- ja oppimismahdollisuuksia.

Kilpailu vapaa-aikasektorin kanssa kuvaa oppimismahdollisuuksien laajentunutta kenttää. Oppimista tapahtuu yhä enemmän formaalisten oppimisympäristöjen ulkopuolella, ihmisen

arkielämässä, jolloin oppimisympäristöiksi nousevat muun muassa vapaa-aika, media, kuluttaminen, perhe ja ystävät. (Aittola, Koikkalainen & Vaherva 1997, 39; Aittola 2001, 67 - 79; Squires 1993, 102 - 105.) Kun muodollinen koulutus ei enää ole ainut opinlähde, vaan vapaa-aikasektorin merkitys oppimisen mahdollistajana on korostunut, voi koulutusmarkkinoiden rinnalle katsoa syntyneen oppimismarkkinat. (Jarvis 1996.) Myös kansalaisopistotoiminnan kohdalla voi puhua oppimismarkkinoista, joilla opisto, koulutusmarkkinoiden ohella, kilpailee.

Kilpailu ja markkinoiden laaja-alaisuus nostavat osallistujien aktivoimisen ja markkinoinnin merkityksen tärkeään rooliin. Kilpailun ohella myös opistojen yhdistyminen ja uuden opiston maantieteellisesti laaja toimialue on muodostanut aiempaa suuremman tarpeen opistotarjonnan tiedottamiseen ja markkinointiin.

{...} että täytyy tehdä tiedotustyötä, jossakin paikallisesti enemmän. H2(27)

{...} tämä alue on vielä sitten tuonut sen, että meidän pitää ajatella myös sen alueen näkökulmasta että {...} meillä on riittävästi markkinointia, että saadaan oppilaita. H5(30)

{...}saattavat vaikka yksityiset kuntolaitokset ja urheiluseurat tai semmoiset, niin voida markkinoida vähän laajemmin ja sitä myötä kenties... ja kyllä siinä on sellaista kilpailua. H4(29)

Opiston pääasiallisina markkinointikanavina ovat perinteisesti toimineet opiston omat oppaat ja esitteet sekä paikallislehtien ilmoitukset. Kasvanut markkinoinnin ja tiedotuksen tarve heijastuu käytäntöön paitsi opistotyön markkinointivolyymien voimistamisen myös uusien markkinointimenetelmien kehittämisen kautta, sillä vallitsevia menetelmiä voi pitää markkinatilanteen kannalta tehottomina ja riittämättöminä (vrt. Hyvönen & Karvinen 2006, 56). Opistoon kaivataankin uusia markkinointikeinoja, jotka erottuvat vallitsevasta informaatiopaljoudesta nykyisiä paremmin.

{...}minusta ei riitä se opiston esite, mikä tehdään kaksi kertaa vuodessa. {...} Sitten jos paikallislehdessä on pieni ilmoitus opistopalstalla, kerran pari siinä voi olla näkyvillä, niin ei kaikille tule se lehtikään, eivätkä kaikki lue. {...} Niin paljon informaatiota tulee nykyään, että siinä on se ongelma, että millä lailla saadaan se porukka kokoon, että saisi alkuun edes mukaan. H9(29)

Kilpailullisessa tilanteessa opiston markkinoinnin heikkoutena voi nähdä mainostamiseen ja tiedottamiseen käytettävien resurssien vähyden, verrattuna yksityisen sektorin

markkinointikykyyn. Lisäpanostusten kohdistaminen markkinointiin voi muodostua ratkaisevan tärkeäksi erityisesti niille ainealueille, joihin kohdistuu kysyntää muita vähemmän. Toisaalta panostaminen markkinointiin opistotoiminnan resurssien säilyessä niukkoina, asettaa paineita opintomaksujen nostamiselle ja tarjonnan supistamiselle, mikä puolestaan muodostaa haasteen opintojen saatavuudelle. Kilpailullisilla oppimis- ja koulutusmarkkinoilla kansalaisopiston haasteeksi nouseekin tasapainon löytäminen opintomaksujen ja tarjonnan laajuuden sekä markkinointiin käytettävien resurssien välillä, jotta opintoihin saataisiin mahdollisimman paljon osallistujia.

5.2.3 Osallistuminen ja opintojen saatavuus

Aikuis-koulutukseen osallistuvien määrä on kasvanut tasaisesti aina 1970-luvulta 2000-luvulle, jolloin vuosittainen osallistujien määrä on vakiintunut noin puoleen 18 – 64 – vuotiaasta aikuisväestöstä (Rinne ym. 1992, 62; ks. myös Antikainen 2006b; Tilastokeskus 2008; Opetusministeriö 2002a, 104). Vapaan sivistystyön osallistujamäärien seuraaminen on puutteellisen tilastoinnin vuoksi vaikeaa (ks. esim. Vaherva ym. 2006 14). Kumpulainen (2007, 97) kuitenkin arvioi noin miljoonan aikuisen osallistuvan vapaan sivistystyön opintoihin vuosittain. Kansalaisopisto-opiskelijoiden osuus koko vapaan sivistystyön vuosittaisesta osallistujamäärästä on yli puolet.

Osallistumisaktiivisuus näyttää 2000-luvulla jakautuneen kansalaisopistoissa kahtia ainealueiden kesken. Kysyntä on heikentynyt toistuvasti niin syrjäseuduilla kuin kaupunkialueilla muita heikommin menestyvien ainealueiden kohdalla, kun taas menestyviä ainealueita kuvastaa kysynnän toistuva voimistuminen.

No on tämä nyt pahentunut, mutta kyllä minun kohdallani oli aikaisemminkin sitä laiskistumista siihen osallistumiseen. {...} Kun siellähän kokoajan nostettiin, sielläkin, hintoja...ruvettiin nostamaan, niin kokoajanhan ne silloin jo nurisivat ihmiset siitä. {...} H9(29)

{...} siis valitettavasti kysyntää olisi monilla aloilla paljon enemmän, kuin mihin meillä on mahdollisuudet. {...} H8(30)

Se vaan lisääntyy, ihmisten määrä kursseilla lisääntyy. {...} Kaikki kurssit ovat aina täysiä. H11(7)

Osaltaan kilpailun lisääntyminen ja harrastustrendien muuttuminen sekä kysyntälähtöinen toimintatapa ja sitä tukeva, tulosjohtamisen periaatteita mukaileva resurssien suuntaaminen voivat selittää aktiivisuuden hiipumista muita heikommin menestyvien ainealueiden kohdalla. Osallistumisen väheneminen kantautuu pitkälti myös opintomaksujen toistuvista korotuksista, jotka ovat kohdentuneet eri ainealueille eri tavoin (ks. luku 5.1.3). Toisaalta maksujen nousulla voi olla erilainen merkitys eri alojen kysyntään. Vaikka maksut siis nousisivat eri ainealoilla samassa suhteessa, voi korotuksen kysyntään vaikuttava merkitys olla hyvin erilainen esimerkiksi ainealueen luonteesta⁴⁰ ja kilpailutilanteesta riippuen. Maksujen nousu ei siten välttämättä suoranaisesti vähennä kysyntää, mutta korkeiden maksujen myötä kaikilla ei enää ole yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua opiston tarjoamiin opintoihin. Maksujen merkitys nouseekin keskeiseen rooliin opintojen saatavuuden ja sivistyksellisen tasa-arvon edistämisen näkökulmasta.

Yhtäläisten ja tasavertaisten sivistysmahdollisuuksien edistäminen on kuulunut keskeisenä osana niin vapaan sivistystyön kuin kansalaisopistojen toimintaan, aina sivistystyön varhaisista vuosista lähtien, jolloin opintoja pyrittiin kohdentamaan erityisesti vähän koulutusta omaaville ja heikossa yhteiskunnallisessa asemassa oleville. Vaikka opiston tarjoamien opintojen kohderyhmä laajeni myöhemmin koko väestöön, säilyi sivistyksellisen tasa-arvoisuuden tavoite toiminnan sydämessä. Sivistyksellisen tasa-arvoisuuden keskeisenä ajatuksena voi nähdä todellisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen, jolloin jokaisella osallistumaan haluavalla tulisi olla siihen realistinen mahdollisuus (ks. luku 3.1). (ks. Tuomisto 1989, 37 – 45.)

Kansalaisopiston kyky tarjota palvelujaan tasa-arvoisesti alueen asukkaille edellyttää opiston maantieteellistä läheisyyttä (Vaherva ym. 2006, 52; ks. myös Rinne ym. 1992, 67 - 69). Suunnittelukeskeisellä aikuiskoulutuspolitiikan kaudella opistotoiminta järjestettiin lähellä väestöä ja opiston palveluiden saatavuus sekä tavoitettavuus oli erittäin hyvä. (ks. Törrönen & Kirstinä 2006, 48; Yrjölä 1996, 59). Opintojen saatavuutta edisti toisaalta myös hyvän taloudellisen tilanteen mahdollistama opintomaksujen vähäisyys.

{...}sillä tavalla on kyllä muuttunut, että aikaisemmin, ihan 70-80-luvun vaihteessa, niin silloin ajateltiin hyvin vahvasti, että opisto on joka kylän opisto. {...} Tämä

⁴⁰ Ainealueen luonteella tarkoitetaan tässä mahdollisuuksia harjoittaa aineen kursseja vastaavaa toimintaa omatoimisesti, ilman ohjausta tai muiden keinojen kautta.

tavoitettavuus oli silloin hirveän hyvä, kun pyrittiin mahdollisimman paljon järjestämään kylillä. H4(29)

{...}alkujaanhan se oli kaiken kansan oppilaitos ja sen piti olla edullinen, ilmainen, että kaikki pystyivät osallistumaan. H9(29)

Kansalaisopistoissa huoli opintojen saatavuudesta ja sivistyksellisen tasa-arvon heikkenemisestä heräsi 1990-luvulla kaventuneen julkisen rahoituksen ja sitä kautta syntyneiden opintomaksujen korotuspaineiden myötä (ks. Yrjölä 1996, 73, 126; Tuomisto 1998, 277). Vaikka taloudelliset syyt eivät vielä 1990-luvulla näytä nousseen keskeisiksi osallistumisen esteiksi (ks. Rinne ym. 1992, 67 – 69; vrt. Storhammar 1992, 18), ovat maksujen toistuvat korotukset muuttaneet tilannetta. Maksujen vähittäinen nousu voidaankin nähdä yhtenä merkittävimpänä yksittäisenä syynä tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien heikkenemiseen (Hyvönen ja Karvinen 2006, 51, 59; vrt. Opetusministeriö 2002a, 110). Opistojen yhdistymisen myötä toteutettu maksujen harmonisointi ja tätä seuranneet toistuvat maksujen korotukset ovat tuoneet sivistyksellisen epätasa-arvoisuuden ongelman myös sellaisille alueille, joissa sitä ei ennen ollut.

Tästä käydään joka vuosi kädenvääntöä, koska tässä tulevat nämä taloudelliset rajoitteet vastaan, eli kaikki me tiedämme, että noilla kurssimaksuilla mitkä meillä on, ei missään tapauksessa enää tietyt ryhmät, tietyt ihmisryhmät...että eivät pysty tulemaan sitten mukaan. H3(8)

{...}kurssimaksuja nostellaan, niin kyllä se tämmöistä vähemmän tuloja, peruseläkkeellä olevia, niin se varmasti sitten rokottaa ja rajoittaa ja semmoisia joilla ei ole sitä rahaa niin kauheasti käyttää, niin varmasti kaksi kertaa ajattelevat, että menevätkö ja mihin menevät, vaikka olisi hyötyäkin. {...} Mutta kyllä se siinä suhteessa on huonompaan, tässä tasa-arvoisuusajattelussa kyllä ilman muuta. H4(29)

Maksujen voi nähdä rapauttaneen sivistyksellistä tasa-arvoa, sillä kaikilla ei enää maksujen suuruuden vuoksi ole mahdollisuutta osallistua opintotoimintaan. Maksujen nousu on haastanut erityisesti työttömien, maahanmuuttajien sekä eläkeläisten osallistumismahdollisuudet (Opetusministeriö 2002a; vrt. Opetusministeriö 2004c, 10). Vaikka kansalaisopistoja on perinteisesti pidetty erityisesti vähätuloisten opinpaikkana, näyttää opistotoimintaan osallistuminen, muun aikuiskoulutuksen tavoin, olevan yhä vahvemmin sidoksissa tulotasoon. Aikuisopintojen kasaantuminen hyvätuloisille ja usein myös hyvin koulutetuille on aikuiskoulutuksen kentällä tunnettu tosiasia, mutta sitä ei ole nähty kansalaisopiston ongelmana. (ks. esim. Rinne ym. 1992, 130 - 135, 171; Rinne ym.

1998, 108, 112.) Sihvonen (2004, 116; ks. myös Toiviainen 2002, 93) kuitenkin huomauttaa, että myös vapaassa sivistystyössä opinnot kasaantuvat hyvin koulutetuille ja hyvässä taloudellisessa asemassa oleville.

Maksujen ohella yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien heikkenemisen taustalla voi nähdä seutuopiston perustamishankkeen, sillä laajalla maantieteellisellä alueella toimiva opisto ei välttämättä voi turvata opintopalveluiden saatavuutta ja tavoitettavuutta (ks. Vaherva ym. 2006, 52). Opintopalveluja järjestetään alueellisessa opistossa taloudellisen niukkuuden vuoksi yhä harvemmissä toimipisteissä ja suuret etäisyydet koituvatkin opintojen saatavuuden uhkaksi erityisesti syrjäseuduilla. Toisaalta rahoituksen toistuva kaventuminen voi ohjata toiminnan supistamiseen alueilla, joilla kysyntää on vähän, heikentäen mahdollisesti opintojen saatavuutta vähän asutuilla ja syrjäisillä seuduilla yhä enemmän.

{...}että mikä se loppujen lopuksi on syynä, että se on vähentynyt sitten se innostus sivukylilläkin siihen osallistumiseen, että ei siellä välttämättä sitten...onhan siellä ollut liikuntaakin melkein joka paikassa, mutta ei sitä nykyään ole kaikkialla, että ihmiset sitten, jotka haluavat niin he ajavat autolla sitten harrastamaan jonnekin kauemmas, että kaiken kansan oppilaitoksena se on minun mielestä menettänyt pikkaisen merkitystään. H9(29)

No kyllä se ehkä tämä tämmöinen tasa-arvo opiston näkökulmasta tai opiston tarjoamana tämä tasa-arvoinen mahdollisuus osallistua, niin kyllä se tässä seutuopistossa, niin on se rapautunut, ehkä enemmän kuin omana olisi, koska on paljon näitä muitakin kuntia. H4(29)

Minusta näyttää siltä, että monissa kunnissa käy niin, että opistotoimintaa ei tulkita enää lähipalveluksi. Saattaa olla, että tässä seutu...joidenkin kuntien osalta tulee niin tapahtumaan, ja se johtuu vaan mitättömästä seikasta eli rahasta. H7(38)

Etäisyyksien kasvaminen voi estää yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien toteutumisen (ks. Törrönen & Kirstinä 2006, 41). Pitkät matkat ja huonot kulkuyhteydet nousevatkin Hyvösen ja Karvisen (2006, 51, 59; ks. myös Rinne ym. 1992, 159 – 160) tutkimuksessa yleisimmiksi osallistumisen esteiksi. Vaikka matkat voivat itsessään muodostua osallistumisen esteeksi, voi osallistumismahdollisuuksia heikentää myös matkoista aiheutuvat kulut, jotka nostavat kurssin kustannuksia⁴¹. Palveluiden saatavuuden turvaaminen eri alueiden väestölle muodostuukin opistojen ja palveluiden yhdistämisen- sekä keskittämishankkeiden haasteeksi (ks. Aronen 2004, 66).

⁴¹ Matkakulujen lisäksi kurssin kustannuksiin voi laskea kuuluvan myös matkoista aiheutuvan ajan menetyksen, mitä voi pitää osallistumiseen liittyvänä vaihtoehtoiskustannuksena (ks. Määttä 1999, 31 - 32).

Vaikka alueellisen opiston voi nähdä rapauttaneen sivistyksellisen tasa-arvoisuuden toteutumista opintopalveluiden saatavuuden heikentymisen myötä, on opistojen yhdistyminen toisaalta myös mahdollistanut tarjonnan monipuolistumisen ja laadullisen kehittymisen koko opiston toimialueella (ks. Aronen 2004, 66 – 67). Uuden alueellisen opiston laaja suunnittelukapasiteetti mahdollistaa opintojen aiempaa monipuolisemman ja laadukkaamman tarjonnan myös syrjäseuduilla.

{...}meillä on enemmän päätoimista henkilökuntaa suunnittelemaan, sitä myöten meidän opetustarjonta on varmasti monipuolistunut ja se on tullut paremmaksi laadullisesti. {...} Se on selkeästi nähty se, että nyt on pystytty tuolla ympäristössä tarjoamaan sellaistaakin opetusta mitä siellä ei se oma opisto olisi koskaan pystynyt tuottamaan, että siinä mielessä tämä on varmasti ihan ollut hyvä ratkaisu. H8(30)

Julkisen rahoituksen supistumisesta ja tehokkuuspyrkimyksistä kantautuvat maksujen toistuvat korotukset ja opistopalveluiden saatavuuden rapautuminen eivät yksin selitä sivistyksellisen tasa-arvon heikkenemistä, vaan myös kysyntälähtöinen toimintatapa luo oman merkityksensä. Kun opintoja joudutaan kohdentamaan yhä voimakkaammin kysynnän perusteella, voi se käytännössä merkitä opintojen kohdentamista maksukykyisten asiakkaiden tarpeiden ja toiveiden mukaan. Vaarana onkin suppealle ryhmälle kohdistettujen kapea-alaisten erikoiskurssien tarjonnan voimakas kasvaminen, mikä irtaannuttaa opiston vapaan sivistystyön perinteisestä (sivistys)tehtävästä ja sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistämisyhtymyksistä (ks. Sihvonen 2004, 117).

{...}että minusta on ihan kiva tällöisiä erikoiskursseja tehdä ja se on hienoa, että me saadaan niitä rahoitettua, mutta tämän rooli on olla tavallaan semmoinen kansansivistyslaitos. Se tehtävä on semmoinen, että sen pitää...se ei voi olla ihan tällöisten, niiden joilla on varaa maksaa. {...} H6(33)

Voimakkaasti erikoistuneet kurssit jäävät yleensä vain harvojen etuoikeudeksi, osallistujaryhmän muotoutuessa kapea-alaisesta ihmisjoukosta, mutta toisaalta myös kurssien muita opintoja korkeamman hinnan rajatessa osallistumismahdollisuuksia. Kun opistopalvelut ovat yhä harvempien saatavissa, etsitään oppimis- ja harrastusmahdollisuuksia muualta, mikä edesauttaa osaltaan oppimismarkkinoiden toimimista (ks. Jarvis 1996).

Sivistyksellisen tasa-arvoisuuden heikkeneminen ja eriarvoisuuden voimistuminen näyttävät vallitsevan opistoelämän keskeisimpänä, markkinaperusteisesta politiikasta

kantautuvana ongelmana (ks. Chomsky 2000, 24; vrt. Martin 1994, 23). Eriarvoisuuden voimistuminen ilmentää markkinaperusteisuuden myötä esille tullutta jännitettä tehokkuuden tavoittelun ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä (Ball 2006a, 22). Tehokkuuspyrkimysten hintana näyttääkin olleen eriarvoistuminen, joka on heijastunut opistotoiminnan ohella myös laajemmin yhteiskuntaan (ks. Heiskala 2006; Moisio 2008; Simola ym. 2002, 256).

Eriarvoisuuden ongelmaan suhtaudutaan kansalaisopistotoiminnassa vakavasti ja sivistyksellisen tasa-arvoisuuden elvyttäminen nähdään tärkeänä. Opistolaisten toimet sivistyksellisen tasa-arvon puolesta kaatuvat kuitenkin taloudellisesta tilanteesta kantautuvaan voimattomuuteen. Sivistyksellisen tasa-arvon palauttamista ei taloudellisen niukkuuden vuoksi nähdäkään mahdollisena ilman julkisia erillistukia.

{...}siinä se on taas ihan selkeästi sitten tämmöinen... koulutuspoliittisia päätöksiä pitää tehdä esimerkiksi työttömien, eläkeläisten osalta siitä, että tuleeko heille joitakin tukitoimia siihen, että voivat osallistua {...} H8(30)

Sivistyksellistä tasa-arvoa on pyritty ylläpitämään ja elvyttämään valtion toimesta, kohdistamalla elvytystoimia ja -tukia niihin, joiden osallistumismahdollisuudet ovat syystä tai toisesta heikentyneet (ks. Tuomisto 1989, 48 – 49, 53). Viime vuosina sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistämisen välineeksi ovat nousseet suuntaviivaopintojen ohella opintosetelit⁴², joiden kautta tuetaan ensisijaisesti työttömien, eläkeläisten ja maahanmuuttajien taloudellisia edellytyksiä osallistua opintoihin (Opetusministeriö 2006, 10; Opetusministeriö 2004c, 15; ks. myös Toiviainen 2002, 154 - 155).

Nyhän valtio on kokeiluna jakanut... myöntänyt tällaisia opintoseteleitä. {...} Valtio on kuitenkin kohdentanut tämän joukon maahanmuuttajille, työttömille tai joihinkin semmoisiin {...} H7(38)

Törrönen ja Kirstinä (2006; ks. myös Toiviainen 2002, 155) pitävät selvityksessään opintoseteleitä erinomaisena, sivistystyön rahoitusjärjestelmää tukevana ratkaisuna, joka mahdollistaa syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien osallistumisen. Opintosetelijärjestelmään ei kuitenkaan opistotasolla tutkielmani aineiston perusteella suhtauduta yhtä myönteisesti ja järjestelmän toimivuutta kohtaan esitetään paljon

⁴² Opintosetelillä viitataan tässä tukimuotoon, jolla poistetaan tiettyjen ihmisryhmien osalta kansalaisopistotoimintaan osallistumisen taloudellisia esteitä. Opintoseteli on tarkoitettu käytettäväksi kansalaisopistotoimintaan, eikä sillä siten ole asiakkaan valinnan kautta palveluiden hintaa tai laatua ohjaavaa merkitystä. (vrt. palvelusetelit, luku 3.3)

kritiikkiä. Seteleiden riittämättömyys ja toisaalta niiden jakoperusteiden epäoikeudenmukaisuus, kun setelit tulee hakea opistolta ja niiden saaminen perustuu nopeuteen, herättävät kysymyksiä opintosetelijärjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta.

{...}se on nyt aika hankalaa se käyttö jotenkin, että se vaatii, se seteli vielä käynnin täällä, fyysisesti paikanpäällä. H10(30)

{...}opintoseteleitä tässä oli, mutta niitä oli niin vähälle joukolle, että ne vaan enemmän herättivät ärsyyntymistä ja varsinkin kun ne jaettiin sitten vähän sillein...aika vähäisen tiedotuksen perusteella. H9(29)

Minusta se on äärettömän lapsellinen ja semmoinen, että niillä ei pureuduta todelliseen ongelmaan...todelliseen tasa-arvoon. {...} Eikö se jo, että tällainen opintoseteleiden tarve on, niin eikö se ole oire tavallaan jo? Se kertoo siitä, että meillä ei ole asiat hyvin, ihmisillä ei ole varaa opiskella, vaan he tarvitsevat jonkun ylimääräisen tuen eli että ne ovat liian kalliita ne opintomaksut, sitä se kertoo. Pidän täysin epäonnistuneena. H6(33)

Opintoseteleiden ei voi katsoa olevan yhtäläisesti kaikkien niiden ihmisten saatavilla, jotka olisivat tähän tukeen oikeutettuja, sillä alueellisen opiston laaja toimialue on tuonut mukanaan suuret etäisyydet, jotka voivat muodostua esteeksi opintosetelin noutamiselle. Toisaalta suuret etäisyydet voivat myös vähentää setelin hakemisen kannattavuutta, kun huomioidaan matkoista aiheutuvat kustannukset. Saatavuuden ongelmaa syventää myös seteleiden jakoon liittyvän tiedotuksen vähäisyys. Palvelusetelijärjestelmän heikkoudeksi voikin nostaa järjestelmän ylläpitoon ja käytäntöön, kuten setelien jakeluun liittyvät tekijät (Salminen & Niskanen 1996, 66).

Opintoseteleiden ohella sivistyksellistä tasa-arvoa on pyritty edistämään myös luomalla vähävaraisille mahdollisuus liittää kurssimaksut osaksi toimeentulotukea. Ehdot tämän tukimuodon hyödyntämiseen ovat kuitenkin tiukat. (ks. L 1997/1412.) Käytännössä sosiaalipuolen rahoituksen hyödyntäminen jää vähäiseksi paitsi tiukkojen ehtojen myös tuen hakemiseen liittyvän kynnyksen ja tottumattomuuden vuoksi.

{...} siis harrastusmenoitan myös lasketaan perusturvan menoihin. Annetaan ohjaus, että jos et pysty maksamaan, niin jos täytät tietyt ehdot, niin sinun kotikuntasi perusturva maksaa kurssimaksun. {...} minusta he voisivat käyttää enemmän sitä, että siinä on jonkinlainen kynnys. Eli varmasti ne jotka ovat sitä ehkä muutenkin tottuneet käyttämään, niin sitten... H7(38)

Opintoseteleiden ja toimeentulotuen lisäksi sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistämiseen ja syrjäytymisvaarassa olevien aktivoimiseen on ehdotettu niin sanottua hakevaa toimintaa.

Hakevalla toiminnalla tarkoitetaan sivistystyön oppilaitoksen omaa vapaaehtoisuuteen perustuvaa aktiivisuutta syrjäytymisvaarassa olevien etsimiseen ja heidän aktivoimiseensa. (ks. esim. Törrönen & Kirstinä 2006, 40; Toiviainen 2002, 157 - 158). Tutkielmani aineistossa ei viitattu hakevaan toimintaan, mikä voi osaltaan kuvata toiminnan tosiasiallista vähäisyyttä. Resurssien niukkuus ja työn kuormittavuustekijät (ks. luku 5.3.3) voivat osaltaan selittää hakevan toiminnan mahdollista⁴³ vähäisyyttä (ks. emt. 44 - 45).

5.2.4 Laatutietoisuuden voimistuminen

Yksityisten palveluiden laadukkuuden⁴⁴ nähdään kantautuvan asiakaslähtöisen ja kysyntäperusteisen toimintatavan kautta. Koska nämä periaatteet eivät nousseet julkisella sektorilla keskeisiksi toiminnan ohjaajiksi, ennen kilpailuperiaatteiden ja maksujen yleistymistä, muodostui käsitys julkisten palveluiden laadukkuuden heikkoudesta suhteessa yksityisiin palveluihin. (ks. Kasvio 1994, 83.) Markkinaperusteisen politiikan myötä laatutekijät ovat saaneet opistotoiminnassa asiakaslähtöisen toimintatavan muodossa aiempaa korostuneemman aseman, vaikka opistotoiminnan laatutekijöihin ja asiakkaiden tarpeisiin on kiinnitetty huomiota myös aiemmin. Toiminnan laadun kehittäminen on nähty jo suunnittelukeskeisellä aikuiskoulutuspolitiikan kaudella tärkeänä toiminnan jatkuvuuden kannalta, ja kehittämisen painopiste asettuikin ennen kaikkea opetuksen laadukkuuden kehittämiseen.

{...}se laatu kyllä oli, vaikka ei maksettu siitä niin paljoa. Jos se ei ollut riittävän mielenkiintoista, niin jäiväthän ne ihmiset pois ja silloin ryhmät loppuivat. H2(27)

Kyllä se laadukkuus, kyllä sitä ajateltiin silloin alkuvuosinakin ja sitä aina haluttiin kehittää. Tuntiopettajillekin näitä aikuiskasvatuksen perusopintoja, kursseja ja aprojakin suoriteltiin, että haluttiin nostaa tuntiopettajien opetustasoa, että kyllä se sillä tavalla mukana on ollut, mutta kyllähän se on korostunut paljon tämän yleisen kustannustason myötä. Ihmiset vaativat hyvää opetusta vastineeksi sille rahalle. H4(29)

⁴³ Haastatteluissa ei suoraan kysytty hakevasta toiminnasta. On siis mahdollista, että hakeva toiminta on osa kansalaisopistotoimintaa, vaikka se ei tutkielmani aineistosta käynytäkään ilmi.

⁴⁴ Laadulla ymmärrän tässä ennen kaikkea toiminnan kokonaisvaltaisen tehokkuuden ja asiakkaiden tyytyväisyyteen (vrt. Tuomola-Karp 2005, 212), joiden voi katsoa toteutuvan asiakaslähtöisen ja siten kysyntään perustuvan toiminnan kautta.

Asiakaslähtöisyyden korostuminen markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan myötä heijastelee yhteiskunnan (teollisen)tuotantorakenteen siirtymistä 1990-luvulla niin sanottuun joustavaan tuotantoon, jossa pyrkimyksenä on tuottaa hyödykkeitä, jotka ovat paitsi korkealaatuisia myös asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden mukaan erikoituneita (Kasvio 1994, 18). Käytännössä asiakaslähtöisyys ja toiminnan laadukkuus ovat nousseet tärkeiksi elementeiksi osallistujamaksujen yleistymisen ja nousun myötä, kun asiakkaat ovat ryhtyneet vaatimaan käyttämilleen rahoilleen vastinetta (ks. Tuomola-Karp 2005, 212; vrt. Yrjölä 1996, 80; ks. myös Hyvönen & Karvinen 2006, 54; Varmola 1996, 138). Maksujen toistuvien korotusten myötä asiakkaiden vaatimukset onkin pyritty huomioimaan aiempaa paremmin ja palveluiden laatuun on siten ryhdytty kiinnittämään yhä enemmän huomiota (ks. Sihvonen 1989, 70 – 71).

{...}se työnteko muuttui käytännössä, kun nämä opiskelijat ryhtyivät maksamaan, joutuivat maksamaan opintomaksuja, niin silloinhan se tuli esimerkiksi se...en minä usko, että me huonosti opetettiin sitä ennenkään, mutta nyt tuli sille opetuksen laadulle erillinen painoarvo, koska ihminenhän lähtee pois... meidän on opetettava sen verran hyvin, että ihmiset suostuvat maksamaan ja vielä viihtyvät siellä kurssilla H2(27)

Laatu tulee tietysti näiden asiakkaiden myötä, että laatu on kasvanut tai sanotaan näin, että laatutietoisuus on lisääntynyt ihan tämän asiakaskeskeisyyden takia, koska asiakkaat maksaa nykyään kursseista niin paljon, että he ovat myös oppineet vaatimaan tiettyä laatua. H3(8)

Laadukkuuden korostuminen on tuonut opetukseen ja toiminnan suunnitteluun uusia haasteita sekä paineita (vrt. Järnefelt ja Lehto 2002, 42), sillä kurssit on rakennettava riittävän korkeatasoisiksi ja mielenkiintoisiksi, jotta osallistajat kokevat saavansa rahoilleen vastinetta ja ovat tyytyväisiä. Tyytyväiset asiakkaat voi nähdä tärkeinä toiminnan jatkuvuuden kannalta, sillä tyytyväinen asiakas saattaa käyttää opiston palveluita myös uudelleen ja toisaalta kertoa mahdollisesti myös muille saamastaan laadukkaasta palvelusta, jolloin opisto voi saada uusia asiakkaita toimintansa piiriin. Asiakkaiden tyytyväisinä pitäminen pyritään osaltaan turvaamaan kysyntälähtöisen toimintatavan avulla, jolloin asiakkaiden tarpeet ohjaavat tarjontaa ja kurssisisältöjä. Toisaalta kurssien sisältöjen ja tavoitteiden täsmentämiseen on asiakkaiden laatuvaatimusten noustua ryhdytty kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota, jotta kurssisisällöt vastaisivat osallistujan odotuksia.

{...} kyllä siinä nämä tavoitteet ovat ehkä täsmentyneet enemmän ja varsinkin sen jälkeen nyt kun tuota opintomaksut kauttaaltaan opistoissa ovat nousseet, juuri rahan vähyden takia, kyllä opiskelijat asettaa sille opetukselle yhä suurempia ja suurempia vaatimuksia, jolloin siinä näkee sen, että he odottavat yhä parempaa opetusta. He odottavat, että on määritelty se mitä siinä opintoryhmässä tehdään ja sitten he katsovat sitä, että miten tämä toteutuu ja se on tietysti, sehän on meidän kannalta vain hyvä asia. {...} H8(30)

Täsmälliset kurssikuvaukset ja asetetut tavoitteet auttavat markkinoilla toimivaa asiakasta valitsemaan itselleen sopivimmat, eniten hyötyä tuovat opinnot (ks. Tuomisto 1998, 277) mutta toisaalta täsmälliset kuvaukset lisäävät myös opistotoiminnan tehokkuutta, kun oikeat ihmiset saadaan ohjattua oikeille kursseille. Markkinamekanismien, kuten asiakaslähtöisyyteen perustuvan kysyntäpohjaisen toimintatavan, soveltamisen koulutuspalveluiden tuottamisessa voikin nähdä lisäävän sekä toiminnan tehokkuutta että laadukkuutta (ks. esim. Ball, 2006a, 11; Virkkunen ym. 1987, 17 - 18).

Osallistujien vaatimustason nouseminen ilmenee käytännössä asiakkaiden aiempaa voimakkaampana palautteenantamisaktiivisuutena. Opintomaksujen toistuvien korotusten myötä kasvanut vaatimustaso ja ihmisten laatutietoisuus näyttäytyvät laaja-alaisena vaativuutena, eikä annettu palaute siten kohdistu vain opetukseen tai kurssien sisältöön, vaan toiminnan odotetaan olevan kaikin puolin laadukasta.

Kyllä palautetta tulee. Jos se paikka minne menevät, niin jos se tie on auraamatta tai lamput eivät pala tai jotakin, niin kyllä. Minusta se on oikeastaan {...} täällä ollessa se on joka vuosi ehkä lisääntynyt, mutta ei se minusta huono asia ole. H7(38)

{...}siis sen jälkeen kun nämä opintomaksujen hinnat ovat nousseet, niin tämä opiskelijoiden, opiskelijat ovat aktivoituneet antamaan palautetta opinnoista ja opetuksesta. He antavat positiivista palautetta, mutta puuttuvat entistä enemmän myös negatiivisiin...sanotaan jos on tapahtunut jotain negatiivista. H8(30)

Palaute nähdään tärkeänä, sillä sen kautta opistossa voidaan paitsi arvioida ja kontrolloida toiminnan laadukkuutta myös kehittää toimintaa. Palautteen ohella laadun arvioinnin välineenä on perinteisesti nähty myös asiakkaiden määrälliset muutokset kursseilla (Jokinen 2002, 56). Osallistujamäärän voikin katsoa heijastelevan asiakkaiden tyytyväisyyttä ja opintojen laadukkuutta (ks. Harva 1971, 82; Yrjölä 1996, 91 – 92).

{...} kai siinä on se valvonta, että jos ihmisiä ei tule enää sinne tunneille, niin kai se on sitten sen merkki, että ne eivät ole kovinkaan laadukkaita. H11(7)

Toisaalta asiakasmäärien muutokset eivät välttämättä suoraan ilmennä toiminnan laadukkuuden tasoa, sillä osallistujamäärien muutoksiin voi vaikuttaa toiminnan laadukkuuden ohella esimerkiksi hintojen nousu tai suurista etäisyyksistä kantautuva opintojen saatavuuden heikkous (ks. Harva 1971, 82). Laadun tarkkailu kurssilaisten määrällisten muutosten ja asiakkaiden palautteiden kautta ei riitä, jos laatutekijät tulevat korostumaan entisestään. Laadun seuraamiseen ja varmistamiseen pyritäänkin kehittämään kattavampia menetelmiä arviointi- ja palautejärjestelmien kehittämisen kautta. (ks. Hyvönen & Karvinen 2006, 8; Tuijnman 1992, 213; Vatt 1995, 9.)

{...} painetta on myös ollut näiden laatu- ja arviointijärjestelmien kehittämisessä, että tietäisimme oikeasti mitä opiskelijat miettivät {...} H3(8)

Laatuajattelun korostumisen ja asiakkaiden laatutietoisuuden voimistumisen voi nähdä mahdollisuutena opistotoiminnan kehittämiseen. Pyrkimys toiminnan kehittämiseen ja laadukkuuden ylläpitämiseen näyttäytyvät tärkeänä osallistujien mukaansaamisen ja toiminnan ylläpitämisen näkökulmista. Laatu toimiikin välineenä, joka erottaa toimijat toisistaan kilpailun voimistuessa, mutta toisaalta myös kilpailussa pärjääminen edellyttää toiminnan laadukkuuteen panostamista. (ks. Tuomisto 1998, 277 - 278; Tuomola-Karp 2005; vrt. Siltala 2007, 486.) Opistojen yhdistyminen on osaltaan voinut olla laadun ja tarjonnan monipuolisuuden turvaamisen ja sitä kautta kilpailussa pärjäämisen edellytys.

Tuomola-Karp (2005) nostaa väitöskirjassaan, perehtyessään *kansanopistoväen* laatukäsityksiin, laadukkuuden tavoittelun ytimeen ajatuksen taloudellisen suorituskyvyn parantamisesta. Toiminnan laadun kehittäminen näyttäytyy siis välineenä taloudellisen suorituskyvyn kehittämiseen, vahvistaen samalla toiminnan tehokkuutta. Laadun rakentaminen edellyttää muutosvalmiutta, joka käsittää niin olemassa olevien käytänteiden kuin uusien toimintojen ja toimitapojen kehittämistyön. Muutosvalmius puolestaan edellyttää opiston tehtävien ja toiminnan ymmärtämistä entistä laaja-alaisempana ja markkinoiden kehystämänä, jolloin asiakkaiden tarpeiden ja mielipiteiden kuunteleminen sekä huomioiminen nousevat toiminnan kehittämisen keskiöön.

Tutkielmani aineiston perusteella toiminnan laadun tavoittelu näyttäytyy kansalaisopistossa asiakkaiden tarpeiden eli kysynnän ja palautteiden huomioimisen sekä näihin vastaamisen kautta. Kansalaisopiston laadun rakentamisen ja sitä kautta

(taloudellisen) suorituskyvyn parantamisen keskeisenä elementtinä voi nähdä opistolaisten kehittämishalukkuuden, joka ilmentää heidän muutosvalmiuttaan.

No kyllä kai se pitäisi olla kehittäjä...kehittäjän roolihan se pitäisi olla, että sitä aluetta, mitä hoitaa, niin pitäisi sitä saada vietyä eteenpäin. H8(30)

{...} se on tavattoman tärkeää minulle, se alue, niin totta kai minä haluan kehittää ja olla suunnittelijana, sehän on mahdollisuus. Se on tietenkin se, että silloin minä tiedän, että kaikki minun kollegat tavallaan ovat myös...heillä on oma ainealue, josta he ajattelevat, että tämä on se maailman tärkein. {...} H6(33)

Opistolaisten halu kehittää toimintaansa ja sen laatua kertoo organisaation proaktiivisesta toiminta-asenteesta. Tutkiessaan yksityisen sektorin proaktiivista toimintatapaa ja -kulttuuria Antila ja Ylöstalo (2002, 11 -13, 33 – 39; Antila & Ylöstalo 2000) määrittelevät proaktiivisen toimintatavan eteenpäin suuntautuvana asenteena ja toimintana, jonka avulla työyhteisössä voidaan vastata voimistuvan kilpailun tuomiin haasteisiin ja muospaineisiin. Suorituskyykyys laadun kehittämisen motiivina voi toisaalta korostua myös opiston sisäinen kilpailuhenkisyuden vuoksi (vrt. Laulaja 2000, 77). Tulosjohtamisen periaatteiden suunnatessa resurssienjakoa ainealueiden välillä, on kunkin aineen pyrittävä kehittämään toimintaansa, saadakseen mahdollisimman paljon osallistujia ja sitä kautta myös resursseja.

Tuomola-Karp (2005, 161) toteaa laaduntavoittelun asettavan työntekijät taistelemaan omasta asemastaan, jolloin laadun parantamiseen tähtäävillä käytännön muutoksilla on voittajia, mutta toisaalta myös häviäjiä. Alueellisen opiston kilpailuhenkisyttä tukeva tiukka työnjako(ks. luku 5.3.2), jossa kukin suunnittelijaopettaja on vastuussa omasta ainealueestaan, sen suunnittelusta ja kehittämisestä, voi osaltaan paitsi vähentää koko opiston kehittämiseen käytettävää aikaa, myös vahvistaa ainealueiden kahtiajakautumista voittajiin ja häviäjiin. Häviäjien heikko menestys aineiden välisessä resurssikilpailussa voi merkitä negatiivisen kierteen muodostumista, missä heikot resurssit eivät mahdollista toiminnan kehittämistä tai edes ajassa mukana pysymistä, minkä vuoksi kysyntä voi heikentyä ja siten myös mahdollisuudet tulevien resurssien saamiseen kaventuvat. Negatiiviseen kierteseen ajautuminen tuo opistotyöhön turhautumisen ja epätoivon tuntemuksia, jotka voivat haastaa työn tekemisen motivaatiota.

{...}työvälineitä esimerkiksi {...} tai mitä tahansa, niin ei, mitenkään et pysty hommaamaan. Hirveän vaikea hommata. Pitäisi pysyä ajan tasalla, mutta ei ole rahaa, että niillä vanhoilla rähjillä sitten toimitaan siellä mitä on ennestään ja sitten

jotain pientä saadaan lisäksi vähän. Mutta isompia ostoksia, vaikka jos haluaisi pysyä ajan tasalla, vaikka uusimpia {...} tutustua niihin ja näyttää oppilaille, niin yhden saisi... niin ei ole toivoakaan. {...} Olen saanut semmoisia vastauksia, että tuntuu, että mitä turhaan natisee ja varsinkin kun, jos ei ole väkeä hirveästi tulossa, niin mitä niitä välineitäkään ostelemaan. H9(29)

Vaikka kilpailu näyttäisi voivan heikentää ainealueen kehittämismahdollisuuksia (ks. Hyvönen ja Karvinen 2006, 63), toteavat Kivistö & Kalimo (2000, 133 – 134) tutkimuksessaan kilpailun lisäävän työntekijöiden kehittämismahdollisuuksia. Kilpailuhenkisyys saattaakin motivoida opistolaisia oman osaamisensa kehittämiseen. Tämä ei kuitenkaan riitä, jos osaamisen siirtäminen työhön edellyttää esimerkiksi uutta välineistöä ja siten pärjäämistä resurssikilpailussa.

Varsinaisen kehittämistoiminnan haasteeksi voi toisaalta muodostua, myös menestyvien ainealueiden kohdalla, kehittämiseen tarkoitettujen resurssien vähäisyys. Julkisella sektorilla ongelmaksi nouseekin se, että työntekijöiden odotetaan tekevän kehittämistyötä aiempaa enemmän ja laajemmin, mutta kehittämiseen ei anneta riittäviä resursseja (Järnefelt ja Lehto 2002, 28). Kun opistolla ei ole resursseja ainealueiden kehittämistyöhön, nousee projektien mahdollistama rahoitus keskeiseksi kehittämistoimien mahdollistajaksi.

{...} ainealueet, vaikka ne ovat olleet kauhean itsenäisiä, niin niillä ei ole ollut semmoista ulkopuolista rahaa, eikä sitten talon sisältä tullut minkäänlaista rahaa siihen kehittämiseen. Että jos on halunnut kehittää ja on ollut sellainen ajatus, että myös kehittäminen olisi tärkeätä sille ainealueelle, niin se on aina se rahoitus pitänyt hankkia jostain muualta tai ne resurssit. Ja se ainut tapa on ollut oikeastaan sitten mennä projekteihin. H3(8)

{...} hankkeet pitää olla erittäin hyvin suunniteltuja ja perusteltuja ja sanotaan, että niissä pitää olla myös semmoista paikallista oivallusta ja otetta että, sinne tulee kanssa valtava määrä niitä hakemuksia, että ne sieltä sitten erottuu kanssa. {...} Opetushallitus on myös lähtenyt entistä enemmän arvioimaan sitä, että mitä näistä hankkeista jää käteen sitten, että jääkö niistä toimimaan mitään semmoista pysyvämpää työtapaa tai alueellista toimintaa tai jotain muuta. Että se on hyvä tietysti, koska silloin sitä mietitään, ei vain pelkästään sen rahan saamisen vuoksi vaan ihan toisestakin näkökulmasta. H5(30)

Ylöstalon (2005, 3) mukaan projektit eivät ole kokonaisuudessaan lisänneet kehittämisaktiivisuutta työpaikoilla, vaikka projekteihin osallistuminen on yleistynyt. Kansalaisopistossa kehittämisaktiivisuutta rajoittaa projektirahoituksen saamisen vaikeus, mikä kantautuu osaltaan projektirahoitukseen liittyvästä voimakkaasta kilpailusta. Kun

projektien tulee olla hyvin suunniteltuja pärjätäkseen projektirahoituskilpailussa, on hakemuksiin panostettava, mikä vie toisaalta arvokkaita resursseja tavallisesta opistotyöstä. Kehittämistoiminnan keskeiseksi esteeksi näyttääkin nousevan toimintaan käytettävissä olevien resurssien niukkuus.

5.3 Opistotyön muutos

Aikuiskoulutuspolitiikan voi katsoa vaikuttavan opetushenkilökunnan käytännön työhön (ks. Jokinen 2002). Koska markkinaperusteinen toimintatapa poikkeaa merkittävästi aiemmin harjoitetusta politiikasta (ks. esim. Lampinen 1998, 134), näen aiheelliseksi huomioida opistolaisten työelämän muutokseen nivoutuvia kokemuksia. Tarkastelen seuraavassa opistotyön muutoksia suhteessa aiemmissä tutkimuksissa (ks. esim. Antila 2006; Järnfelt & Lehto 2002; Antila & Ylöstalo 2002) esille tuotuihin työelämän muutoksiin ja toisaalta markkinaperusteisen politiikan tuomiin haasteisiin.

5.3.1 Ammatillisten identiteettien muuttuminen

Myötäilevän sivistyspolitiikan kaudella kansalaisopistotoiminnan opettajisto muodostui opistolla sivutoita tekevästä koulujen opettajista. Opistotoiminnan 1960-luvulla tapahtuneen yleistymisen ja laajenemisen myötä opettajisto ammatillistui ja heidän pätevyksiinsä kiinnitettiin aiempaa enemmän huomiota. (Sihvonen 1990, 39 - 41.) Vaikka sivutoimisten tuntiopettajien asema opistoissa pysyikin pitkään vankkana, kasvoi päätoimisten opettajien määrä opistoissa vähitellen suunnittelukeskeisen kauden aikana (ks. Alanen 1992, 47). Suunnittelukeskeisen kauden opisto-opettajuus näyttäytyi siten ennen kaikkea päätoimisena opettajuutena, jossa muun työn, kuten suunnittelun osuus jäi vähäiseksi.

{...} aikaisemmin oli aina päätoimisia opettajia, joilla oli tietty opetusvelvollisuus plus muun työn velvollisuus, mutta he olivat selkeästi opettajia, että heillä oli paljon opetustunteja. Se muu työ oli pieni ja rajallinen joka sitten jäi suunnitteluun. H3(8)

{...}silloin oli paljon enemmän sitä itse opetusta perustyönä ja sitten järjestämisasiota. {...} H2(27)

Vaikka päätoimista opettajuutta on koeteltu markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan aikana tehokkuuspyrkimysten ja säästötoimien kautta (ks. luku 5.1.2), on päätoimisten opettajien ammatillinen identiteetti⁴⁵ näyttäytynyt tutkielmani valossa perinteisenä opettajuutena aina 2000-luvulle saakka. Opettajuuden voi katsoa muuttuneen 2000-luvulla, viimeistään opistojen yhdistymisen myötä, kun suuri osa entisistä päätoimisista opettajista siirtyi alueellisessa opistossa suunnittelijaopettajan tehtäviin. Aikuisopettajien ammatillista identiteettiä väitöskirjassaan tutkiva Jokinen (2002, 46, 202 – 205, 245 – 246, 266) kuvaa kansalaisopistojen opetushenkilökunnan ammatillisen identiteetin näyttäytyvän 2000-luvulla pääasiassa suunnittelijaopettajuutena. Työnimikkeen muuttumisen ohella myös käytännön työhön on tullut paljon muutoksia siirryttäessä päätoimisesta opettajuudesta suunnittelijaopettajuuteen. Samalla kun työtehtävät ovat monipuolistuneet, on työn painopiste siirtynyt pääasiallisesta opetustyöstä hallinnollisiin tehtäviin ja opetuksen suunnitteluun sekä kehittämiseen. Varsinaisen opetustyön osuus näyttää vähentyneen muutoksen myötä merkittävästi, minkä voi ymmärtää opettajien ammatillisen identiteetin muuttumisen keskeisimmäksi elementiksi.

Silloin se työ muuttui oleellisesti, koska minä vastaan sitten taas tämän alueen kehittämisestä, sen opetuksesta, niin se muuttui oleellisesti sillä tavalla, että se muuttui enemmän hallinnolliseksi. Että sitten kuitenkin se, että semmoinen tuntuma opetukseen on, että minä opetan yhtenä päivänä viikossa. {...} silloin minä tein 570 tuntia opetusta ja 212 tuntia muuta työtä, nyt minä teen tuhat tuntia muuta työtä ja kaksi sataa tuntia opetusta. H6(33)

Nyt tällä hetkellä on 350 tuntia opetusta vuodessa ja sitten lähes 700 tuntia muuta työtä, kun aikaisemmin oli 580 tuntia opetusta 350 tuntia muuta työtä. H9(29)

Opetustyön vähentyminen ei alueellisessa opistossa nivelly yksin suunnittelijaopettajien työhön, vaan myös edelleen päätoimisesti opetustyötä tekevien opettajien työ näyttää muuttuneen aiempaa hallinnollisemmaksi. Koska päätoimisten opettajien ja suunnittelijaopettajien opetustyön osuus jää vähäiseksi, toteutetaan opetus alueellisessa opistossa pääasiassa tuntiopettajien voimin. Opistot ovat suosineet tuntiopettajien käyttöä

⁴⁵ Identiteetillä viitataan ihmisen käsitykseen itsestään eli siihen, miten ihminen näkee itsensä sosiaalisten suhteiden verkostossa ja toisaalta kokee jäsenytävänsä sosiaaliseen rakenteeseen (ks. Huotelin 1992, 23; Jokinen 2002). Ammatillisen identiteetin voi ymmärtää yhtenä identiteetin osa-alueena, sillä ihminen määrittyy eri tavoin erilaisissa ympäristöissä (ks. Heikkinen 2001, 28 - 32). Identiteetin voikin katsoa nivoutuvan ihmisen erilaisiin rooleihin tai rooli-identiteetteihin. Rooli-identiteetillä tarkoitetaan ihmisen kuvitteellista käsitystä itsestään, siitä millainen hän haluaisi olla ja miten hän haluaisi toimia eri ympäristöissä. (ks. McCall & Simmons 1966, 67 – 68, 76.)

aina lamavuosien säästöpainesta asti, samalla kun vakinaisten opettajien määrää on supistettu (ks. Jokinen 2002, 46 – 47; Yrjölä 1996, 130).

{...} että vaikka on päätoimisia opettajia ja suunnittelijaopettajiahan nämä ovat sillä tavalla, että enemmän on painottunut se suunnittelu, mutta opetusta myös, niin se vielä vaikuttaa siihen, että pitää olla tuntiopettajia melkoinen armeija. {...} Että näin tuntiopettajien voiminhan tuo opetus toteutuu. H4(29)

Vaikka tuntiopettajien määrällinen paljous voi selittyä osin opintotarjonnan laaja-alaisuudella ja monimuotoisuudella, voi lamavuosista voimistuneen tuntiopettajien määrällisen kasvun ja vakinaisen työvoiman vähentymisen katsoa kuvaavan myös opistotoiminnan siirtymistä joustavaan tietotyöhön, jossa vakinaisen työvoiman vähäistä määrää kompensoidaan tuntiopettajilla. Informationaalisen ajan työhön liittyvänä piirteenä voi nähdä työvoiman jakaantumisen ydintyövoimaan ja korvattavaan työvoimaan. Ydintyövoima koostuu verkostoitujista (networkers) ja joustajista (fleximers), kun korvattava työvoima puolestaan koostuu työntekijöistä, jotka ovat korvattavissa toisilla työntekijöillä tai automaatiolla. Koska korvattavan työvoiman määrää voidaan säädellä tarpeiden ja markkinatilanteen mukaan, kuuluu työttömyys korvattavan työvoiman arkeen. (Castells 1996, 201 - 279; vrt. Kasvio 1994, 46 – 47.) Vaihdeettavaan työvoimaan kuulumisen tuokin työhön voimakkaita epävarmuustekijöitä (ks. Siltala 2007, 286 – 301), jotka opistotyön kohdalla nivELYVÄT toistuvien resurssivähennysten myötä epävarmuuteen työn jatkuvuudesta ja määrästä.

{...} Me olemme tavallaan heittopusseja kaikki tuntiopettajat koko ajan, että me olemme ihan kysynnän ja tarjonnan lain alla. {...} silloin enemmän sai opettaja toteuttaa itse itsensä ja olla semmoinen kuin on ja sitten kurssit joko veti tai ei. {...} H10(30)

Tarjonnan rakentuessa aiempaa voimakkaammin kysyntälähtöisesti, muotoutuu tuntiopettajien työn määrä yhä vahvemmin kysynnän ja tarjonnan perusteella. Epävarmuus työn määrästä ja tulevaisuudesta voi tuoda tuntiopettajille tulospaineita, jotka näyttäytyvät käytännössä aiempaa voimakkaampana huolena osallistujamäärien riittävydestä ja kurssien kannattavuudesta. Alueellisen opiston perustamisen myötä epävarmuus kurssien toteutumisesta näyttääkin kasvaneen, kun opiston taloudellinen tilanne on heikentynyt ja toisaalta kurssimaksut nousseet. Kohonneiden maksujen vuoksi osallistujia ei aina saada riittävästi mukaan, jotta kurssi voitaisiin toteuttaa. Erityisesti syrjäseuduilla osallistujien aktivoiminen ja mukaansaaminen edellyttää aiempaa enemmän houkuttelu- ja innostamistyötä, jotta kursseilla saadaan riittävästi osallistujia.

Minusta nykyään on aika paljon, mitä nyt tässä olen huomannut, niin nuo tuntiopettajat joutuvat hirveästi ottamaan yhteyksiä ihmisiin ja haalimaan mukaan, että saisivat ryhmiä, että saisivat sitä tuntipalkkiota...palkkaa sitten niistä töistä. H9(29)

Osallistujien houkuttelevuus opintoihin on perinteisesti nähty vieraana vapaan sivistystyön oppilaitosten opettajien työlle (Harva 1971, 82 – 83; ks. Filander 2006, 48). Markkinaperusteisuuden myötä voimistunut kilpailu ja niukat resurssit näyttävät kuitenkin asettaneen tuntiopettajat uuteen rooliin, jossa palkan eteen on tehtävä aiempaa enemmän opintojen markkinoimis- ja osallistujien aktivoimistyötä. Kurssien toteutumatta jäämisen ohella opettajien työn epävarmuutta lisää myös kurssien määrällinen vähentäminen ja pelko tulevasta vähennyksistä, mikä merkitsee tuntiopettajien opistotyöstä saamien tulojen kaventumista.

{...}koko ajan tulee säästöjä. {...} toinen opettaja jätti pari tuntia pois ja minä jätin yhden, niin se on juuri se, että se on kaikki palkasta pois ja silloin sinulla on tarve saada jostain muualta {...} Pelkään sitä, että kun on niin epävarmaa se, että onko tunteja opettajilla enää, niin se ajaa siihen, että ne jotka täällä jatkossa pitää niitä tunteja, niin niiden ammattitaito laskee, eli ne ammattinsa osaavat hakeutuvat jonnekin muualle, kun ne eivät kestä sitä epävarmuutta minkä tämä tilanne aiheuttaa. H10(30)

Opettajien opistotyöstä saatavien tulojen vähentyminen ja toisaalta epävarmuus tulevasta tuloista tuo opistotoimintaan uhan ammattitaitoisten opettajien siirtymisestä muihin, varmempiin työpaikkoihin, jolloin opetuksen laadun ylläpitäminen nousee kilpailullisilla oppimismarkkinoilla toimivan opiston todelliseksi huolenaiheeksi.

Jatkuvasti vähentynyt rahoitus ja voimistuneet tehokkuusvaatimukset näyttävät tuoneen muutoksia paitsi opiston perinteisten opettajien, myös tuntiopettajien työhön ja ammatilliseen identiteettiin. Toisaalta myös rehtorin työnkuva on muuttunut siirryttäessä suunnittelukeskeiseltä politiikan kaudelta markkinaperusteiseen. Suunnittelukeskeisellä aikuiskoulutuspolitiikan kaudella, opistojen ollessa pieniä, muotoutui rehtorin työ käytännönläheiseksi ja monimuotoiseksi. Kun pienissä opistoissa henkilökunnan määrä oli vähäinen, osallistui rehtori hallinnollisten tehtäviensä ohella muun muassa opetuksen suunnitteluun ja toiminnan organisoimiseen. (vrt. Sihvonen 1996, 199.)

Se oli semmoista käytännön toimintaa. Johtui tietenkin siitä, että meillä toimintavolyymi oli pienempi, että oli myös vähemmän henkilökunta. {...} Ennen

kaikkeaa semmoisia käytännön juttuja, että jos joku ei tehnyt jotakin, niin kyllä se oli sitten rehtori joka teki. H7(38)

{...} silloin vielä rehtoritkin osallistuivat hyvin paljon opetuksen suunnitteluun {...} ja sitten tietysti tämä opiston hallinnon ylläpitäminen ja talouden seuranta. H8(30)

Rehtorin työnkuvan erikoistui vähitellen 1980-luvulta lähtien, jolloin hallinnolliset tehtävät ja opiston taloudesta huolehtiminen nousivat rehtorin työn keskeisimmiksi osa-alueiksi. Hallinnollisten ja talouteen liittyvien tehtävien korostuminen nivoutuu toisaalta suunnittelukeskeisen kauden byrokraattisuuteen (ks. Sihvonen 1996, 199), mutta osaltaan myös vankan taloudellisen tilanteen mahdollistamiin henkilöstölisäyksiin. Opiston saatua lisää henkilökuntaa, ei rehtorin enää tarvinnut osallistua laaja-alaisesti koko opistotoiminnan organisoimiseen. Toisaalta, vaikka rehtorin työ näyttää erikoistuneen, on siihen erityisesti pienissä opistoissa kuulunut aina myös suunnittelu- ja organisointitehtäviä.

Se suunnittelutyön osuus pieneni, että sitten se järjestettiin niin, että enää ei rehtori...se jaettiin sitten, musiikinopettaja suunnitteli musiikin ja taideaineet, tekstiilityönopettaja suunnitteli käytännön aineet ja sitten rehtorille jäi jotain tämmöisiä yleisimpiä. Kyllä rehtori osallistui silloinkin hieman siihen, mutta ei joka paikkaan työntänyt enää nenäänsä tai sormiaan, että siinä tapahtui semmoista erikoistumista vähäisen. H8(30)

Kyllä se varmaan se mikä on se talousvastuu ja toiminnallinen vastuu ja tämmöinen siinä rinnalla on jotenkin korostunut. H4(29)

Opistojen taloudellisen tilanteen heikennyttyä 1990-luvun lamavuosien myötä, korostui rehtorin rooli erityisesti resurssien ja toimintaedellytysten hankkijana sekä taloudellisena vastuuhenkilönä (ks. Sihvonen 1996, 204). Lamavuosien jälkeen rehtorin työn keskeisimmäksi osa-alueeksi noussut opiston taloudesta huolehtiminen on resurssien niukkuuden vuoksi edelleen yksi rehtorin tärkeimmistä tehtävistä.

Rehtorin voi siis nähdä opiston talouden vastuuhenkilönä, mutta toisaalta myös opiston johtajana (ks. Sihvonen 1996, 209). Alueellisen opiston perustaminen on paitsi toimialueen laajuuden, myös työntekijöiden suuren määrän myötä korostanut rehtorin roolia johtajana ja esimiehenä.

{...}mitä enemmän on porukassa tekijöitä, niin selvästi sitä enemmän pomon, esimiehen rooli korostuu. H7(38)

Johtaminen voidaan jakaa toiminnan ja ihmisten johtamiseen. Toiminnan johtamisella (management) viitataan asioiden hallintaan ja organisointiin, kun ihmisten johtamiselle (leadership) puolestaan tarkoitetaan henkilöstöön liittyvien asioiden hallintaa. Hyvä toiminnan johtaminen edellyttää hyvää ihmisten johtamista. (ks. Virkkunen ym. 1987, 40 – 42.) Vaikka asioiden hallinta ja organisointi nousevat taloudellinen kokonaisvastuun kautta rehtorin työn keskeisiksi alueiksi, näyttäytyy johtajuus opistossa ennen kaikkea ihmisten johtamisena.

{...} kyllä rehtorin merkitys korostuu tämmöisessä rajapintajohtamisessa. Tarkoitin sillä tällaista vaikuttamista aktiivisesti näihin sidoskuntiin... saataisiin edullisemmaksi esimerkiksi vuokrat. H3(8)

{...} tietysti tuo huolenpito siitä, että nämä ihmiset, jotka ovat alaisina, että he jaksavat tehdä töitä ja se innostaminen siinä, että he tekisivät sen oman osuutensa sitten mahdollisimman hyvin ja silloin tietysti asiakkaatkin ovat tyytyväisiä. H8(30)

Korostunut ihmisten johtaminen on leimallista tulosjohtamiselle, jossa tavoitteiden asettaminen ja toisaalta aktiivinen toiminta näiden saavuttamiseksi nousevat keskeiseen osaan (ks. Virkkunen ym. 1987, 48 – 59, 85 - 86; ks. myös Santalainen 1990, 16). Opistotyössä tulosjohtaminen voikin kiteytyä voimistuneen kilpailun aikana tavoitteeseen saavuttaa ja ylläpitää asiakkaiden tyytyväisyys, minkä voi osaltaan nähdä ehtona kysyntälähtöisesti muotoutuvan toiminnan jatkuvuudelle (ks. luku 5.2.4). Toisaalta Salmisen ja Niskasén (1996, 53) mukaan pyrkimykset asiakkaiden tyytyväisenä pitämiseen voi nähdä laatujohtamisen kaltaisena toimintana, jossa tehokkuuden ja tuloksellisuuden mittarina toimii asiakkaiden tyytyväisyys (ks. luku 3.3). Markkinaperusteisuudessa tulosjohtamisen rinnalle näyttävätkin opistotyössä nousseen laatujohtamisen periaatteet (ks. Hyvönen & Karvinen 2006, 6).

Toiminnan ja ihmisten johtaminen, tulos- ja laatujohtamisen kautta näyttää muodostuneen rehtorin työn keskeiseksi osa-alueeksi, ilmentäen markkinaperusteisen politiikan myötä esille nostettua ajatusta toimitusjohtajamaisesta rehtorin roolista (Sihvonen 1996, 209). Yksityisen sektorin käytänteet ja kulttuuri näyttävätkin heijastuneen kansalaisopiston henkilökunnan arkeen markkinaperusteisen politiikan kannustamien tehokkuustoimien myötä, muuttaen opistolaisten rooleja ja ammatillista identiteettiä. Opistolaisten uudet roolit kehystävät markkinaperusteisen politiikan ohella opistotyötä ja siihen nivoutuvia muutoksia, joita tarkastelen seuraavassa.

5.3.2 Voimistunut työnjako ja alueellisen opiston laaja toimialue yhteistyön haasteena

Suunnittelukeskeisellä aikuiskoulutuspolitiikan kaudella opistotyö näyttäytyi mielekkäänä, vaikka valtion byrokraattinen ja kontrolloiva toimintapa ohjasi työtä suuresti (ks. luku 5.1.1) (ks. Virkkusen ym. 1986, 27 - 28). Työn mielekkyys saattoi osaltaan kantautua vahvasta yhteisöllisyydestä ja yhteistyökulttuurista, joka heijastui opistotoiminnan arkeen niin opiston sisällä kuin ulkopuolella. Vaikka yhteistyö eri organisaatioiden kanssa saattoi olla osin pakon sanelemaa pienellä alueella toimivien organisaatioiden selviytymisen kannalta (ks. luku 5.2.2), näyttää myös aito yhteistyön kulttuuri kuuluneen opistotyöhön.

{...} minusta tuntuu, että enemmän puhallettiin yhteenhiileen silloin alussa {...} H10(30)

{...}että oli hyvin aktiivisia ne päätoimiset opettajat järjestämään ihan vapaaehtoisesti semmoisia tapaamisia ja niissä oli semmoista kouluttautumista sitten eri aiheisiin. Ja siinä sitten samalla sai puhua näistä käytännön asioista, kaikenlaisista ohjelmista ja muistakin... Sillein oli ihan erilaista se homma, että oli ihan mukavaa silloin se, että sai tavata toisia ja sai uutta oppia toinen toisiltaan. {...}oli silloin alussa, silloin 80-luvun alkupuolella ja puoliväliin ja sinne ylikin, mutta sitten niitä ihmisiä tosiaan kun niitä vähitellen näitä päätoimisia jäi eläkkeelle tai lakkautettiin virkoja ja silleen, niin meitä jäi vähemmän sitten ihmisiä.. olemaan niin se jotenkin se haalistu sitten se... tapaamiset.. tai vähenivät.. H9(29)

Opiston sisällä ja muiden opistojen sekä organisaatioiden välillä tehty työntekijöiden välinen yhteistyö alkoi vähitellen hiipua lamavuosien säästötoimien myötä. Opistoissa tehdyt henkilöstövähennykset ovat osaltaan voineet viedä pohjaa yhteistyöltä, asettaen työntekijät keskinäiseen kilpailuasetelmaan, jossa kukin joutuu kamppailemaan asemastaan työmarkkinoilla. Toisaalta myös työmäärän kasvu, mahdollisen työntekijämäärän vähennyttyä, on voinut vähentää opistoissa yhteistyöintoa ja siihen käytettävissä olevaa aikaa.

Varsinainen haaste opiston sisäiselle yhteistyölle näyttää kuitenkin muodostuneen alueellisen opiston syntymisen myötä, aiempaa selväpiirteisemmän työnjaon ja vastuualuemäärityksen leimatessa opistotyötä (vrt. Siltala 2007, 16 – 23).

{...}esimerkiksi nyt on selkeästi, kanslia tekee mitä tekee ja me tehdään mitä tehdään ja sitten aika vähän on opettajien keskenkään sitten semmoista {...} Varsinaista

semmoista yhteistyötäähän me ei tehdä, vaikka siihen on ollut selvää pyrkimystä, mutta se on jäänyt sitten ajatustasolle. H10(30)

{...} se on hieman erikoistunut sillä lailla, että se ei välttämättä enää ihan... kun jos ajatellaan tätä, että miten iso tämä meidän opisto tällä hetkellä on, niin vaikka mekin nyt pidetään näitä palavereita, niin ei välttämättä enää tiedä ihan...sanotaan, että en minä tiedä esimerkiksi liikunnan ja taideaineiden tilanteesta juuri yksityiskohtaisemmin, että jonkin verran tietysti. Siinä hoitaa sitä omaa tonttiaan etupäässä. H8(30)

Vastuunjakaminen luo paineita tiedonkulun toimivuudelle (ks. Antila ja Ylöstalo 2002, 150 – 152) ja sitä kautta yhteistyön ylläpitämiseksi. Työnjaon ohella tiedonkulun ja yhteyksien ylläpitämisen haasteeksi muodostuu opiston suuruus ja maantieteellisesti laaja toimialue. Opiston laaja toimialue ja voimakas työnjako ovatkin tuoneet opiston tiedonkulkuun puutteita, eikä opistossa aina tiedetä mitä muut opistolaiset tekevät (vrt. Antila 2006, 55; ks. myös Antila & Ylöstalo 2002, 150 - 151).

{...} ehkä nyt tilanne on pikkaisen epätavallinen, että meillä on niin monta johtajaa tavallaan tullut, että ehkä ei ihan suunnittelijoiden tasolla tiedetä oikein, että mitähän ihmiset oikein tekee {...} H6(33)

{...} jonkunlaista varmaan semmoista pitäisi tuonne kuntiin päin sitten olla, että otettaisiin huomioon myös opettajat niissä neuvotteluissa. Kun mennään sinne keskustelemaan asioista, että eivät vain rehtorit mene sinne, vaan siellä pitäisi olla sitten kaikki, kaikki sitten pitäisi pyytää mukaan. Että nyt tuntuu, että on vain jäänyt vähän sivussa seuraajaksi, eikä tiedä mitä he siellä keskustelevat ja mitä he loppujen lopuksi ovat mieltä sitten... että kenen asioita siellä hoidellaan sitten. H9(29)

{...} nyt niin monta opistoa löi hynttyynsä yhteen, niin yksi tärkeä asiahan on ollut näiden kuntien, {...} ulkopuolisten kuntien, niihin se yhteydenpito ja sitten niiden kuunteleminen. {...} Tässä vaiheessa on tämä molemminpuolinen kanssakäyminen asiakkaiden ja kaikkien kanssa, että jos se ei pelaa, niin silloin tästä ei tule yhtään mitään. H8(30)

Yhteistyö kuntien kanssa ja toisaalta tiedonkulku kuntien sekä opiston välillä on noussut keskeiseen asemaan opistojen yhdistymisen myötä. Kuntien ja opiston välisen tiedonkulun ongelmaksi näyttää kuitenkin nousseen opiston johdon ja muun henkilöstön välisen tiedonkulun puutteellisuus kuntien opistoasioihin liittyen. Tiedon ”panttaamisen” voi toisaalta nähdä keinona ylläpitää organisaation valtarakenteita (ks. Antila & Ylöstalo 2002, 152), mutta vaarana on henkilöstön opiston johtoon kohdistama epäluottamus, joka voi osaltaan viedä pohjan yhteistyöltä. Yhteistyötä vaikeuttaa osaltaan myös tiedonkulun ongelmat niiden opistolaisten kohdalla, joilla ei ole työskentelypistettä opiston hallinnollisessa keskuspaikassa. Tiedonkulku ja opistolaisten keskinäinen yhteistyö

muodostuu haasteelliseksi, kun opiston toimialue on laaja, eivätkä kaikki työskentele fyysisesti samassa paikassa.

{...} se että mitenkä ihmiset on fyysisesti sijoitettuja, että tähän on näin, että kaikki opistot lopetettiin ja sitten perustettiin uusi, mutta käytännössä kuitenkin {...} tilat on...se hallinnollinen keskus, johon on keskittynyt kaikki hallinto ja sitten aika paljon myös suunnitteliopettajia ja kaikki rehtorit ovat samassa paikassa fyysisesti. Mutta sitten on olemassa myös iso joukko suunnitteliopettajia, jotka ovat erillisissä, aiemmissa kunnissansa ja sitten tämä yhteistyö ja kommunikaatio...kaikki tämmöiset on nyt ratkaistava näiden ihmisten välillä. {...} H3(8)

Vaikka aiempaa voimakkaampi työnjako ja opiston toimialueen laajuus on haastanut yhteistyön, näkevät Törrönen ja Kirstinä (2006, 49 – 51) yhteistyön olevan vapaan sivistystyön kentällä voimissaan. Yhteistyön merkitys ei olekaan työnjaon kehystämässä opistotoiminnassa täysin rapautunut, sillä alueellisen opiston laajan toimialueen ja tarjonnan voi katsoa edellyttävän opistolaisten välistä yhteistyötä opiston toimintakyvyn ylläpitämiseksi (ks. Antila 2006, 24; ks. myös Antila & Ylöstalo 2002, 189 - 190).

{...}vaikka kuinka olisi intressi sille omalle alueelle pelkästään, niin sillein ei voi enää ajatella, vaan pitää ottaa huomioon se kokonaisuus. H5(30)

Meillä on hyvä työyhteisö. Täällä saa apua kyllä, esimerkiksi minä olen aika taitamaton atk-asioissa, mutta joku aina auttaa. H2(27)

Minusta tuntuu, että se on vapauttanut jollain tavalla sitä ilmapiiriä siellä, että se on varmaan se kun on useampi ihminen vastuussa, niin se kevenee {...} H10(30)

Toisaalta myös selkeät vastuualueet ja tarkka työnjako voivat muodostua suuren opiston toimintakyvyn edellytykseksi. Työnjaon voikin osaltaan ymmärtää yhteistyöhön kannustavana tekijänä jaetun vastuun näkökulmasta. Jaettu vastuu voi vähentää kokemuksia työn kuormittavuudesta (ks. luku 5.3.3) ja parantaa työilmapiiriä (ks. Antila ja Ylöstalo 2002, 185), luoden perustan opiston kokonaistehokkaalle toiminnalle.

Jaetun vastuun voi toisaalta katsoa näyttäytyvän myös jaettuna johtajuutena, sillä vastuu jakautuu alueellisessa opistossa maantieteellisinä, aineellisina ja asiallisina vastuualueina. Alue- ja ainevastaava toimii hänelle määriteltyjen maantieteellisten alueiden ja oppiaineiden esimiehenä sekä hänelle osoitettujen erillisten opistotoimien vastuuhenkilönä. Suuressa opistossa jaetun johtajuuden voi katsoa tukevan rehtorin työtä kokonaisvastuullisena henkilöstön ja toiminnan johtajana, kun alue- ja ainevastaavat huolehtivat ryhmätasolla tapahtuvan henkilöstön ja toiminnan johtamisesta (ks. Virkkunen

1987, 40 – 42). Vaikka rehtorilla siis on kokonaisvastuu toiminnasta, ei hänen tarvitse olla yksin vastuussa laajalla maantieteellisellä alueella toimivan opiston toiminnasta. Jaettu johtajuus voi kuitenkin nousta opistossa yhteistyön haasteeksi, sillä se korostaa alueellisen opiston esimiesalaisuuksia ja opiston sisäistä hierarkiaa.

{...} samanlaista perhettähän me täälläkin olemme, mutta ehkä täällä enemmän esimiesalaisuudet tulevat näkyviin ja se on tietysti semmoinen joka on muuttunut {...} H8(30)

Hierarkkisuuden perustana voi nähdä työntekijän vallan suhteessa muihin työntekijöihin, mikä ilmenee käytännössä yleensä esimiesalaisuuksiin kytkeytyvän vallan ja vastuun kautta (ks. Haveri 2004, 29). Opiston aiempaa selvemmät esimiesalaisuudet voi siten nähdä byrokraattisuuden piirteinä, jos byrokraattisuus ymmärretään valtarakenteina, jossa yksittäisen henkilön valta nivoutuu hänen asemaansa organisaatiossa (ks. Kira 2003, 88). Vaikka byrokraattista johtamiskulttuuria on pyritty purkamaan julkisella sektorilla, elää se Antilan (2004, 66) tutkimuksen perusteella edelleen vahvana. Opiston suuren koon ja laajan toimialueen voikin nähdä edellyttävän ylhäältäpäin tulevan ohjauksen kautta ilmenevää perinteistä byrokraattisuutta. Käytännössä byrokraattisuus näyttäytyy omistajakunnan ja alueellisen opiston sisällä ylhäältäpäin tulevana ohjauksena sekä opistolaisten omien vaikutusmahdollisuuksien kaventumisena.

{...} onhan ne monissa asioissa paljon semmoiset tiukemmat säännöt, että ei pysty sillein, kuten pienemmällä paikoilla pystyi aika hyvin rehtorin kanssa asioita selvittämään ja järjestelemään. {...}oli se vähän lähempänä, jos vaan oli halukas menemään, uskaltautui menemään sinne, niin olisi ollut mahdollista. On varmaan nytenkin mahdollista mennä, mutta nyt minä olen etääntynyt kyllä. {...} Tänne on vähän vaikeampi mennä. H9(29)

{...} täällä hirveän mielellään joku muu, yläpuolella päättäisi. {...} H7(38)

Kokemukset vaikutusmahdollisuuksien heikkenemisestä voivat osaltaan nivoutua alueellisen opiston laajaan toimialueeseen. Kun opistolaiset työskentelivät aiemmin pienissä paikallisissa opistoissa, saman katon alla, voi kaukana opiston päätiloista työskenteleminen alueellisessa opistossa saada rehtorin näyttäytymään etäisenä ja vaikeasti lähestyttävänä, tuoden siten kokemuksia vaikutusmahdollisuuksien kaventumisesta. Vaikutusmahdollisuuksien kaventumista voi selittää toisaalta myös opistotoiminnan taloudellisen tilanteen heikkeneminen. Kunnan päättäessä rahoituksen määrästä määrittelee se samalla opistotoiminnan reunaehdot. Kun opiston käytettävissä olevat resurssit ovat niukat, on niiden käyttö suunniteltava tarkasti koko opistotoiminnan edun mukaisesti,

jolloin resursseja suunnataan tulosjohtamisen periaatteita mukaillen. Tällöin opistolaisten omat suorat vaikutusmahdollisuudet voivat jäädä vähäisiksi, mutta niiden voi katsoa rakentuvan epäsuorasti ainealueen menestyksellisyyden kautta. Ainealueen edustaja voi siis vaikuttaa tulevan toimintansa reunaehtoihin menestymällä aiempaa paremmin ja saaden siten mahdollisesti enemmän resursseja käyttöönsä.

Kunnan valta-aseman voimistuminen näyttää heijastuvan vahvasti opistolaisten työhön, sitä rajaavana tekijänä. Opistolaisten vaikutus- ja vuorovaikutusmahdollisuuksien voikin katsoa olevan enemmän sidottu kunnan myöntämän rahoituksen määrään kuin opiston hierarkiaan.

{...} Tämä on miellyttävä työpaikka. Tämä on sillä tavalla, että ei ole mitään kynnystä johtajien ja duunareiden välillä. H6(33)

Byrokraattisuuden ei voikaan katsoa vallitsevassa opistotoiminnassa edustavan puhtaasti sen perinteistä muotoaan, jossa säännöt, toimivalta ja hierarkkisuus ohjaavat toimintaa vahvasti (ks. luku 5.1.1), vaan perinteisen byrokraattisuuden ohella opistotoiminta näyttää omaavan jälkibyrokraattisia piirteitä. Jälkibyrokraattisessa organisaatiossa hierarkkiset rakenteet eivät katoa, mutta ne eivät myöskään rajaa työtä tai vuorovaikutusmahdollisuuksia, kuten perinteisessä byrokraattisessa organisaatiossa. Jälkibyrokraattista organisaatiota kuvaa siten työntekijöiden vastuun kantaminen paitsi omasta työstään myös laajemmin työyhteisön toiminnasta, pyrkimällä organisaation sisäiseen yhteistyöhön. (Kira 2003, 14 – 21, 88 - 91; vrt. Weber 1969.) Jälkibyrokraattisten periaatteiden voikin katsoa tukevan uuden yritysmäisen johtajuuden (ks. luku 3.3) heijastumista opistotyöhön, ilmentäen markkinaperusteista aikuiskoulutuspolitiikkaa kansalaisopistotyön arjessa (ks. Ball 2001; 2003).

5.3.3 Opistotyön kuormittavuus

Työelämä on muuttunut yhä haasteellisemmaksi ja kuormittavammaksi (Pyöriä 2001b, 103, 107; ks. myös Antila ja Ylöstalo 2002; Siltala 2007; Blom 2001, 134 – 135; Julkunen 2008), mikä on nähtävissä myös opistotyössä. Useimmat opistotyön kuormittavuustekijöistä liittyvät toisaalta myös alueellisen opiston perustamiseen. Kun

alueellinen opisto koostuu useasta aiemmin sekä kaupunki- että maaseutualueella toimineesta opistosta, on yhtenäisten käytäntöjen luominen noussut opistotyön haasteeksi alueellisen opiston perustamisen myötä.

{...}aivan mieleetöntä on se miten ihmiset, eri kunnissa olleet ihmiset ovat samoja asioita hoitaneet toisella tavalla ja järjestäneet toisella tavalla toimintakuviot {...} H7(38)

Käytäntöjen vakiintumattomuus ja monimuotoisuus on tuonut työhön toistuvia muutoksia, tehden opistolaisten työstä aiempaa monipuolisempaa mutta toisaalta myös haasteellisempaa. Opistotyöhön ei alueellisessa opistossa olekaan päässyt muodostumaan rutiineja, jotka ohjasivat ja helpottivat työn tekemistä aiemmin.

{...}tässä on muutoksia kokoajan, sillä tavalla, että ei täällä kyllä ainakaan kovin pahasti ole päässyt rutinoitumaan, että tuollahan sitten nämä arkirutiinit olivat niin isossa roolissa. {...} että täällä ei ole arkirutiineita, ei pysty syntymään ihan äkkiä. {...}Tämä nykyinen työ on sillä tavalla parempi, monipuolisempi ja sitten kun on pitkään ollut {...} niin siinä oppi tuntemaan ne kuviot, että se saattoi olla pikkuisen semmoista...vähän tylsääkin. {...} Tämä on sillä tavalla henkisesti virkeämpää hommaa {...} H4(29)

Työtehtävien monipuolistumiseen suhtaudutaan myönteisesti, vaikka tehtävien monipuolistumisen heikkoutena voi nähdä työn päällekkäisyydet ja toistuvat keskeytykset, jotka voivat tehdä työpäivästä sirpaleisen. Työn sirpaloituminen näyttää ilmenevän opistotyössä rutiinien puutteena, luoden työhön kiirettä ja epävarmuustekijöitä. (ks. Järnefelt ja Lehto 2002, 37 – 40.)

Rutiinien puutteen voi ymmärtää alueellisen opiston perustamiseen ja käytänteiden rakentamiseen liittyvänä piirteenä, mutta toisaalta myös ajalle ominaisena, tietotyötä kuvaavana tekijänä. Tietotyöllä viitataan luovuutta, työn suunnittelua ja ideointia edellyttävään työhön, jossa teknologian käyttö nousee korkeasti koulutettujen tietotyöläisten työn ytimeen. Tietotyöhön ei yleensä pääse muodostumaan rutiineja. (ks. Pyöriä 2001a, 26 – 30; ks. myös Melin 2001a.) Rutiinien vähäisyys opistotyössä ilmentääkin siirtymää rutinoituneesta, teolliselle yhteiskunnalle ominaisesta työskentelytavasta kohti tietoyhteiskunnalle tyypillistä työskentelytapaa, jossa työkäytännöt muotoutuvat toistuvasti ja joustavasti. Rutiineista muodostuu siten joustavia, toistuvasti muuttuvien työkäytänteiden ja muutosten tuomien haasteiden edellyttämän jatkuvan oppimisen kautta. (ks. Kauppi 2004, 190 – 192.)

Rutiinien puuttumisen ohella keskeisenä opistotyön kuormittavuuden elementtinä voi nähdä alueellisen opiston perustamisen myötä lisääntyneen kiireen. Kiire koettelee työn kuormittavuuden kautta opistolaisten työn mielekkyyttä, (ks. Antila 2006, 57 – 59; Pyöriä 2001b, 106 – 109) kun kaikkea ei ehdi tehdä, ja työ jää pinnalliseksi kiireen ja työn katkonaisuuden vuoksi (vrt. Melin 2001b, 92 – 93).

{...} on paljon sellaisia asioita, joita haluaisi tehdä ja jotka ei ...että totta kai tämmöiset, tällä volyymilla, mitä monet suunnittelijoista joutuu sitä hommaa pyörittämään, niin siis oleellisia asioita ei ole... ei pysty niihin tavallaan niin paljon puuttumaan kuin pitäisi. H6(33)

{...} tahtoo olla pikkaisen paljon näitä, että joutuu niin moneen asiaan puuttumaan, että ei sitten ole aina helppoa keskittyä ehkä riittävästi, että on niin paljon asioita joihin pitäisi voida paneutua, mutta ei ehdi, että se on sillä tavalla kuormittavaa. H4(29)

Kiire näyttää kantautuvan alueellisen opiston perustamiseen liittyvistä haasteista ja rutiinien puutteesta, mutta toisaalta myös opistojen yhdistymisen myötä vähentyneestä, suhteellisesta työntekijämäärästä. Työntekijöiden määrä on yhdistymisen myötä vähentynyt, vaikka työn määrä näyttää kasvaneen. Alhainen työntekijöiden määrää suhteessa työn määrään on Antilan ja Ylöstalón (2002, 82 – 87; ks. myös Antila 2006, 62) työelämän toimintatapojen muutoksia käsittelevän tutkimuksen perusteella yleinen ongelma työpaikoilla, ollen samalla myös tyypillisin kiireen ja uupumuksen aiheuttaja (ks. Järnfelt & Lehto 2002, 24).

{...} kun näissä opistoissa ennen tätä liitosta oli 30 päätoimista, ympärivuotista ihmistä, niin tänne jäi 24. Eihän toiminta mihinkään vähentynyt, pikemminkin tuli siis... sehän on raskas vaihe tämä muutosprosessi eli meiltä lähti viidennes ihmisiä pois. H7(38)

Vaikka toiminnan volyymien voimistumisen, työntekijöiden määrän vähentyessä, voi nähdä toiminnan tehokkuuden lisääntymisenä, kun enemmän saadaan aikaan vähemmällä kustannuksella, voivat työntekijät uupua työn kuormittavuuden myötä, jolloin saavutettu tehokkuus voi vaarantua (ks. Pyöriä 2001b, 108 – 109). Opistotyössä ei kuitenkaan tämän tutkielman aineiston valossa ole nähtävissä työn määräästä kantautuvaa työntekijöiden uupumista. Huolimatta ammatillisen identiteetin muutoksien myötä lisääntyneestä työmäärästä (ks. luku 5.3.1), näyttäytyy opistotyö hallittavissa olevana. Hyvä työyhteisö ja

selvä työnjako voivat osaltaan edesauttaa työssä jaksamista, vaikka työn määrä on kasvanut ja kuormittavuustekijät voimistuneet.

{...}palkan lisääntyminen ei ollut suhteessa sen työmäärän lisääntymiseen, mutta sitten minusta on ihanaa ottaa uusia haasteita {...} kyllä tämän pystyy hoitamaan. {...} H6(33)

Työn määrän kasvaminen suhteessa työntekijämäärään kuvaa markkinaperusteisen politiikan edustamaa uusliberalistista pyrkimystä julkisen sektorin tehostamiseen. Toistuvat tehokkuuspyrkimykset ja -toimet tuovat epävarmuutta opistotyön arkeen. Aron (2006, 205, 207; ks. myös Antila 2006, 64; Happonen & Nätti 2000; Julkunen 2008, 27; Pyöriä 2001b, 104) mukaan työ ja työelämä ovatkin muuttuneet yhä epävarmemmiksi ja epävakaammiksi, mikä on nähtävissä myös kansalaisopistotyön arjessa. Opistolaisten arjessa epävarmuus koettelee erityisesti tuntiopettajien työtä (ks. luku 5.3.1), mutta on nähtävissä myös laajemmin opistolaisten arjessa (ks. esim. luvut 5.1.3; 5.2.4).

Tehokkuuspyrkimyksistä kantautuva opistotyön vaativuus, kuormittavuus ja epävarmuus näyttävät korostuvan alueellisessa opistossa erityisesti kokeneiden opistolaisten kohdalla. Epävarmuuden ja kuormittavuuden voimistumista ilmentää osaltaan kokeneiden opistolaisten kaipuu tulevia eläkevuosia kohtaan (ks. Luukkainen 2004, 38).

{...}on aika synkät näkymät kun koko ajan vähennetään...meikäläisellä on...meillä on sullein jossain mielessä helpompi, en tiedä onko se sitten helpompi, että me olemme tässä eläkeukkoja kohta... H1(30)

Varmaan on kokoajan tuntunut, että voi kun pääsisi eläkeikään asti. Sen jälkeen on minulle sama, jos kerran katsotaan että ei toiminta ole tarpeellista, niin hoitavat miten hoitavat ja pitäisi päästä eläkeikään asti työssä. H9(29)

Vaikka työn kuormittavuustekijät näyttäytyvät erityisesti kokeneiden opistolaisten arjessa, leimaavat markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan tehokkuuspyrkimyksistä kantautuvat työn kuormittavuustekijät tämän tutkielman aineiston valossa myös laajemmin opistotyötä. Rahoituksen kaventuminen ja toisaalta rahoituksen saamiseen liittyvät epävarmuustekijät luovat opistotyölle tiukat reunaehdot, joiden kehystämänä työ on muuttunut yhä vaativammaksi.

5.4 Markkinaperusteiseen aikuiskoulutuspolitiikkaan kansalaisopistossa – roolien muutos

Markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka on tutkielmani perusteella muotoutunut opiston käytäntöön tehokkuushakuisten rahoitusjärjestelmämuutosten rytmittämänä, luoden monisyisiä ja perustavanlaatuisia muutoksia opistotoimintaan ja opistolaisten työhön.

Tehokkuuspaineet näyttävät tulleen kansalaisopiston arkeen lamavuosien rahoitusjärjestelmämuutosten muodossa. Siirtyminen menoperusteisesta, korvamerkitystä valtionosuusjärjestelmästä 1990-luvulla, taloudellisen taantuman kehystämässä yhteiskunnassa, laskennalliseen könttäsimmäbudjettiin supisti koulutukseen käytettävissä olevan julkisen rahoituksen määrää (ks. Rinne ym. 2002, 653 – 654), ja siten myös opistotoiminnan rahoitusta. Opiston rahoitusosuuksien supistumisen taustalla näyttäytyy paitsi kuntien tiukentunut talous, myös uuden valtionosuusjärjestelmän mahdollistama kunnan valta päättää könttäsimmäbudjetin jakamisesta ja sitä kautta opiston saaman julkisen rahoituksen määrästä. Kunnan päätösvallan voimistumisen myötä opiston rahoitusosuudet näyttävät kaventuneen toistuvasti, luoden käytännön opistotoimintaan voimakkaita tehostamis- ja säästöpaineita (vrt. Rinne, Kivirauma ja Simola 2002). Säästöjä on toteutettu lamavuosista lähtien paitsi henkilökuntaa, myös tuntimääriä vähentämällä.

Valtionosuusjärjestelmämuutuksen voi nähdä osana hallinnon hajauttamistoimia, joiden kautta suunnittelukeskeiselle kaudelle ominaisesta valtion byrokraattisesta ohjauksesta ja kontrolloinnista luovuttiin, siirtämällä hallintoa ja päätöksentekoa alueelliselle tasolle. Vaikka hajauttamistoimien tarkoituksena oli luoda edellytyksiä kilpailulle, lisäämällä yksilöiden ja oppilaitoksien vapautta ja valtaa päättää palveluiden kysynnästä ja tarjonnasta (ks. Tuijnman 1992, 212 – 213; Pellinen 2001, 37), näyttäytyy päätösvallan siirtäminen alueelliselle tasolle tutkielmassani ennen kaikkea valtion kansalaisopistotoimintaan kohdistuvan kontrollin ja valvonnan löyhentymisenä ja kunnan taloudellisen päätös- ja ohjausvallan korostumisena. Huolimatta siitä, että hajauttamistoimet ovat tuoneet opistoille aiempaa suuremman vapauden ja joustavuuden määritellä opintotarjontaansa, heijastuu kunnan resurssien myöntämiseen nivoutuva valta opiston käytäntöön vahvana ohjauksena.

Kunnan opistolle myöntämien resurssien määrä luo opistotoiminnalle tiukat reunaehdot, jättäen opistotoiminnan vapauden näennäiseksi.

Hajauttamistoimien ei voikaan nähdä lisänneen opistotoiminnan vapautta, vaikka valtion suunnittelukeskeisen aikuiskoulutuspolitiikan kauden vahvasta kontrolloinnista ja ohjauksesta luovuttiin (ks. Rinne ym. 2002, 653), vaan ohjaus ja valvonta ovat saaneet uuden muodon, jonka kautta toimintaa pyritään ohjamaan kohti tehokkuutta ja suorituskyvykkyyttä. Käytännön tasolla tehokkuuteen ja suorituskyvykkyyteen ohjataan valtion ja erityisesti kunnan toimesta resurssien määrää säätelemällä. (vrt. Lähdesmäki 2003, 232; ks. myös Ball 2001, 28; 2003, 217; 2007, 27 – 28). Opistotoiminnassa 1990-luvulla käynnistyneiden voimakkaiden resurssileikkausten voikin katsoa kuvaavan markkinaperusteisen politiikan tehokkuuspyrkimysten mihinmääränsä kansalaisopistotoimintaan (ks. Tuijnman 1992, 211).

Julkisten resurssien vähenemisen myötä opistoissa herättiin taloudelliseen ajatteluun ja kustannustietoisuuteen (ks. myös Rinne & Vanttaja 1999, 131). Kun rahoitukseen liittyvät itsestänselvyydet vähentyivät julkisten rahoitusosuuksien kaventumisen myötä, oli opiston toimintansa ylläpitääkseen ryhdyttävä yhä itsenäisempään rahoituksen hankkimiseen. Opistotoiminnan itsenäisenä rahoituskeinona toimi opintomaksujen nostamisen ohella 1990-luvulla opiston osallistuminen kilpailun ajatuksiin pohjautuvan maksupalvelukoulutuksen järjestämiseen.

Paineet opistotoiminnan tehostamisesta heijastuivat opistokenttään sitä eriyttämällä, kun pienet, syrjäseuduilla toimivat opistot eivät kyenneet vastaamaan supistuneen julkisen rahoituksen tuomiin haasteisiin yhtä hyvin kuin kaupunkialueilla toimivat opistot (Sihvonen 1996, 229; ks. myös Virtanen 2002, 294). Julkisten rahoitusosuuksien toistuvan kaventumisen myötä erityisesti pienet opistot ajautuivatkin niin heikkoon tilanteeseen, että opistojen yhdistyminen nähtiin ainoana keinona selvitä taloudellisesta ahdingosta ja ylläpitää toimintaa myös vähänasutuilla syrjäseuduilla sekä pienissä kaupungeissa. Opistojen yhdistyminen näyttäytyy tutkielmassani äärimäisenä keinona selviytyä toistuvista, markkinaperusteisuuden opistotoimintaan tuomista tehokkuustoimista. Vaikka opistojen yhdistymisen kautta pyrittiin turvaamaan opistopalveluiden saatavuus ja laadukkuus, on yhdistymisprosessi mielletty opistotasolla ensisijaisesti kuntien keinoksi tehdä lisäsäästöjä opistotoiminnan osalta. Opistojen yhdistyminen ei näytäkään tuoneen

helpotusta opistotoiminnan taloudelliseen tilanteeseen, vaan päinvastoin. Opiston talous on myös alueellisen opiston perustamisen jälkeen ollut tiukka ja vuosittaisten supistuspaineiden koettelema.

Opistojen yhdistymisen jälkeen jatkunut taloudellinen ahdinko on korostanut aktiivisen, itsenäisen rahanhakutoiminnan merkitystä opistotoiminnan ylläpitämisen keinona. Alueellisessa opistossa itsenäisen rahanhankinnan välineenä on toiminut 1990-luvulla yleistyneen maksupalvelukoulutuksen ohella myös yhä enenevässä määrin vapailla markkinoilla tapahtuva myyntikoulutus ja erinäiset projekti- ja hankerahoitukset. Myös osallistujamaksujen merkitys näyttää tämän tutkielman valossa korostuneen jatkuvasti opistotoiminnan rahoituskeinona (ks. myös Rinne & Vanttaja 1999, 131; Sihvonon 1996; Toiviainen 2002, 154), vaikka maksujen käyttöönotto alkujaan perustuikin opistotyön käytäntöjen helpottamiseen. Toistuvat opintomaksujen korotukset näyttävät tutkielmani perusteella olevan opistotoiminnan arkipäivää. Maksut kuvaavat opiston roolia hyödykkeen myyjänä, palvelun tuottajan sijaan (ks. Jarvis 1996), ilmentäen markkinaperusteista politiikkaa ja toisaalta myös koulutuksen kentälle syntyntä kilpailuasetelmaa (Varmola 1994, 11).

Opiston ja alueella toimivien harrastusmahdollisuuksia tarjoavien toimijoiden välisestä keskinäisestä yhteistyöstä onkin tämän tutkielman valossa siirrytty maksujen toistuvien korotusten myötä vähitellen toimijoiden väliseen kilpailuun. Vaikka kilpailuasetelma ei koettele opistossa kaikkia ainealueita yhtä voimakkaasti, näyttää kilpailu kokonaisuudessaan voimistuneen opistotoiminnassa markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan myötä (ks. Rinne & Vanttaja 1999, 130). Opiston kilpailijana toimivat paitsi muut vastaavien opintomahdollisuuksien tarjoajat ja yksityiset, harrastustoimintaa tarjoavat, yritykset myös laajemmin koko vapaa-aika sektori. Kun vapaa-aika median, ystävien ja kuluttamisen kautta tarjoaa muodollisten koulutusmarkkinoiden ohella yhä enemmän oppimismahdollisuuksia, voi opiston nähdä kilpailevan ennen kaikkea ihmisten vapaa-ajasta. Kansalaisopiston kohtaamaan kilpailuasetelmaan viitatta onkin sen laaja-alaisuuden vuoksi syytä puhua oppimismarkkinoista (Jarvis 1996; vrt. Varmola 1996), joilla opisto, muodollisten koulutusmarkkinoiden ohella, kilpailee.

Kun kilpailuasetelma korostuu Yrjölän (1996, 69) mukaan kaupunkialueilla, joissa tarjontaa on paljon ja monipuolisesti, nousee oppimismarkkinoilla ihmisten vapaa-ajasta kilpailemisen haasteeksi oppimismahdollisuuksien moninaisuus ja epämuodollisuus sekä informaatioteknologian mahdollistama kuluttamisen ja oppimisen paikkaan ja aikaan sitomattomuus (ks. Jarvis 1996), minkä voi ymmärtää myöhäismodernille ajalle ominaisena piirteenä (ks. Giddens 1990, 1991). Myöhäismodernille ominainen ajan ja paikan irrottautuminen toisistaan näyttää heijastuvan opistotoimintaan voimistuneen ja laaja-alaisen kilpailun kautta, johon opiston on kyettävä vastaamaan selviytyäkseen oppimismarkkinoilla.

Kilpailullisilla oppimismarkkinoilla selviytymisen ehdoksi nousee laajalla alueella toimivan opiston markkinointiin panostamisen ohella opintotarjonnan kohdentaminen asiakkaiden tarpeisiin (ks. Rinne & Vanttaja 1999, 131). Kysyntälähtöinen toimintatapa näyttää tutkielmani perusteella olleen aina osa opistotoimintaa, mutta sen merkitys on korostunut markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan ja kiristyneen taloudellisen tilanteen myötä, kuten Yrjölä (1996, 133) 1990-luvulla arvioi käyvän. Vallitsevassa opistotoiminnassa onkin yhä vähemmän tilaa kokeiluilla, eikä opistolla siten enää voikaan nähdä vahvaa yhteisöä ohjaavaa, suunnannäyttäjän roolia, kun opintoja kohdennetaan tehokkuuspyrkimysten kehystämänä voimakkaasti kysyntää vastaaviksi. Vaikka kysynnän arviointi on pääasiassa harrastuspohjaisia opintoja tarjoavan opistotoiminnan kohdalla haasteellista, pyritään vallitsevia trendejä seuraamaan tarjonnassa joustavasti. Kysynnän trendeihin vastaaminen edellyttää opistolaisten osaamisen jatkuvaa päivittämistä ja ajanhengessä mukana pysymistä. Ammatillisen osaamisen jatkuvan kehittämisen voikin katsoa kuvaavan nykypäivän työelämää ja siihen nivoutuvaa epävarmuutta (Ks. Lähteenmäki 2006, 283; Melin 2001b, 74; Onstek 1992, 137).

Joustavan, kysyntään perustuvan tarjonnan ohella kilpailussa pärjäämisen ehdoksi nousee toiminnan laadukkuuden ylläpito. Julkisesti tuotettujen palveluiden kyvykkyys vastata kohonneisiin laatuvaatimuksiin, käytettävissä olevien resurssien vähentyessä on noussut ajankohtaiseksi huolenaiheeksi hyvinvointipalveluiden tuottamisessa (ks. Kanniainen 2002). Huoleen on vastattu siirtämällä markkinamekanismeja julkiselle sektorille, sillä niiden on nähty turvaavan julkisen sektorin palveluiden laadukkuus (ks. Rinne ym. 2002, 646). Tutkielmani perusteella maksujen nousu ja kilpailuasetelman laaja-alaisuus ovatkin tuoneet opintojen laadukkuuden merkityksen aiempaa korostuneemmin esille.

Markkinaperusteisuus on siten korostanut kuluttajan valinnan merkitystä paitsi palvelun tarjonnan myös laadun ohjaamisen välineenä, kun asiakas kiinnittää aiempaa enemmän huomiota siihen, mitä saa rahoilleen vastineeksi (Tuijnman 1992, 212 - 213; Varmola 1996, 139 – 141).

Asiakkaat ovat toistuvien opintomaksujen korotusten myötä aktivoituneen palautteen antamiseen, mikä näyttäytyy kansalaisopistossa osallistujamäärien seuraamisen ohella keskeisenä laadun kontrolloinnin välineenä. Vaikka opistotoiminnan laatua arvioidaan palautteiden ja osallistujamäärien kautta, ei opistossa puhuta varsinaisesta systemaattisesta arvioinnista. Toisaalta Rinne, Kivirauma ja Simola (2002, 651) huomaavat tutkimuksessaan arviointikäytänteiden kehittymättömyyden selittävän arvioinnista puhumisen vähäisyyttä. Näin voi olla myös opistotoiminnan kohdalla, sillä kattavan palaute- ja arviointijärjestelmän kehittämiseen näyttää opistossa olevan paineita, mikä kuvaa arvioinnin korostunutta merkitystä laadun seuraamisen ja ylläpitämisen välineenä. Markkinaperusteisen politiikan myötä laadun ylläpitämisen ja kehittämisen keskeiseksi välineeksi noussut arviointi (ks. Rinne ym. 2002, 650; Virtanen 2002, 295) on siis heijastunut myös opistotoimintaan.

Yksilöllisten tarpeiden huomioiminen, korkealaatuisten opintopalveluiden tuottamisessa kuvaa markkinaperusteista politiikkaa opistotoiminnassa (ks. Tuijnman 1992, 212; Rinne ym. 2002, 648), mutta toisaalta myös ajalle ominaista joustavaa tuotantotapaa (ks. Kasvio 1994, 18) ja myöhäismodernia aikaa. Hyvinvointipalveluihin kohdistuneista julkisten tukien toistuvista leikkauksista kantautuneiden osallistujamaksujen korotusten myötä, yksilön asema koulutus- ja oppimismarkkinoilla arvioita ja valintoja tekevänä, omaa etuaan maksimoivana asiakkaana on korostunut, mikä ilmentää paitsi uusliberalismin heijastumista opistotoiminnan käytäntöön myös pohjoismaisen hyvinvoinnin murenemistä ja siirtymistä kohti liberaalia hyvinvointiajattelua sekä markkinaideologian raamittamaa globaalia kilpailuvaltiota, jossa kansalaisten hyvinvointi rakentuu markkinoiden ja yritysten kilpailukyvyyn varaan (ks. Antikainen 2006b, 133 – 134; vrt. Kosonen 1998, 388; ks. myös Julkunen 2008, 31; Rinne ym. 2002, 647).

Vaikka markkinaideologia on saanut opistotoiminnasta vahvan otteen, voi opistotoiminnan edelleen ymmärtää palvelevan myös yhteiskunnallisia tarkoituksia, taloudellisen kilpailukyvyyn edistämisen ohella (ks. Ball 2006d, 131; Tuijnman 1992, 210), sillä

kansalaisopistotoiminnan ei voi nähdä ammatillistuneen sanan puhtaassa merkityksessä. Opintojen harrastuksellisuus on edelleen toiminnan keskiössä, vaikka välitöntä hyötyä tuovien opintojen määrä näyttääkin kasvaneen, kuten myös Sihvonen (1996, 230; ks. myös Pellinen 2001, 64; Rinne ym. 1992, 71) väistökirjassaan toteaa. Kysyntälähtöisen toimintatavan voimistumisesta huolimatta, ei markkinaperusteisen politiikan myötä korostunut aikuiskoulutuksen ammatillistuminen (ks. Tuijnman 1992, 210) ole siis tämän tutkielman perusteella nähtävissä laajassa mitassa kansalaisopistotoiminnan kohdalla. Kansalaisopiston tarjoamat, pääasiassa käytännön hyötyä tuovat, harrastuspohjaiset opinnot voivat kuitenkin antaa myös työelämässä hyödyllisiä taitoja, minkä vuoksi opiston tarjoamat opinnot voi nähdä pehmeän ja kovan ammatillisuuden välimaastossa (ks. Pellinen 2001, 130). Työelämän ja opistotoiminnan välille voikin katsoa syntyneen yhteisiä intressejä (ks. Määttä 1993, 24), vaikka opiston tarjoamat opinnot voi edelleen nähdä pääasiassa harrastuksellisina.

Opiston yhteiskunnallisia tarkoituksia, kuten pohjoismaisen hyvinvointivaltion oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoisuutta palveleva rooli on toisaalta kuitenkin rapautunut osallistujamaksujen toistuvien korotusten myötä, sillä kaikilla ei enää voi nähdä yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua kansalaisopiston opintoihin. Vaikka Salminen (1999, 222) väittää, että talouden noususuhdanteessa koulutuksen tasa-arvotavoite korostuu, kun taas heikompina, talouden laskusuhdanteiden aikana koulutuksessa korostuvat tehokkuuden ja tuloksellisuuden tavoitteet, ei näin tämän tutkielman perusteella näytä tapahtuneen opistotoiminnan käytännön tasolla, sillä lamavuosista käynnistyneet säästö- ja tehokkuuspaineet ovat koetelleet kansalaisopistotoimintaa vuosi vuodelta yhä voimakkaammin. Taloudellisesta taantumasta selviäminen ja talouden myönteinen kehitys (ks. Heiskala 2006, 30) eivät näytä edistäneen opiston taloudellista tilannetta, tai sivistyksellisen tasa-arvoisuuden tavoitetta, pikemminkin päinvastoin.

Kantola näkee (2006, 149 – 150) markkinoiden nousseen yhteiskunnassamme kaikkia samalla tavalla kohtelevaksi oikeudenmukaisuuden mekanismiksi, luoden jokaiselle yhtäläisen mahdollisuuden kehittää kykyjään yksilöllisesti (ks. Tøsse 2007, 78). Koulutuspalveluiden kohdalla markkinoiden oikeudenmukaistavan merkityksen voi kuitenkin nähdä vääristyneenä, sillä kun opintoihin osallistuminen edellyttää varallisuutta, ja opinnoista voi olla sekä välitöntä että käytännön hyötyä paitsi osallistujalle itselleen myös laajemmin yhteiskunnalle, ei markkinoiden toiminnan voi katsoa olevan

oikeudenmukaista. Maksujen nousu estää jokaisen yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua kansalaisopiston opintoihin, heikentäen siten sivistyksellisen tasa-arvon toteutumista (ka, Rinne & Vanttaja 1999, 131). Kun Yrjölä (1996, 133; ks. myös Toiviainen 2002, 154) vielä 1990-luvulla arviointiraportissaan arvelee opintomaksujen saattavan heikentää ja rajoittaa opiskelumahdollisuuksia, näyttäytyy sivistyksellisen tasa-arvoisuuden heikkeneminen tämän tutkielman valossa vallitsevan opistotoiminnan keskeisenä, markkinaperusteisesta aikuiskoulutuspolitiikasta kantautuvana ongelmana.

Maksujen ohella, opistossa markkinaperusteisuuden myötä voimistunut kysyntälähtöinen toimintatapa on myös noussut sivistyksellisen tasa-arvotavoitteen toteutumisen uhkaksi (ks. Rinne & Vanttaja 1999, 131). Kun tarjonta muotoutuu pääasiassa kysynnän eli maksukykyisten asiakkaiden tarpeiden perusteella, on vaarana kurssitarjonnan liiallinen erikoistuminen. Myös Sihvosen (1996, 2004) kuvaa tutkimuksensa perusteella keskeisimmiksi sivistyksellisen tasa-arvoisuuden heikentäjiksi osallistujamaksujen ja kysyntälähtöisen toimintatavan merkityksen voimistumisen ja kurssien erikoistumisen, mutta toisaalta myös uhan kattavan opistoverkon rapautumisesta. Opistoverkon kattavuuden ja opintopalveluiden saatavuuden haasteeksi onkin noussut opistojen yhdistyminen. Alueellisen opiston myötä opintojen saatavuutta näyttää heikentäneen etäisyyksien pidentyminen, vaikka toisaalta yhdistyminen näyttää tutkielmani valossa myös monipuolistaneen opintotarjontaa ja kehittäneen sen laadukkuutta koko opiston toimialueella. Vaikka tehokkuushakuisilla uudistuksilla on siis etunsa, on niillä myös varjopuolensa (ks. Kanniainen 2002, 19 – 20; Stiglitz 2000; ks. myös Julkunen 2008, 31 - 37). Opistotoiminnan kohdalla toistuvat tehokkuustoimet näyttävät koetelleen eniten syrjäseuduilla asuvia ja vähätuloisia, kuten työttömiä ja eläkeläisiä niin kohonneiden maksujen, opintotarjonnan erikoistumisen, kuin opintojen saatavuuden osalta.

Tutkielmani perusteella sivistyksellisen tasa-arvoisuuden heikkeneminen nähdään opistossa vakavana, toiminnan perinteitä murskaavana ongelmana, jonka korjaaminen edellyttää ennen kaikkea julkisen rahoituksen kehittämistä. Myös Törrönen ja Kirstinä (2006, 77 – 78) näkevät selvityksessään vapaan sivistystyön rahoitusperiaatteiden tarkastamisen sivistyksellistä tasa-arvoisuutta edistävänä keinona, korostaen opintosetelijärjestelmän vakiinnuttamista osaksi sivistystyön rahoitusjärjestelmää. Opintosetelijärjestelmä, sivistyksellistä tasa-arvoa ylläpitävänä välineenä, näyttäytyy kuitenkin tutkielmani valossa nykyisessä muodossaan riittämättömänä ja toimimattomana

järjestelmänä, jonka avulla sivistyksellisen tasa-arvoisuuden ei todellisuudessa uskota elpyvän.

Toisaalta jos osallistujamaksujen kompensointi opintoseteillä ei ole tuonut opiston käytännön tasolla toivottua tulosta, eivät myöskään vähän osallistuville ryhmille kohdistetut suuntaviivaopinnot näyttäydä tutkielmani valossa sivistyksellistä tasa-arvoa edistävänä toimenä, vaan ennemminkin valtion keinona ohjata opiston toimintaa. Myös osallistujien mahdollisuus liittää opiston kurssimaksut osaksi toimeentulotukea näyttää heikkona sivistyksellisen tasa-arvon edistämisen keinona, siihen liittyvien tiukkojen ehtojen ja edun hakemiseen nivoutuvan kynnyksen vuoksi. Sivistyksellisen tasa-arvoisuuden elvyttäminen ja ylläpitäminen näyttääkin vallitsevan opistotoiminnan keskeisenä haasteena, jonka selättämiseen tarvitaan konkreettisia, toimia välineitä.

Hyvinvointivaltion rakenteiden purkaminen toistuvien leikkausten ja tehostamistoimien muodossa heijastuu tutkielmani perusteella opistotoimintaan kokemuksina arvostuksen heikentymisestä. Myös Sihvonen (1996, 228, 231) kuvaa tutkimuksessaan opistotoiminnan arvostuksen heikentyneen, rahoituksen ohella, muuta aikuiskoulutuksen kenttää voimakkaammin, kun opisto ei ole kyennyt vakuuttamaan päättäjiä toiminnan merkityksestä. Opiston saaman arvostuksen määrä näyttääkin kantautuvan menestymisestä alueen *koulutus*markkinoilla (ks. Tuomola-Karp 2005, 161; Rinne & Vanttaja 1999, 131), jolloin arvostuksen saamisen ehtona voi nähdä toiminnan tarpeellisuuden ja menestyksellisyuden osoittamisen suhteessa muihin alueella toimiviin koulutusorganisaatioihin. Opiston on siis toistuvasti oikeuttava asemansa koulutusmarkkinoilla (vrt. Salo 2007, 342; 2008, 159), saadakseen arvostusta ja sitä kautta myös rahoitusta.

Kun markkinaperusteisuuden aikana elinikäisellä oppimisella investoidaan ihmisiin ja yksilöihin ja sitä kautta yhteiskunnalliseen kilpailukykyyn (ks. Horsdal 2007), nousee arvostetuimmaksi koulutusmuodoksi koulutusinvestoinneille tuottoa tuova ammatillinen aikuiskoulutus ja muu vastaava, välitöntä hyötyä tuova koulutus (ks. Tuijnman 1992, 210 – 211; Määttä 1993, 27). Pääasiassa harrastuspohjaisia opintoja tarjoavan kansalaisopiston voi tällöin nähdä profiililtaan ja rooliltaan liian laajana ja pehmeänä, saadakseen samanlaista arvostusta osakseen. Kun opistotoiminta ei tuota selkeää, mitattavissa olevaa hyötyä, on toiminnan tuomaa merkitystä vaikea ymmärtää päättäjien tasolla, mikä näyttää

heijastuvan opiston saamaan taloudellisen tuen ja arvostuksen määrään. Markkinaperusteisuudessa opetustyötä tekevien ja päättäjien välille syntyykin usein kuilu, arvojen, näkemysten ja tarkoitusperien erilaistumisen vuoksi (ks. Ball 2001; 2003; Sihvonen 1990, 60).

Vaikka opistotoiminnan perinteisen roolin ansiona voi nähdä sen laaja-alaisuuden, ei se tutkielmani perusteella näyttäydy enää 2000-luvun kilpailullisilla koulutus- ja oppimismarkkinoilla riittävän näkyvänä ja erottavana, luodakseen perustan nykyistä vankemmalle rahoituspohjalle ja arvostukselle. Ongelman voi siis katsoa nivoutuvan siihen, että opisto kilpailee laaja-alaisilla koulutus- ja oppimismarkkinoilla, mutta julkinen rahoitus ja arvostus näyttävät määrittävän yksin koulutusmarkkinoilla pärjäämisen kautta.

Arvostuksen heikkeneminen opistotyötä kohtaan ei tutkielmassani näyttäydy vain opiston ulkopuolelta tulevana, vaan myös opiston sisällä voi nähdä arvostuksen heikentymisen ongelman, erityisesti niiden ainealueiden kohdalla, jotka eivät menesty kilpailussa yhtä hyvin kuin muut. Markkinaperusteista politiikkaa ilmentävän tehokkuushakuisen, kysyntälähtöisen toimintatavan varjopuoleksi näyttääkin opistossa nousevan ainealueiden kahtiajakautuminen, kun ainealueiden voi katsoa jakautuvan ns. organisaatiota ohjaaviin voittajiin ja asemastaan taisteleviin häviäjiin (ks. Ball 2001, 37; Siltala 2007, 445; vrt. Kettunen 2004, 306; Julkunen 2008, 25 - 26). Kahtiajakoa ilmentää se, että osa ainealueista on joutunut vähentämään opetustuntien määrää selvästi muita enemmän ja toisaalta myös uusien kurssiehdotuksien läpimeneminen on vaikeaa, samalla kun opistossa on ainealueita, joissa kysyntä on niin suurta, että valtaosa uusista kurssiehdotuksista otetaan vastaan. Niiden ainealueiden edustajat, jotka kohtaavat tuntimäärien ja muiden resurssien muita voimakkaampia ja toistuvia kavennuksia, saattavat nähdä oman ainealueensa muita aineita vähemmän arvostettuna.

Kun opiston vähäisiä resursseja jaetaan kysytyille, menestyville ainealueille muita enemmän, tulosjohtamisen ajatuksia soveltaen, syntyy opistotoimintaan kilpailuhenkisyttä, sillä resurssien määrä näyttäytyy ehtona paitsi ainealueen toiminnan kehittämiseksi ja menestymiseksi, myös sitä kautta tulevassa resurssikilvassa pärjäämiselle. Pyrkimys parempien resurssien saamiseen tuokin suorituskeskeisyyden ja tehokkuuden ajatukset opistotoiminnan ydintehtäviin, ja siten myös hyvinvointivaltion toimintaan (vrt. Ball 2007, 27 – 28; ks. myös Rinne ym. 2002, 655).

Suorituskyvykkyyden merkitys opistolaisten arjessa näyttääkin korostuneen toistuvien tehostamispaineiden ja –toimien myötä. Ball (2001, 35 – 36; 2003; 2007, 27 – 28) kuvaa suorituskyvykkyyden ilmenevän työelämässä kannustimina ja kontrollina jolloin yksilön tai organisaation suoritus ja suorituskyky näyttäytyvät tuottavuutena, tuotoksena tai osoituksena laadusta. Suorituskyvykkyys heijastuu työhön stressin ja paineiden sekä työn tahdin voimistumisena, samalla kun sosiaalisia suhteita kehystää aiempaa voimakkaampi kilpailupainotteinen ilmapiiri. Työ muuttuu myös aiempaa hallinnollisemmaksi, paperitöiden määrän lisääntyessä. Työntekemiseen hallinnon hajauttamisen kautta saatu vapaus puolestaan korvaantuu työn ja tulosten valvonnan voimistumisella.

Kansalaisopiston henkilökunnan arjessa suorituskyvykkyyden korostuminen näyttäytyy käytännössä edellä kuvatun kilpailuhenkisyyden ohella alueellisen opiston myötä työhön syntyneiden aiempaa voimakkaampien kuormitustekijöiden, kuten kiireen, työn sirpaleisuuden ja epävarmuuden kautta (vrt. Rinne ym. 2002, 653). Vaikka työ kansalaisopistossa on muuttunut osin aiempaa kuormittavammaksi, on se toisaalta muotoutunut myös aiempaa monimuotoisemmaksi ja mielekkäämmäksi. Vallitseva opistotyö näyttää tältä osin mukailevan tietotyön ristiriitaisuutta, joka ilmenee Blomin (2001, 123) mukaan työn aiempaa voimakkaamman mielenkiintoisuuden ja itsenäisyyden, mutta toisaalta myös henkisen rasittavuuden, kiireen ja tulosvalvonnan kautta.

Tutkielmani perusteella työn kuormittavuuden elementit ovat koetelleet koko opiston henkilökuntaa, mutta erityisesti iäkkäitä opistolaisia ja tuntiopettajia. Tuntiopettajien työssä epävarmuus näyttäytyy työn ja siten ansioiden määrän muotoutuessa muita opistolaisia vahvemmin kysynnän ja tarjonnan perusteella, asettaen tuntiopettajat asemaan, jossa on kannettava huolta opistotoiminnan kannattavuudesta ja laadukkuudesta (vrt. Vaherva ym. 2006, 50 – 51). Kun tuntiopettajat vastaavat pääasiassa opiston opetuksesta, on entisten päätoimisten opettajien rooli siirtynyt opettajuudesta suunnittelijaopettajuuteen. Siirtymä kuvaa työn hallinnollistumista, sillä muutos merkitsi käytännössä opetustyön määrän vähentymistä, työn suunnittelu- ja hallintopainotteisuuden voimistuessa (vrt. Jokinen 2002, 56).

Päätoimisten opettajien ja tuntiopettajien työn muuttumisen ohella myös rehtorin työ ja rooli opistossa näyttää muuttuneen, sillä rehtorin merkitys toiminnan ja ihmisten johtajana

on korostunut alueellisessa opiston. Toisaalta rehtorin esimiesaseman ohella suuren opiston toiminnassa näyttäytyy myös muita esimiesasemassa toimivia. Alue- ja ainevastaavat helpottavat osaltaan rehtorin työtä jaetun vastuun ja työnjaon muodossa, luoden näin koko opistoon hyvän ilmapiirin. Jaetun vastuun voi siten nähdä edistävän toiminnan kokonaistehokkuutta. Toisaalta esimiesalaisuudet tuovat opistotoimintaan myös hierarkkisuuden piirteitä, jotka voivat näyttäytyä käytännössä johdon etäännyttymisenä ja opistolaisten vaikutusmahdollisuuksien kaventumisena. Voimakas työn- ja vastuunjako, jota korostaa esimiesalaisuuksien ohella ainealueiden erillisyys, onkin muodostanut haasteita tiedonkululle ja sitä kautta yhteistyölle. Toisaalta yhteistyön ja tiedonkulun haasteet näyttävät korostuvan myös alueellisen opiston laajan toimialueen vuoksi. Vaikka yhteistyöhön ja toisaalta myös opiston tiedonkulkuun kaivataan parannuksia, näyttää yhteistyö opiston sisällä tutkielmani perusteella olevan voimissaan. Opiston sisällä ja ulkopuolella tapahtuvan yhteistyön ja tiedonkulun voi nähdä laajalla alueella toimivan opiston ylläpitämisen ehtoina ja siten myös alueellisen opiston keskeisinä kehittämiskohteina.

Voimakkaasta työnjaosta huolimatta, ei opistotyöhön näytä liittyvät suoraan opistolaisten työn valvontaa, sillä valvonta näyttäytyy opistossa pyrkimyksinä toiminnan laadun ylläpitämiseen (vrt. Rinne ym. 2002, 651) ja ainealueiden kysynnän määrän tarkkailemiseen, mikä näyttää antavan suuntaa resurssienjaolle. Vaikka hajauttamistoimien myötä valtion vastuu palveluiden tuottamisesta on siirtynyt tulosten mittaamiseen, tarkastamiseen ja arviointiin (ks. Rinne ym. 2002), ei valtion toiminnan tuloksia arvioiva ja mittaava rooli ole nähtävissä opistotoiminnan käytännössä. Toisaalta myöskään kunnalla ei näytä olevan opistossa toiminnan tuloksia arvioivaa roolia, vaan kunta näyttäytyy ennemminkin resurssijaon kautta opistotoimintaa ohjaavana toimijana. Toiminnan tuloksia arvioiva rooli näyttäytyy siten opiston käytännössä valtion ja kunnan ulkoisen arvioinnin (ks. Julkunen 2008, 21) sijaan vahvasti opiston sisäisenä toimintana. Opistotoiminnan voi tässä mielessä nähdä säilyttäneen autonomisuutensa, vaikka toimintaa ohjataan aiempaa voimakkaammin resurssien kautta.

Opistolaisten työntulosten valvonta laadun ja kysynnän määrän seuraamisen kautta kuvaa paitsi markkinaperusteisuudelle ominaisen suorituskyvykkyyden korostumista, myös Antilan ja Ylöstalon (2002, 147 – 148; Antila & Ylöstalo 2000, 16) mukaan proaktiivista toimintatapaa, jossa valvotaan työntekijöiden sijaan työntekijöiden työn tuloksia, laatua ja

asiakastyytyväisyyttä. Asiakkaiden tyytyväisyys toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden mittarina ilmentää laatujohtamisen ajatuksia (ks. Salminen & Niskanen 1996, 53 – 54), jotka näyttävät nousseen opistossa perinteisen tulosjohtamisen rinnalle. Asiakkaiden tyytyväisyyden perustana voi nähdä palvelun laadukkuuden. Laadun tavoittelu merkitsee käytännössä muutosvalmiutta edellyttävää toimintaa, jolla pyritään suorituskyvyn parantamiseen (ks. Tuomola-Karp 2005). Opistolaisten kehittämishalukkuus nousee siten laadun rakentamisen ja suorituskyvyn parantamisen keskiöön, ilmentäen käytännössä markkinaperusteisuuden tehokkuus, taloudellisuus ja tuottavuus –eetosta (Oravakangas 2008, 43) ja toisaalta opistomaailmassa omaksuttua elinikäisen oppimisen ideologiaa.

Vaikka toiminnan kehittämisen ja opistolaisten jatkuvan oppimisen voi nähdä tärkeänä paitsi heidän itsensä ja ainealueensa myös opiston toiminnan eteenpäin viemisessä (ks. Onstek 1992, 138), ei tosiasialliseen kehittämistoimintaan ole riittäviä resursseja. Menestyvien aineiden kohdalla käytettävissä olevat, muita suuremmat, resurssit voivat osaltaan luoda mahdollisuuksia toiminnan ja tarjonnan kehittämiseen, mutta opistolla ei ole varsinaiseen kehittämistoimintaan tarkoitettuja erillisiä resursseja, jonka vuoksi niin opiston kuin ainealueiden kehittämisen rahoitus järjestetään usein osallistumalla projekteihin ja hankkeisiin.

Vallitseva opistotyö näyttäytyy tutkielmani perusteella tietotyönä, joka noudattelee proaktiivista toimintatapaa, jossa toiminnan kehittäminen sekä eteenpäin vieminen nähdään tärkeänä keinona vastata kilpailun haasteisiin (Antila ja Ylöstalo 2002, 11 -13, 33 – 39; Antila & Ylöstalo 2000). Toisaalta opistotyön voi ymmärtää myös jälkibyrokraattisen organisaation toimintana, kun työntekijät ovat opistossa yhä voimakkaammin vastuussa omasta työstään, sen tuloksellisuudesta ja sitä kautta myös koko työyhteisön menestymisestä (Ks. Kira 2003, 88). Opistotyön vallitsevia piirteitä ei voikaan ymmärtää yksiselitteisesti markkinaperusteisen politiikan seurauksiksi, vaan muutosten taustalla on nähtävissä myös laajempia työelämän muutospiirteitä (ks. esim. Melin 2001b).

Markkinaperusteisuus on kuitenkin luonut oman sävyn opistotyöhön, kaikin puolin voimistuneen kilpailun, niukkojen resurssien ja tehokkuushakuisuuden muodossa, nostaen kustannustietoisuuden ja rahan keskeiseksi opistotoimintaa ohjaaviksi elementeiksi. Lamavuosista käynnistyneiden taloudellisten leikkausten ja tehostustoimien myötä

opistotyöhön aiempaa voimakkaammin rantautunut kysyntälähtöinen toimintatapa, laadun tarkkailu, markkinahenkisyys ja tuloksellisuuden seuraaminen (ks. Sihvonen 1996, 231) näyttävät aineistoni valossa 2000-luvulla saaneen opistotoiminnassa yhä korostuneemman ja voimakkaamman aseman, opistojen yhdistymisen ja taloudellisen tilanteen toistuvan tiukentumisen kautta. Opistotoiminnan voikin markkinaperusteisuuden myötä katsoa lähentyneen uuteen julkisjohtamiseen niveltävää ajatusta julkisesta yrittäjyydestä, jossa julkinen organisaatio omaksuu toiminnalleen yrittäjämäisen otteen (ks. Lähdesmäki 2003, 232). Kansalaisopistotoiminnan osalta yrittäjämäisen otteen omaksuminen näyttäytyy taloudellisten reunaehtojen kaventumisesta kantautuvana olosuhteisiin sopeutumisen pakkona.

Markkinaperusteisuus roolien muuttumisena

Julkiset organisaatiot toimivat yhä vahvemmin markkinoiden ehdoilla ja armoilla (ks. Salminen & Niskanen 1996, 140). Markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka on luonut merkityksensä myös kansalaisopistotoimintaan, sen rahoitukseen, opintojen tarjontaan ja saatavuuteen sekä opistolaisten työhön. Toiminnan muutoksista selviytyminen näyttää edellyttäneen sekä opistolta että sen henkilökunnalta sopeutumista kulloinkin vallitseviin olosuhteisiin ja toiminnan reunaehtoihin (vrt. Sihvonen 1990, 60; ks. myös Rinne & Vanttaja 1999, 130), joita julkisen rahoituksen määrä voimakkaasti ohjaa. Opistotoimintaa ja opistolaisten työn arkea kehystää markkinaperusteisuuden aikana voimakas epävarmuus, joka edellyttää opistolaisilta jatkuvaa sopeutumista ja toisaalta oman sekä opiston aseman oikeuttamista – itsestäänselvyyksien aika näyttää opistotoiminnan osalta olevan ohi (vrt. Salo 2007, 343).

Markkinaperusteisuuden myötä opistotoiminnan muuttuneisiin reunaehtoihin sopeutuminen näyttäytyy tutkielmassani opistotoiminnan käytännön tasolla erinäisten roolimutosten kautta. Roolien muutos ilmenee paitsi opistolaisten, asiakkaiden sekä kunnan ja valtion roolien muuttumisena myös opiston oman perinteisen, sivistyksellistä tasa-arvoa edistävän roolin kriisiytymisenä. Ihmisten ja toisaalta myös yhteisöjen välisiin suhteisiin ja rooleihin markkinaperusteisuuden myötä tulleet muutokset kuvaavat koulutuspolitiikan uusien teknologioiden (ks. luku 3.3), markkinamuotoisuuden, johtajuuden ja suorituskeskeisyyden ilmenemistä opistotoiminnan käytännön tasolla (ks. Ball 2001; 2003).

Rahoitusjärjestelmäuudistusten ja hallinnon hajauttamistoimien kautta valtion opistotoimintaa ohjaava rooli on siirtynyt paikalliselle tasolle. Kunnan rooli näyttääkin muuttuneen mahdollisen lisärahoituksen antajasta opistotoiminnan reunaehtojen keskeisimmäksi määrittäjäksi, saatuaan vallan päättää opiston julkisen rahoituksen määrästä. Kunta voi ohjata opistolaisten työtä, säätelemällä myöntämänsä rahoituksen kautta, paitsi toiminnan volyymin, osallistujamaksujen suuruutta ja tätä kautta opintojen saatavuutta myös opiston itsenäistä rahanhankintatoiminnan tarvetta ja tarjonnan suuntaa.

Mitä vähemmän toiminnalle myönnetään julkista rahoitusta, sitä suuremmat paineet tulevat toimintavolyymien supistamiseen, maksujen korottamiseen ja itsenäiseen rahanhankintaan, mutta toisaalta myös yhä voimakkaampaan tarjonnan kysyntälähtöiseen ohjaamiseen. Julkisen rahoituksen vähentäminen luo tätä kautta merkittävän uhan opintojen saatavuudelle. Kunnan rahoituksen kautta määrittelemät opistotyön reunaehdot näyttävät tutkielmani perusteella tiukkoina, tehokkuuteen ohjaavina ja pakottavina toiminnan kehyksinä, joihin kansalaisopiston on pyrittävä sopeutumaan, vaikka se murentaa niin opiston kuin opistolaisten perinteistä tehtävää ja roolia.

Opistolaisten työssä näyttävät tutkielmani perusteella kunnan myöntämien resurssien vähäisyydestä kantautuvaa kilpailuhenkisyttä ja tulosvastuullisuutta, joka heijastuu voimakkaan kysyntälähtöisen toimintatavan ja tulosjohtamisen periaatteiden omaksumisen kautta opiston sisäiseen resurssien jakoon. Kun rajallisten resurssien jakoa ohjaa osin toiminnan menestyksellisyys, korostuu suunnittelijaopettajien tulosvastuullinen rooli oman ainealueensa osalta. Kunnan tehokkuuteen ohjaavien toimien myötä myös tuntiopettajien on toimittava aiempaa tulosvastuullisemmin, jotta opettavien kurssien ja siten ansioiden määrä säilyisi ennallaan. Tulostavien ajatukset näyttävät siten tutkielmani perusteella opistolaisten arjessa, vaikka Jokinen (2002, 48 – 49, 56) ei näekään kansalaisopisto-opettajien työssä tulosvastuun elementtejä.

Markkinaperusteinen politiikka näyttää tuoneen opistolaisten osaamiselle haasteita vähentyneiden resurssien ja toistuvien tehostamistoimien myötä. Paineet suorituskyvyn parantamiseen yhä voimakkaamman itsenäisen rahanhankinnan, kysynnän arvioinnin, trendien seuraamisen, toiminnan laadun tarkkailun ja kehittämisen kautta ovat nousseet opistotyön uusiksi, markkinaperusteista aikaa kehystäväksi, haasteiksi, jotka edellyttävät

opistolaisilta jatkuvaa oman osaamisen päivittämistä. Suorituskeskeisyyden heijastuminen opistotyöhön kuvaa siten opisto-opettajan roolin muuttumista opetustyötä tekevstä opettajasta suunnittelu- ja hallinto työtä tekeväksi, ainealueensa suorituskykyisyyttä kehittäväksi sopeutujaksi, joka mukautuu toistuviin tehokkuuspaineisiin ja epävarmuuden ilmapiiriin (vrt. Ball 2001; 2003). Kansalaisopiston opettajan työhön näyttääkin heijastuneen markkinaperusteisuuden aikana Filanderin (2007, 269 - 270) kuvaama jälkiteollisessa ja –modernissa yhteiskunnassa tapahtuva vakinaisten ammatti-identiteettien murentuminen.

Myös rehtorin roolin voi katsoa muuttuneen markkinaperusteisen, tehokkuushakuisen politiikan myötä. Rehtorin rooli on siirtynyt pienessä opistossa toimivasta, käytännön opistotyötä tekevstä puurtajasta, alueellisen opiston johtajaksi. Opiston koko ja laaja toimialue ovat osaltaan korostaneet rehtorin roolia sekä opistotoiminnan että opistolaisten johtajana. Toisaalta myös markkinaperusteisuuden myötä julkiselle sektorille muotoutuneet ajatukset uudesta johtajuudesta ja yrittäjämäisen otteen omaksumisesta voivat osaltaan heijastua opiston rehtorin johtajuuden korostumiseen (ks. Lähdesmäki 2003; Ojala 2003, 215, 218; Rinne ym. 2002, 654; Sihvonen 1996, 231). Rehtorin rooli johtajana näyttääytyy siten käytännössä opistolaisia tehokkuuteen ja suorituskyvykkyyteen ohjaavana.

Roolien muutosta kehystää markkinaperusteisuuden myötä muuttuneet arvot. Selviytyminen kilpailullisilla markkinoilla edellyttää tehokkuutta ja tuottavuutta, jolloin toiminnan ja yksilöiden arvo määrittyy tuottavuuden ja suorituskyvyn perusteella (ks. Ball 2001; 2003; ks. myös Lähdesmäki 2003, 238). Myös kansalaisopistossa on kaventuneiden taloudellisten reunaehtojen myötä omaksuttu tehokkuuden ja tuottavuuden ajatukset kysyntälähtöisen toimintatavan korostumisen ja tulosjohtamisen periaatteiden muodossa. Opistotoiminnan ja opistolaisten työpanoksen arvo näyttää siten määrittävän aiempaa voimakkaammin rahan ja tuottavuuden kautta.

Tehokkuus- ja talousarvojen omaksumisen myötä opiston perinteiset tehtävät ja roolit näyttävät muuttuneen (vrt. Rinne ym. 1992, 130), jopa kriisiytyneen (ks. Salo 2008, 158 – 161). Opistolla ei enää ole yhteisön kehittäjän ja suunnannäyttäjän roolia, kun tiukka taloudellinen tilanne on pakottanut opiston ohjaamaan tarjontaansa yhä voimakkaammin kysyntälähtöisesti, kilpailullisilla koulutus- ja oppimismarkkinoilla. Opiston rooli näyttää

siten siirtyneen yhteisöä ohjaavasta roolista kysyntää mukailevaksi. Kun toimintaa ohjaavat maksukykyisten kuntalaisten tarpeet, näyttävät opistotoiminnalle asetetut ylevät tavoitteet (ks. luku 2) edistää kansanvaltaisuutta, moniarvoisuutta, tasa-arvoa ja kansalaisten toimimista yhteisön jäsenenä rapautuneen. Opistosta näyttääkin muotoutuneen mielenvirkistystä harrastus- ja opintopalvelujen kautta myyvä taho, jonka yhteiskunnallinen tehtävä on haurastunut resurssien vähäisyydestä kantautuvien olosuhteiden pakosta (ks. Rinne & Vanttaja 1999, 130 -131). Toisaalta nykyistä suurempien resurssien saamisen esteenä näyttäytyy opiston saama vähäinen arvostus suhteessa konkreettista hyötyä tuoviin oppilaitoksiin. Arvostuksen vähenemistä heijasteleva julkisen rahoituksen kaventuminen on ajanut opiston tilanteeseen, jossa sen on täytynyt osin luopua perinteisestä roolistaan sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäjänä.

Kun sivistyksellisen tasa-arvon edistämistavoitteesta on markkinaperusteisen politiikan myötä jouduttu tinkimään (Tuomisto 1998, 278; ks. myös Tuijnman 1992, 210) opistotoiminnassa, eikä opisto toisaalta myöskään resurssien niukkuuden vuoksi kykene edistämään laajassa mitassa toiminnalle asetettuja tarkoituksia, ohjaamalla yhteisön toimintaa tai näyttämällä sille suuntaa, herää kysymys siitä, mikä on opiston 2000-luvun jälkimodernin yhteiskunnan tarpeita palveleva tehtävä ja rooli (ks. Sihvonen 1990, 58 – 59; 1996, 41 – 42; Salo 2008, 174 - 175)?

6 POHDINTA

Markkinaperusteinen aikuiskoulutuspolitiikka on kansalaisopiston henkilökunnan kokemusten perusteella muotoutunut opistotoiminnan arkeen julkisen rahoituksen vähenemisen myötä syntyneiden tehokkuuspaineiden kautta. Lamavuosista käynnistyneet julkisen rahoituksen toistuvat leikkaukset ovat asettaneet opistotoiminnan tilanteeseen, jossa toiminnan ylläpitämisen edellytykseksi on noussut jatkuva sopeutuminen. Toistuvat tehostamispaineet ovat alistaneet opiston taloudelliseen ajatteluun ja tehostamistoimiin, jotka näyttäytyvät käytännön opistotyössä paineena aiempaa voimakkaampaan itsenäiseen rahanhankintatoimintaan, kysyntälähtöiseen toimintatapaan, osallistujamaksujen toistuvaan korottamiseen ja kilpailuun. Markkinaperusteisuuden tehostamistoimet ovat heijastuneet opistolaisten arkeen epävarmuuden, työn haasteellistumisen ja opiston sisäisen kilpailuhenkisyuden muodossa.

Kansalaisopistotoiminnan voi toistuvien tehostustoimien myötä katsoa omaksuneen yritysmaailmalle ominaisia toimintatapoja ja kulttuuria, mutta toisaalta myös eettisiä piirteitä. Yksityisen sektorin ja yritysmaailman toimintatapojen, kulttuurin ja eettisen järjestelmän heijastuminen opistotoimintaan ilmenee ennen kaikkea opiston roolin muuttumisena. Sivistystarpeisiin opintoja kohdentavasta opistotoiminnasta on lamavuosien myötä muotoutunut opintopalveluiden tarjoaja (ks. Sihvosen 1996) ja viimeistään 2000-luvulla resurssien toistuvien leikkausten ja opintomaksujen korotusten seurauksena *opintopalveluiden myyjä*. Toiminnan tarkoitusperät ovat samalla muuttuneet yhteiskunnallisista, hyvinvointivaltion tavoitteita edistävästä pyrkimyksestä kohti opistotoiminnan ylläpitämisen ja markkinoilla selviytymisen tavoitetta. Resurssien vähäisyyden vuoksi toiminnan ylläpitämisen ehdoksi nouseekin markkinoilla

selviytyminen, joka on opistossa pyritty turvaamaan kauppaamalla laadukkaita opintopalveluja asiakaslähtöisten periaatteiden kehystämänä. Opiston rooli opintopalveluiden myyjänä ilmentää paitsi yritysmaailman periaatteiden tunkeutumista osaksi opistotoimintaa, myös uusliberalismin ajatusten siirtymistä opiston käytäntöön.

Markkinaperusteisesta aikuiskoulutuspolitiikasta käytäntöön heijastuneiden tehostustoimien myötä opiston perinteiset roolit sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäjänä ja yhteisön ohjaajana näyttävät menettäneen merkityksensä. Opiston perinteisten roolien rapautuminen ilmentää uusliberalististen, markkinaperusteisen politiikan avulla toteutettujen, julkisen sektorin tehostamis- ja säästötoimien kautta pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakenteiden murentumista. Opistotoiminnan osalta pohjoismaisen hyvinvointivaltion yhteisvastuullisuuden periaatteista on siirrytty kohti yksilökeskeistä, liberaalia hyvinvointia, jossa kukin yksilö on vastuussa omasta menestymisestään. Kun liberaalissa hyvinvoinnissa yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen voi nähdä olevan jokaisen yksilön omalla vastuulla, ei tätä tehtävää katsota tärkeäksi elvyttää julkisin varoin tai julkisten organisaatioiden toimesta. (ks. luku 3.2.) Opistotoiminnan tehtävää sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäjänä ei siten liberaalien hyvinvointiajatuksen yleistyttyä nähdä enää tarkoituksenmukaisena.

Yksilöllisyyden ja yksilön valintojen korostunut merkitys ilmentää paitsi muutosta hyvinvointiajattelussa, myös vallitsevaa myöhäismodernia aikaa sekä uusliberalistisen ideologian hengessä toteutettavaa markkinaperusteista aikuiskoulutuspolitiikkaa. Kun jokainen on vastuussa itsestään ja omasta menestymisestään, on syytä pohtia, luoko korostunut, tehokkuuteen ohjaava yksilökeskeisyys todellisuudessa jokaiselle yhtäläiset mahdollisuudet toimia ja tehdä valintoja? Yksilö ei välttämättä kykene toimimaan ja tekemään valintojaan rationaalisesti oman etunsa mukaan (ks. esim. Stiglitz 2000), jos valinnoista ei esimerkiksi ole nähtävissä ilmeistä, välitöntä hyötyä. Koulutuspalveluiden kohdalla on myös huomattava, että koulutuksen kasaantuminen voi luoda tietyille yksilöille muita paremmat mahdollisuudet valintojen tekemiseen. Hyvä taloudellinen tilanne ja laaja-alainen ymmärrys koulutuksen ja opintojen tuomista eduista luovat jo ennestään hyvin koulutetuille muita vahvemmat edellytykset tehdä oman edun mukaisia valintoja. Heillä on toisaalta myös varaa valita harrastukselliset, mielen virkistystä tuovat opinnot, joiden anti voi näyttäytyä välillisesti esimerkiksi työssä jaksamisen muodossa,

kun taas vähävaraisten mahdollisuudet koulutusvalintojen tekemiseen voivat jäädä jo yksin korkeiden hintojen vuoksi hyvin rajallisiksi.

Toisaalta todellisuudessa ei liene mahdollista liberaalin hyvinvointiajattelun mukaisesti olettaa, että jokaisella yksilöllä on ollut yhtäläinen mahdollisuus saada korkea koulutus ja taloudellisesti hyvä asema, luoden näin edellytyksiä tulevien koulutus- ja opintopäätösten tekemiselle, kun vanhempien koulutustasolla ja sosiaalisella asemalla on edelleen suuntaantava merkitys lasten koulutustasoon ja sosiaaliseen asemaan (ks. esim. Kärkkäinen 2004). Kun pohjoismaisen hyvinvoinnin järjestämisen perusteena on meriittihyödykkeiden, kuten koulutuksen osalta pidetty ajatusta yhdenvertaisesti kohtelusta, voi liberaalin hyvinvointiajattelun ymmärtää yhteiskunnan vallitsevia rakenteita uusintavana elementtinä, jossa pohjoismaisen hyvinvointiajattelun oikeudenmukaisuudelle tai tasa-arvoisuudelle ei ole sijaa. Vallitseva opistotoiminta näyttääkin olosuhteiden pakosta osaltaan tukevan yhteiskunnan kahtiajakautumista.

Markkinaperusteisuuden aikana esiin nousseet kansalaisopiston profiloitumisen haasteet ja toisaalta roolin kriisiytyminen ovat luoneet merkityksensä myös opiston henkilökunnan ammatillisiin identiteetteihin ja opistotyöhön. Kun pitkän linjan opistolaiset ovat tottuneet toimimaan sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäjinä ja yhteisön ohjaajina, voi opiston perinteisten roolien ja tehtävien hajoaminen koetella paitsi opistolaisten osaamista, myös heidän ammatillisia identiteettejään. Yritysmailmasta tuttujen ajatusten, kuten tehokkuuden, kilpailun ja maksujen hivuttautuminen osaksi opistotoimintaa muuttaa toiminnan ydinajatuksia, jotka voivat olla osaltaan juuri niitä tekijöitä, jotka ovat ohjanneet opistolaiset opistotyöhön. Toiminnan peruseriaatteiden murentuminen voi siten hämmentää opistossa pitkään työskennelleitä ja heidän käsityksiään itsestään osana opistotoimintaa, haastaen työn teon tarkoitukselliset ja motivaatiot. Markkinaperusteista aikaa leimaava jännite opintotoiminnan sivistyksellisten periaatteiden ja kaupattavuuden välillä voikin siis heijastua myös opistotyöhön, murentaen opistolaisten perinteisiä ammatillisia identiteettejä.

Toisaalta ovatko pitkään opistossa työskennelleiden perinteiset käsitykset opistotoiminnasta juuri niitä, jotka ovat ylläpitäneet kaipuun opiston vanhoihin rooleihin ja tehtäviin? Pyrkimykset palvella yhteiskunnallisia tarkoituksellisia ja toteuttaa perinteistä, sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistämistehtävää, huolimatta markkinaperusteisuuden

opistokäytäntöön luomista tehostamistoimista, voivat siten kantautua kokeneiden opistolaisten ammatillisista identiteeteistä. Lienee siis syytä kysyä, tapahtuuko opistotoiminnassa todellinen murros, kun nämä pitkän linjan opistolaiset eläköityvät ja vievät perinteiset näkemykset opistotoiminnasta mukanaan?

Markkinaperusteisuuden tehostamistoimista kantautuneiden opiston perinteisten roolien ja tehtävien murentuminen näyttäytyy opistolaisten arjessa yksilökeskeisyyden heijastumisena opistotyöhön. Pyrkimys oman edun tavoitteluun on resurssien niukkuuden ja tulosvastuullisuuden myötä noussut opistotyössä yhteistyön rinnalle ja haasteeksi, kun vähäisten resurssien jakamista ohjaavat tulosjohtamisen ajatukset, tuoden opistolaisten työhön kilpailuhenkisyttä. Kilpailuhenkisyyden seurauksena ainealueet näyttävät jakautuneen kahtia, ja opistossa onkin menestyvien ja kysytyjen, kehittämiskykyisten ainealueiden rinnalla muita heikommin menestyviä aineita, joiden toiminnan edellytyksiä on toistuvasti karsittu muita voimakkaammin. Ainealueiden kahtiajakautuminen ei voi olla vaikuttamatta opistolaisten ammatillisiin identiteetteihin (vrt. Jokinen 2002, 265 – 266). Kun suunnittelukeskeisen kauden itsestänselvyyksistä on siirrytty jatkuvan epävarmuuden aikaan, jossa oma asema on toistuvasti oikeutettava, on opistotyötä tekevien käsityksiä omasta osaamisestaan, ammattitaidostaan ja siten ammatillisesta identiteetistään koeteltu.

Oman ja ainealueen aseman toistuva oikeuttaminen resurssien saamisen ehtona koettelee kuitenkin erityisesti muita heikommin menestyvien ainealueiden edustajia. Toistuvat epäonnistumisen ja turhautumisen tuntemukset tekevät työstä raskasta ja murentavat paitsi työn teon motivaatiota myös ammatillista identiteettiä. Epäonnistumiset voivat tuoda opistolaisille epätoivon tuntemuksia erityisesti, jos oman ammatillisen osaamisen osoittamiselle ei anneta mahdollisuuksia itsensä tai toiminnan kehittämisen kautta ja toisaalta myös tulevaisuus näyttää yhtä synkältä. Epätoivoa ja epäonnistumisen tuntemuksia voi osaltaan syventää tieto muiden ainealojen menestyksestä. Heikosti menestyvän ainealueen edustaja voikin nähdä itsensä ja oman ammatillisen panoksensa opistossa vähemmän arvostettuna kuin muut, menestyvämmät opistolaiset ja heidän panoksensa.

Opistotoiminnassa on toisaalta selvästi nähtävissä myös menestyviä, arvostettuja ainealueita, joita kuvaavat muita vähäisemmät tuntimäärien supistumiset ja uusien kurssiehdotusten muita helpompi läpimeneminen. Vaikka tehostamistoimet ovat

epäilemättä koetelleet myös näitä ainealueita, eivät menestyvien ainealueiden edustajien ammatilliset identiteetit välttämättä ole joutuneet yhtä suurelle koetukselle kuin heikosti menestyvien ainealueiden kohdalla. Oman aseman toistuva oikeuttaminen on kysytyillä ainealueilla helpompaa, kun toiminnan reunaehdot ovat vähän kysytyjä ainealueita väljemmät ja oman ammatillisen osaamisen osoittaminen sekä sen kehittäminen on siten mahdollista. Ainealueen menestyminen tukee käsityksiä omasta ammatillisesta osaamisesta, luoden edellytykset oman osaamisen kehittämiseksi ja työmotivaation ylläpitämiseksi. Menestymisen voikin katsoa luovan pohjaa vankan ammatillisen identiteetin rakentamiselle, kun ammatilliselle osaamiselle saa tunnustusta muita väljempien reunaehtojen myötä. Toisaalta vahva ammatillinen identiteetti voi luoda perustaa ainealueen ja sen edustajan tulevalle menestymiselle. Menestymisen voikin ymmärtää markkinaperusteisuuden aikana keskeisenä yksilön ja toiminnan arvon määrittäjänä (vrt. Ball 2001; 2003), ohjaten siten myös yksilöiden käsityksiä itsestään.

Taloudellisen kurjuuden myötä syntyneet tehostamistoimet ovat tuoneet monisyyisiä muutoksia ja haasteita opistotyöhön sekä opistolaisten ammatillisiin identiteetteihin. Opetustyön vähentyminen (ks. Jokinen 2002, 265), ja toisaalta yritysmäisen johtajuuden (ks. Sihvonen 1996) sekä tulosvastuullisuuden esiinmarssi kuvaavat opistotoiminnan osalta epävarmuuden kehystämää markkinaperusteisuuden aikaa. Opistolaisten työ ja ammatillinen identiteetti rakentuu toistuvien tehokkuus- ja taloudellisuuspyrkimysten myötä aiempaa voimakkaammin epävarmuuden ja tulosvastuullisuuden pohjalle. Markkinaperusteisuuden aika näyttääkin tehneen opiston henkilökunnasta aktiivisia sopeutujia, jotka ovat vastuussa omasta menestymisestään ja joiden ammatillisen identiteetin rakentuminen on siten jatkuvassa muokkaantumisen tilassa. Selkeiden ja läpi elämän jatkuvien ammatillisten identiteettien aika vaikuttaa opistotoiminnan osalta olevan historiaa (vrt. Filander 2007).

Opistolaisten ammatillisia identiteettejä, erityisesti ainealueiden välistä kilpailuhenkisyttä ja sen merkitystä opistolaisten ammatillisiin identiteetteihin, tulisi kuitenkin tutkia tarkemman, jotta olisi mahdollista selvittää, kuvaako kilpailuhenkisyys markkinaperusteisen ajan opistotoiminnan arkea laajemmalla tasolla, vai onko kilpailuhenkisyys vain tutkielmani kohteena olleen opiston erityispiirre, joka on muotoutunut opistotoimintaan resurssien vähäisyyden ja opistojen yhdistymisen myötä? Juuri opistojen yhdistäminen näyttäytyy opistotoiminnan markkinaperusteisten

tehokkuuspyrkimysten vallitsevana suuntana, minkä vuoksi yhdistämisprosessia itsessään tulisi tutkia kansalaisopiston näkökulmasta. Tällöin olisi mahdollista selvittää onko opistojen yhdistyminen kansalaisopistotoiminnassa se merkittävä käännekohta, jossa markkinaperusteiset toimet siirretään käytäntöön laajassa mitassa? Olisikin mielenkiintoista lähestyä opistolaisten markkinaperusteisuuteen liittyviä kokemuksia vertailevasta asetelmasta käsin, jolloin olisi mahdollista selvittää miten opistojen yhdistymisen läpikäyneiden opistolaisten kokemukset markkinaperusteisuudesta poikkeavat niiden opistolaisten kokemuksista, jotka eivät ole kokeneet yhdistymistä. Toisaalta vastaavasta vertailevasta asetelmasta käsin voisi selvittää myös opistolaisten markkinaperusteisuuteen liittämiä diskursseja ja niiden eroja.

Tulevaisuuden näkymiä

Tutkielmani tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä vallitsevan aikuiskoulutuspolitiikan kehystämästä kansalaisopistotyöstä (ks. luku 4.1), kuvaamalla kansalaisopiston henkilökunnan kokemuksia markkinaperusteisuudesta ja sen muotoutumisesta osaksi opiston arkea. Opistolaisten oman äänen esilletuominen on syventänyt aiheesta jo olevaa ymmärrystä, tuoden esille koulutuspoliittisten muutosten todellisia, opistotoimintaan heijastuneita merkityksiä.

Esitetyt päätelmät ja havainnot kuvaavat opistolaisten kokemuksia opistotoiminnan suurien linjojen kehittymisestä, eikä niitä tule suoraan yleistää (ks. Scofield 2000, 75 – 76). Opistotyön muutoksen kuvausta ja tekemiäni havaintoja arvioitaessa syytä myös pitää mielessä, että tutkielman kohteena ollut opisto on tutkielman tekovaiheessa ollut yhdistymisprosessista aiheutuen voimakkaiden muutosten ja kehityspaineiden kourissa, eivätkä kaikki opistotyön käytänteet ja toimintatavat olleet vielä välttämättä vakiintuneet lopulliseen muotoonsa. Esimerkiksi työn kuormittavuuteen ja haasteellisuuteen liittyvät tekijät voivat lieventyä toimitapojen vakiintuessa. Siirtymävaihe erillisistä opistoista uuteen alueelliseen opistoon sisältää myös esimiespainotteisen henkilöstökokoonpanon, joka ei todennäköisesti tule säilymään aivan samanlaisessa muodossa tulevaisuudessa.

Jotta markkinaperusteisuuden opistokäytäntöön ja opistolaisten arkeen luomista monisyisistä ja perustavanlaatuisista merkityksiä saataisiin laaja-alaisempaa ymmärrystä ja sitä kautta välineitä opistotoiminnan kehittämistyöhön, tulisi markkinaperusteista politiikkaa tutkia kansalaisopiston ja vapaan sivistystyön näkökulmasta laajemmin.

Markkinaperusteisuus muodostaa mielenkiintoisen tutkimuskohteen, erityisesti nyt, kun yhteiskuntaamme uhkaa jälleen taloudellinen taantuma. Mahdollinen taantuma muodostaa jälleen uuden haasteen opistotoiminnalle, ja herättää kysymyksen siitä voisiko kansalaisopistotoiminta todella selvitä toisesta, 1990-luvun kaltaisesta taloudellisesta taantumasta ilman markkinaperiaatteiden voimistamista?

Jos markkinaperusteisuuden periaatteita voimistetaan entisestään ja toiminta siirtyisi siten yhä lähemmäs aitojen markkinoiden kaltaista toimintaa, syventyisivät markkinaperusteisuuden kansalaisopistotoimintaan tuomat epäkohdat (Rinne & Vanttaja 1999, 132). Toisaalta mitä enemmän julkinen rahoitus supistuu, sitä voimakkaammin opisto joutuu hyödyntämään markkinamekanismeja ylläpitääkseen toimintaa, ja sitä vähemmän opistotoiminta voi edistää sivistyksellisen tasa-arvoisuuden tehtävää ja ylläpitää koko kansan oppilaitoksen rooliaan. Kun opiston rooli ja tehtävät heijastuvat opistolaisten ammatillisiin identiteetteihin, saattavat myös opistolaisten ammatilliset identiteetit muotoutua markkinamekanismien voimistuessa yhä kauemmas opistotoiminnan perinteisistä sivistysajatuksista, kohti yritysmaailman tulostavoitteista eetosta.

Kun yhteiskunta on jo nyt jakautunut aiempaa voimakkaammin kahtia, rikkaiden ja köyhien välisen kuilun suurentuessa vuosi vuodelta (ks. Heiskala 2006; Moisio 2008; Simola ym. 2002, 256), voi kysyä tulisiko kansalaisopiston palata perinteiseen tehtäväänsä sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäjänä ja korjata siten yhteiskunnan kahtiajakautumisen seurauksia, sen sijaan, että opistotoiminta on voimistamassa tätä kahtiajakoa. Toisaalta voiko opistotoiminta mahdollisen uuden taloudellisen taantuman myötä säilyttää asemansa, jos se ei palaa perinteiseen, sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistämistehtäväänsä, jonka voi nähdä opiston olemassaolon ja julkisen rahoituksen oikeuttajana (ks. Toiviainen 2002, 29)? Jos kansalaisopisto kykenisi palauttamaan tämän perinteisen tehtävänsä, voisi se palauttaa toiminnan yhteiskunnallisen merkittävyyden ehkäisemällä tahollaan väestön kahtiajakautumista ja ihmisten syrjäytymistä, edistäen siten ihmisten hyvinvointia.

Opistotoiminnan voisi tällöin ymmärtää myös kansainvälistä kilpailukykyä välillisesti tukevana toimintana, jos syrjäytymisvaarassa olevat, kuten työttömät ja maahanmuuttajat kyettäisiin opistotoiminnan avulla pitämään kiinni yhteiskunnassa ja ohjaamaan kohti työelämää tai uudelleen koulutautumista, syrjäytymisen sijaan. Opistotoiminnalla voisi olla

yhteiskunnallisesti merkittävä tehtävä myös ikääntyneen väestön mielenvirkeyden ylläpitämisessä ja siten heidän terveytensä edistämiseksi. Tällöin julkiset, taloudelliset panostukset opistotoimintaan voisivat tuoda merkittävää yhteiskunnallista tuottoa pitkällä aikavälillä (ks. Manninen & Luukannel 2008). Keskeinen kysymys nousee kuitenkin siitä, onko yhteiskunnan taloudellisesti, kannattavampaa sijoittaa jo ennestään hyvin koulutettuihin kuin heikommassa asemassa olevien tukemiseen ja ennaltaehkäisevään työhön? Nähdäänkö siis tärkeämmäksi panostaa koulutuksen kautta suoraan taloudelliseen kilpailukykyyn, vai kansalaisten hyvinvointiin, jolla voi olla paitsi kilpailukykyämme, myös yhteiskunnan laaja-alaista hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta edistävä rooli.

Onkin syytä pohtia markkinaperusteisten tehostamistoimien ja toisaalta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välistä suhdetta. Vaikka tehokkuustoimia ei tule ymmärtää yksiselitteisesti kielteisenä ilmiönä, näyttävät opistotoiminnan kohtaamat, tehokkuuteen ohjaamat toimet heikentäneen oikeudenmukaisuutta, mikä herättää kysymyksen tehokkuustoimien tosiasiallisesta hyödystä ja merkityksestä. Jos se mitä säästetään tehostamistoimin, kärsitään oikeudenmukaisuuden heikkenemisenä, mikä puolestaan voi merkitä konkreettisia lisäkustannuksia esimerkiksi syrjäytyneiden määrän kasvun kautta, ei tehostamistoimia välttämättä voi nähdä perusteltuina. Voikin kysyä miten paljon tehokkuus- ja kilpailueetoksen hyvinvointiyhteiskunnallamme on varaa lisätä tehokkuutta oikeudenmukaisuuden kustannuksella? Myös opistotoiminnan osalta ajankohtaiseksi kysymykseksi nousee siten se onko mahdollista saavuttaa tasa-paino toiminnan tehokkuuden ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuden välillä?

LÄHTEET

Monografiat

- Ahonen, S. 2003. Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Snellmanista tähän päivään asti. Tampere: Vastapaino.
- Alanen, A. 1988. Suomen aikuiskasvatuksen hallinto ja organisaatiot. Tampereen yliopiston aikuis- ja nuorisokasvatuksen laitos. Tampere: yliopiston jäljennepalvelu.
- Alasuutari, P. 2001. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Ball, S. 2007. Education plc. Understanding private sector participation in public sector education. Abingdon: Routledge.
- Bauman, Z. 1996. Postmodernin lumo. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino. Suom. Jyrki Vainonen.
- Bauman, Z. 2000. Liquid modernity. Gambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. 2001. The individualized society. Gambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. 2002. Notkea moderni. Tampere: Vastapaino. Suom. Jyrki Vainonen.
- Beck, U. 2005. Power in the global age. A new global political economy. Cambridge: Polity.
- Beetham, D. 1987. Bureaucracy. Milton keys: Open U.P.
- Castells, M. 1996. The rise of the network society. The information age: economy, society and culture, volume 1. Cambridge: Blackwell.
- Chomsky, N. 2000. Hinnalla millä hyvänsä. Uusliberalismi ja globaalikuri. Helsinki: Like. Alkuperäisteos: Profit over people: Neoliberalism and global order. Suom. Juha Ahokas.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, G. 1990. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity press.
- Giddens, A. 1990. The consequences of modernity. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1991. Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 2003. Runaway world. How globalisation is reshaping our lives. New York: Routledge.

- Gewirtz, S., Ball, S. & Bowe, R. 1995. Markets, choice and equity in education. Buckingham: Open University Press.
- Green, A. 1997. Education, Globalization and the nation state. Basingstoke: Macmillan.
- Harva, U. 1971. Suomalainen aikuiskasvatus. Helsinki: Tammi.
- Julkunen, R. 1992. Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. 2006, Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, R & Nätti, J. 1994. Joustavaan työaikaan vai työajan uusjakoon? Tampere: Vastapaino.
- Kanniainen, V. 2002. Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. Elinkeinoelämän valtuuskunta. Helsinki: Taloustieto.
- Karisto, A. & Takala, P. 1985. Sosiaalivaltion kriisi. Aineistoa suomalaisen sosiaalipolitiikan ajankohtaisista ongelmista. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki: Yliopistopaino.
- Karjalainen, E. & Toiviainen, T. 1984. Suomen vapaan kansansivistystyön vaiheet. Espoo: Weilin+Göös.
- Kasvio, A. 1994. Uusi työn yhteiskunta. Suomalaisen työelämän muutokset ja kehittämismahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.
- Kiviniemi, M., Oittinen, R., Varhe, S., Niskanen, J. & Salminen, A. 1994. Julkiset palvelut menevät markkinoille. Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Painatuskeskus.
- Kosonen, P. 1998. Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.
- Lampinen, O. 1998. Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Helsinki: Gaudeamus.
- Lampinen, O., Savola, M. & Välke-Salmi, R. 1982. Koulutuskäännekohdassa. Jyväskylä: Gummerus.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999. Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Porvoo: WSOY.
- Liotard, J-F. 1985. Tieto postmodernissa yhteiskunnassa. Tampere: Vastapaino. Alkuperäisteos: La condition postmoderne. Suom. Leevi Lehto.
- Martin, B. 1994. Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen. Tampere: Vastapaino. Alkuperäisteos: In the public interest? Privatisation and public sector reform. Suom. Jari Peteri.

- McCall, G. J. & Simmons, J. L. 1966. Identities and interactions. New York: The free press.
- Merriam, S. B., 1988. Case study research in education. A Qualitative approach. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Määttä, A. 1993. Kansalaisopistot. Opetushallitus. Helsinki: Painatuskeskus.
- Määttä, K. 1999. Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Hakapaino.
- Naschold, F. 1995. The modernisation of the public sector in Europe. A comparative perspective on the Scandinavian experience. Evaluation report. Helsinki: Ministry of labour.
- Niemelä, S. 1999. Vapaa sivistystyö 2000-luvun kynnyksellä. Kansanvalistusseura. Helsinki: Gummerus kirjapaino.
- Olssen, M., Codd, J. & O'Neill, A-M. 2004. Education policy: Globalization, citizenship and democracy. London: SAGE Publications.
- Paloheimo, H. & Wilberg, M. 1997. Poliitiikan perusteet. Porvoo: WSOY.
- Pekkarinen, J. & Sutela, P. 2004. Avain kansaintaloustieteeseen. Porvoo: WSOY
- Peters, M.A, & Besley, A.C. 2006. Building knowledge cultures. Education and the development in the age of knowledge capitalism. Critical education policy and politics. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Rawls, J. 1988. Oikeudenmukaisuusteoria. Porvoo: WSOY. Alkuperäisteos: A theory of justice. Suom. Terho Pursiainen.
- Rinne, R., Kivinen, O. & Naumanen, P. 1991. Aikuiskoulutuksen yhteiskunnallisen lähtökohdat. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Turku: Painosalama.
- Romppainen, A. 1980. Työaika ja työllisyys. Taloudellinen suunnittelukeskus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Salminen, A. 1986. Yksityinen, julkinen ja markkinatalous. Helsinki: Gaudeamus.
- Salminen, A. & Niskanen, J. 1996. Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Vaasan yliopisto. Helsinki: Edita.
- Santalainen, T. 1990. Resurssijohtaminen. Visioista muutokseen ja tulokseen. Ekonomia. Espoo: Weilin+Göös.
- Santonen, A. 2003. Uusliberalismin ajassa. Maailman tapahtumisen vertailua kolmannen vuosituhannen näkökulmasta. Saarijärvi: Gummerus.

- Sarjala, J. 1981. Suomalainen koulutuspolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Sihvonen, J. 1990. Onko vapaat sivistystyö tehty? –opistotoiminnan kriittisiä kysymyksiä. Helsinki: Kowapaino.
- Siltala, J. 2007. Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun. Helsinki: Otava.
- Stiglitz, J.E. 2000. Economics of the public sector. Third edition. New York: W.W. Norton & Company.
- Toiviainen, T. 2002. Vapaan sivistystyön visiot. Castrènilaista laatuviiniä uusissa tammitynnyreissä. Helsingin kaupungin suomenkielinen työväenopisto. Helsinki: Yliopistopaino.
- Uusitalo, H. 1995. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Helsinki: WSOY.
- Virkkunen, P., Vuotilainen, E., Laosmaa, M. & Salmimies, P. 1987. Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo: Weilin+Göös.
- Weber, M. 1969. The theory of social and economic organization. New York: Oxford university press.

Aikakauslehtiartikkelit

- Antikainen, A. 2006a. In search of the Nordic model in education. Scandinavian journal of educational research 50 (3), 229 – 243.
- Arnesen, A-L. & Lundahl, L. 2006. Still social and democratic? Inclusive education policies in the Nordic welfare states. Scandinavian journal of educational research 50 (3), 285 – 300.
- Ball, S.J. 2003. The teacher`s soul and the terrors of performativity. Journal of education policy 18 (2), 215 – 228.
- Dale, R. 1999. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. Journal of education policy 14 (1), 1 – 17.
- Eskelinen, H. 2002. Saavutettavuus ja aluetaloudellinen kehitys. Talous ja yhteiskunta (4), 2 – 6.
- Jarvis, P. 1996. Oppimisen markkinat. Aikuiskasvatus 16 (1), 12 – 18. Suom. Kimmo Absetz.
- Lindblad, S., Johannesson, I.A. & Simola, H. 2002. Education governance in transition: An introduction. Scandinavian journal of educational research 46 (3), 237 – 245.
- Perttula, J. 1995. Kokemuksen tutkimuksen luotettavuudesta. Kasvatus (1), 39 – 46.

- Perttula, J. 2000. Kokemuksesta tiedoksi. Fenomenologisen metodin uudelleen muotoilua. *Kasvatus* 31 (5), 428 – 442.
- Rinne, R., Kivirauma, J. & Simola, H. 2002. Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction. *Journal of education policy* 17 (6), 643 – 658.
- Salminen, H. 1999. Suomalaisten koulutusuudistusten ja talouden yhteyksistä. *Aikuiskasvatus* 19 (3), 220 – 230.
- Simola, H. Rinne, R. & Kivirauma, J. 2002. Abdication of the education state or just shifting Responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. *Scandinavian journal of educational research* 46 (3), 247 – 264.
- Tarkki, J. 1999. Sivistys ja tasa-arvo. *Aikuiskasvatus* (4), 317-326.
- Tuomisto, J. 1998. Keskitetystä aikuiskoulutussuunnittelusta markkinoiden ohjaukseen ja takaisin. *Aikuiskasvatus* 18 (4), 268 – 280.
- Sarjajulkaisut
- Aittola, T., Koikkalainen, R. & Vaherva, T. 1997. Aikuisten oppiminen arkielämän ympäristöissä. Jyväskylän yliopiston kasvatustieteen laitoksen julkaisuja 6.
- Alanen, A. 1992. Suomen aikuiskasvatuksen organisaatiomuodot. Tampereen yliopiston kasvatustieteen laitoksen opetusmonisteet B7.
- Alasuutari, P. & Ruuska, P. 1999. Post-Patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa. Sitran julkaisusarja 224. Tampere: Vastapaino.
- Ali-Yrkkö, J., Hermans, R., Hyytinen, A., Lindström, M., Paija, L., Pajarinen, M. & Ylä-Anttila, P. 2004. Suomi ja Eurooppa kansainvälisessä työnjaossa – analyysi toimialojen ja klustereiden kilpailukyvyistä. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Valtion kanslian julkaisusarja 20.
- Antila, J. 2006. Työn mielekkyydestä ja mielettömyydestä. Työvoimapolitiittinen tutkimus 305.
- Antila, J. & Ylöstalo, P. 2000. Proaktiiviset ja traditionaaliset työpaikat henkilöstön näkökulmasta. Teoksessa A-M. Lehto & N. Järnefelt (toim.) *Jaksaen ja jousaen. artikkeleita työolotutkimuksesta*. Tilastokeskus, tutkimuksia 230, 15 – 44.
- Antila, J. & Ylöstalo, P. 2002. Proaktiivinen toimintatapa. Yritysten ja palkansaajien yhteinen etu? Työvoimapolitiittinen tutkimus 239.
- Anttonen, S. 2007. 1900-luvun humanistinen sivistysperintö suomalaisessa kansansivistysajattelussa. Teoksessa J. Tähtinen & S. Skinnari (toim.) *Kasvatus- ja koulukysymys Suomessa vuosisatojen saatossa*. Suomen kasvatustieteellinen seura. *Kasvatusalan tutkimuksia* 29. Turku: Painosalama, 613 – 642.

- Apple, M.W. 2000. Between neoliberalism and neoconservatism: Education and conservatism in a global context. In N.C. Burbules & C.A. Torres (eds) *Globalization and education. Critical perspectives. Social theory, education & cultural change*. New York: Routledge, 57 – 77.
- Aronen, K. 2004. Seutuyhteistyön poliittinen ohjaus tasapainottaa tehokkuus- ja tasapuolisuusnäkökulmat. Teoksessa K. Majoinen, J. Mäki & T. Tammi (toim.) *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, Acta 163, 60 - 70.
- Asikainen, J. 2004. Johtaminen seutuelämässä. Teoksessa K. Majoinen, J. Mäki & T. Tammi (toim.) *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, Acta 163, 55 – 59.
- Ball, S.J. 2001. Globaalit toimintaperiaatteet ja kansalliset politiikat eurooppalaisessa koulutuksessa. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit*. Suomen kasvatustieteellinen seura, kasvatustieteen tutkimuksia 1. Turku: Painosalama, 21 – 43. Suom. Ulla Veitonen & Risto Rinne.
- Ball, S.J. 2006a. Policy sociology and critical social research. A personal review of recent education policy and policy research. In. S.J. Ball (ed.) *Education policy and social class. The selected works of Stephen J. Ball*. World library of educationalist series. London: RoutledgeFalmer, 9 – 25. Alkuperäisjulkaisu: *British education research journal*, 1997, 23(3), 257 – 274.
- Ball, S.J. 2006b. Big policies/small world. An introduction to international perspectives in education policy. In. S.J. Ball (ed.) *Education policy and social class. The selected works of Stephen J. Ball*. World library of educationalist series. London: RoutledgeFalmer, 67 - 78. Alkuperäisjulkaisu: *Comparative Education*, 1998, 34(2), 119 – 130.
- Ball, S.J. 2006c. Ethics, self-interest and the market form in education. In. S.J. Ball (ed.) *Education policy and social class. The selected works of Stephen J. Ball*. World library of educationalist series. London: RoutledgeFalmer, 81 – 95. Alkuperäisjulkaisu: A. Cribb (ed) 1998 *Markets, managers and public service? Professional ethics in the new welfare state*. Centre for public policy research, occasional paper No.1. London: King's college.
- Ball, S.J. 2006d. Standards in education. Privatisation, profit and values. In. S.J. Ball (ed.) *Education policy and social class. The selected works of Stephen J. Ball*. World library of educationalist series. London: RoutledgeFalmer, 130 – 142.
- Burbules, N.C. & Torres, C.A. 2000. Globalization and education: An introduction. In N.C. Burbules & C.A. Torres (eds) *Globalization and education. Critical perspectives. Social theory, education & cultural change*. New York: Routledge, 1 – 26.
- Filander, K. 2007. Deconstructing dominant discourses on vocational education. In R. Rinne, A. Heikkinen & P. Salo. (eds) *Adult education – liberty, fraternity, equality?*

- Nordig views on lifelong learning. Research in educational sciences 28. Helsinki: Finnish educational research association, 261 – 274.
- Happonen, M. & Nätti, J. 2000. Palkansaajien kokema työn epävarmuus ja epävarmuuden realisoituminen työttömyytenä. Teoksessa A-M. Lehto & N. Järnefelt (toim.) Jaksaa ja joutaa. artikkelia työlötutkimuksesta. Tilastokeskus, tutkimuksia 230, 67 – 86.
- Hautamäki, A. 1996. Suomi teollisen ja tietoyhteiskunnan murroksessa. Tietoyhteiskunnan sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. SITRA 154.
- Haveri, A. 2004. Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa K. Majoinen, J. Mäki & T. Tammi (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehdot. Helsinki: Suomen kuntaliitto, Acta 163, 19 – 36.
- Heikkinen, H. L.T. 2001. Toimintatutkimus, tarinat ja opettajakasi tulemisen taito. Narratiivisen identiteettityön kehittäminen opettajankoulutuksessa toimintatutkimuksen avulla. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 175.
- Heinonen, V. (toim.) 2002. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen. OECD:n aikuiskoulutuspolitiikan maatutkinnan taustaraportti. Teoksessa Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 92.
- Hilpelä, J. 2001. Uusliberalistisen koulutuspolitiikan aatteellinen tausta. Teoksessa A. Jauhainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Suomen kasvatustieteellinen seura, kasvatusalan tutkimuksia 1. Turku: Painosalama, 139 – 154.
- Hjerppe, R. 1998. Keskustelu julkisen ja yksityisen sektorin välisestä työnjaosta. Teoksessa R. Hjerppe & P. Mäkelä. Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT-julkaisuja 25, 69 – 95.
- Hjerppe, R. & Luoma, K. 1997. Finnish experiences in measuring and promoting productivity in the public sector. VATT-keskustelunaloitteita 150.
- Hjerppe, R. & Mäkelä, P. 1998. Johdanto ja yhteenveto. Teoksessa R. Hjerppe & P. Mäkelä. Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT-julkaisuja 25, 1 – 23.
- Horsdal, M. 2007. The discourses of lifelong learning in a knowledge economy. In R. Rinne, A. Heikkinen & P. Salo. (eds) Adult education – liberty, fraternity, equality? Nordig views on lifelong learning. Research in educational sciences 28. Helsinki: Finnish educational research association, 33 – 45.
- Hovi, R., Kivinen, O. & Rinne, R. 1989. Komitealaitos, koulutusmietinnöt ja koulutuspolitiikan oikeutus. Ammatillisen ja akateemisen koulutuksen oikeutusperustelujen muutokset suomalaisessa koulutusmietinnöissä 1860-luvulta

- 1980-luvun lopulle. Turun yliopiston julkaisuja C 73. Koulutussosiologinen tutkimusyksikkö.
- Huotelin, H. 1992. Elämäkertatutkimuksen metodologiset ratkaisut. Esimerkkitapauksena ”Koulutuksen merkitystä etsimässä” –projektin menetelmälliset valinnat. Joensuun yliopisto, kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia N:o 46, sosiologia.
- Huuhka, K. 1975. Sata vuotta vapaata sivistystyötä. Teoksessa U. Harva, A. Alanen, K. Huuhka, T.I. Wuorenrinne & A. Laurila (toim.) Valtio, kunnat ja vapaa sivistystyö. Vapaan sivistystyön XX vuosikirja. Kansanvalistusseura. Helsinki: WSOY, 7-26.
- Julkunen, R. 2008. Hyvinvointia menestymällä. Teoksessa M. Lairio, H. Heikkinen & M. Penttilä (toim.) Koulutuksen kulttuurit ja hyvinvoinnin politiikat. Kasvatusalan tutkimuksia 35. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 11 – 42.
- Järnefelt, N. & Lehto, A-M. 2002. Työhulluja vai hulluja töitä? Tutkimus kiirekokemuksista työpaikoilla. Tilastokeskus, tutkimuksia 235.
- Kantola, A. 2002. Millä mallilla globaalitaloudessa? Teoksessa A. Kantola & M. Kautto (toim.) Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla. Sitra 251, 20 – 45.
- Kantola, A. 2006. Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Viestinnän julkaisuja 6. Helsingin yliopisto, viestinnän laitos. PALLAS-sarja.
- Kauppi, A. 2004. Työ muuttuu – muuttuuko oppiminen? Teoksessa P. Tynjälä, J. Välimaa & M. Murtonen (toim.) Korkeakoulutus, oppiminen ja työelämä. Pedagogisia ja yhteiskuntatieteellisiä näkökulmia. Opetus 2000. Jyväskylä: PS- kustannus, 187 - 212.
- Kettunen, P. 2004. The nordic model and consensual competitiveness in Finland. In A-M. Castrén, M. Lonkila & M. Peltonen (eds) *Between sociology and history. Essays on microhistory, collective action, and national building.* Studia Historica 70. Helsinki : Finnish Literature Society, 289 – 309.
- Kira, M. 2003. Byrokratian jälkeen – kohti uudistavaa työtä ja kestävästä työjärjestelmäkehitystä. Työvoimapolitiittinen tutkimus nro 254.
- Kiviranta, K. 1995. Giorgin fenomenologisen psykologian metodi laadullisen tutkimuksen apuvälineenä. Teoksessa J. Nieminen (toim.) Menetelmävalintojen viidakossa. Pohdintoja kasvatuksen tutkimuksen lähtökohdista. Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden laitos. Julkaisusarja B: N:o 13, 91 – 106.
- Kivistö, M. & Kalimo, R. 2000. Kehittymisen ja kompetenssin yhteydet työoloihin. Teoksessa A-M. Lehto & N. Järnefelt (toim.) Jaksaen ja joustaen. artikkeleita työolotutkimuksesta. Tilastokeskus, tutkimuksia 230, 123 – 146.
- Kumpulainen, T. (toim.) 2006. Aikuiskoulutuksen vuosikirja – tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2004. Opetusministeriön julkaisuja 36. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepoliittinen osasto.

http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2006/aikuiskoulutuksen_vuosikirja.html?lang=fi [14.10.2006]

- Kumpulainen, T. (toim.) 2007. Aikuiskoulutuksen vuosikirja – tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2005. Opetusministeriön julkaisuja 26. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepoliittinen osasto.
http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/tilastoja/index.html?lang=fi [23.7.2008]
- Kurri, S., Martikainen, M. & Pohjonen, P. 1998. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kvasimarkkinat. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Keskustelunaloitteita 174.
- Lehtovaara, M. 1995. Tutkimus ja tutkimuksen tutkimus fenomenologisesta näkökulmasta. Teoksessa J. Nieminen (toim.) Menetelmävalintojen viidakossa. Pohdintoja kasvatuksen tutkimuksen lähtökohdista. Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden laitos. Julkaisusarja B: N:o 13, 71 – 90.
- Metsämuuronen, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. Helsinki: International Methelp.
- Morrow, R.A. & Torres, C.A. 2000. The state, globalisation and education policy. In N.C. Burbules & C.A. Torres (eds) Globalization and education. Critical perspectives. Social theory, education & cultural change. New York: Routledge, 27 – 56.
- Oravakangas, A. 2008. Markkinatalouden kieli kasvatuksen maailmassa. Teoksessa M. Lairio, H. Heikkinen & M. Penttilä (toim.) Koulutuksen kulttuurit ja hyvinvoinnin politiikat. Kasvatusalan tutkimuksia 35. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 43 – 58.
- Pellinen, P. 2001. Aikuiskasvatuksen ammatillistuminen. Katsaus aikuisoppilaitosten tehtävänkuvan historialliseen muotoutumiseen 1990-luvulla. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:68.
- Peters, M., Marshall, J. & Fitzsimons, P. 2000. Managerialism and educational policy in a global context: Foucault, neoliberalism and the doctrine of self-management. In N.C. Burbules & C.A. Torres (eds) Globalization and education. Critical perspectives. Social theory, education & cultural change. New York: Routledge, 109 – 132.
- Rinne, R., Kivinen, O. & Ahola, S. 1992. Aikuisten kouluttautuminen Suomessa. Osallistuminen, kasautuminen ja preferenssit. Koulutussosiologian tutkimusyksikön tutkimusraportteja 10. Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimusyksikkö.
- Rinne, R. & Vanttaja, M. 1999. Suomalaista aikuiskoulutuspolitiikkaa muutoksia ja jännitteitä 1980- ja 1990-luvuilla. Aikuiskoulutusneuvosto ja Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepoliittikan osaston julkaisusarja 67.
- Salminen, A. & Viinamäki, O-P. 2001. Market orientation in the Finnish public sector. From public agency to privatised company. Ministry of finance. Research reports 2/2002.

- Salo, P. 2007. On the futures of liberal adult education in the era of lifelong learning. In R. Rinne, A. Heikkinen & P. Salo. (eds) *Adult education – liberty, fraternity, equality? Nordic views on lifelong learning. Research in educational sciences 28*. Helsinki: Finnish educational research association, 341 – 358.
- Salo, P. 2008. Kansansivistystyö Suomessa ja muissa pohjoismaissa. Teoksessa J. Suoranta, J. Kauppila, H. Rekola, P. Salo & M. Vanhalakka- Ruoho. *Aikuiskasvatuksen risteysasemalla - johdatus aikuiskasvatukseen*. Joensuun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja, sarja B, oppimateriaalia 25.
- Sihvonen, J. 1989. Murtuvatko opistotyön »myytit»? Teoksessa A. Oksanen, A. Kauppi, A. Laurila, T. Toiviainen & J. Tuomisto (toim.) *Kriittinen ajattelu aikuiskasvatuksessa. Juhlakirja professori Aulis Alaselle hänen täyttäessään 60 vuotta 7.7.1989. Kansanvalistusseura ja aikuiskasvatuksen tutkimusseura. Vapaan sivistystyön XXXI vuosikirja*. Helsinki: Kirjastopalvelu, 65 – 74.
- Silvennoinen, H., Kivinen, O. & Rinne, R. 1992. "New" educational strategies: Managing structural change on the labour market. In O. Kivinen & R. Rinne (eds) *Educational strategies in Finland in the 1990s. Research unit for the sociology of education, University of Turku. Research reports 8*, 37 – 84.
- Skinnari, S. & Syväoja, H. 2007. Suomalaisen pedagogiikan linjauksia 1920-luvulta 2000-luvulle – löytyykö ikuisen pedagogiikan linjaa? Teoksessa J. Tähtinen & S. Skinnari (toim.) *Kasvatus- ja koulukysymys Suomessa vuosisatojen saatossa. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 29*. Turku: Painosalama, 341 – 377.
- Stoer, S.R. & Cortesão, L. 2000. Multiculturalism and educational policy in a global context (European perspectives). In N.C. Burbules & C.A. Torres (eds) *Globalization and education. Critical perspectives. Social theory, education & cultural change*. New York: Routledge, 253 – 274.
- Storhammar, E. 1992. Aikuiskoulutus ja työelämän muutos. Tietoja aikuiskoulutukseen hakeutuneista ja heidän koulutusratkaisuksistaan sekä arvioita aikuiskoulutuksen vaikutuksista työmarkkina-asemaan. Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus. Julkaisuja 123.
- Sundqvist, U. 1975. Aikuiskoulutusjärjestelmämme kaipaa kokonaisuudistusta. Teoksessa U. Harva, A. Alanen, K. Huuhka, T.I. Wuorenrinne & A. Laurila (toim.) *Valtio, kunnat ja vapaa sivistystyö. Vapaan sivistystyön XX vuosikirja. Kansanvalistusseura. Helsinki: WSOY*, 27 – 33.
- Syrjälä, L. & Numminen, M. 1988. Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51.
- Tøsse, S. 2007. The social and political construction of equality and equity. In R. Rinne, A. Heikkinen & P. Salo. (eds) *Adult education – liberty, fraternity, equality? Nordic views on lifelong learning. Research in educational sciences 28*. Helsinki: Finnish educational research association, 67 – 82.

- Tuomisto, J. 1989. Aikuiskasvatuksen suuri linja – sivistyksellisen tasa-arvoisuuden edistäminen. Teoksessa. A. Oksanen, A. Kauppi, A. Laurila, T. Toiviainen & J. Tuomisto (toim.) Kriittinen ajattelu aikuiskasvatuksessa. Juhlakirja professori Aulis Alaselle hänen täyttäessään 60 vuotta 7.7.1989. Kansanvalistusseura ja aikuiskasvatuksen tutkimusseura. Vapaan sivistystyön XXXI vuosikirja. Helsinki: Kirjastopalvelu, 31 – 56.
- Tuomisto, J. 1991. Aikuiskasvatuksen peruskäsitteen historiallinen kehitys. Teoksessa R. Aaltonen & J. Tuomisto (toim.) Valistus, sivistys, kasvatus. Vapaan sivistystyön XXXII vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen. Tutkimusseura Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy, 30-69.
- Uusitalo, H. 1994. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Teoksessa J.A. Andersson, A. Hautamäki, R. Jallinoja, I. Niiniluoto & H. Uusitalo (toim.) Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. SITRA 131.
- Vaherva, T., Malinen, A., Moisio, A., Raivola, R. Salo, P., Kantasalmi, K., Kampi, P. & Silvennoinen, H. 2006. Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 16. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Vanttaja, M. & Rinne, R. 2001. Vanhat vaatteet, uudet aatteet: kohti työelämävetoista aikuiskoulutuspolitiikkaa. Teoksessa R. Mäkinen & O. Poropudas (toim.) Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta. Koulutuspoliittinen artikkelikokoelma. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:67, 129 – 148.
- Varmola, T. 1994. Aikuiskoulutuksen muutoksen hallinta: esimerkkinä Vaasan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus. Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Julkaisusarja A 2/94.
- Varto, J. 1992. Laadullisen tutkimuksen metodologia. Hygieia. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Vuorela, T. 1986. Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona – tutkimus mahdollisuuksista edistää debyrokratisointia desentralisoinnin avulla. Julkishallinnon julkaisusarja A 6.
- Yin, R.K. 2003. Case Study research. Design and methods. Applied social research methods series 5. Third edition. Thousand Oaks: SAGE publications.
- Ylöstalo, P. 2005. Työn uudet organisointitavat. Käyttö ja käytön esteet yksityisellä ja julkisella sektorilla. Tykes raportteja 39.
- Yrjölä, P. (toim.) 1996. Kansalaisopiston tila 1995. Opetushallitus. Arviointi 3/96.

Kokoomateokset

- Aittola, T. 2001. Aikuisten oppiminen arkielämän ympäristöissä. Teoksessa P. Sallila & T. Vaherva (toim.) Arkipäivän oppiminen. Aikuiskasvatuksen 39. vuosikirja.

- Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura. Helsinki: Kirjastopalvelu, 59 – 89.
- Alanen, A. 1981. Elinikäisen kasvatuksen käsite. Teoksessa A. Alanen & J. Sihvonen. *Elinikäinen kasvatustieteellinen tutkimus*. Helsinki: Gaudeamus, 14 – 26.
- Antikainen, A. 2006b. Participation in adult education in a nordic context. In A. Antikainen, P. Harinen & C.A. Torres (eds) *In from the margins. Adult education, work and civil society*. Rotterdam: Sense, 131 - 145.
- Aro, M. 2006. Työsuhteiden epävakautuminen ja työssäoppimisen edellytykset. Teoksessa J. Mäkinen, E. Olkinuora, R. Rinne & A. Suikkanen (toim.) *Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen*. Keuruu: Otavan Kirjapaino oy, 203 - 220.
- Bauer, M.W. & Aarts, B. 2000. Corpus construction: A principle for qualitative data collection. In M.W. Bauer & G. Gaskell (eds) *Qualitative researching with text, image and sound. A practical handbook*. London: SAGE publications, 19 – 37.
- Bauer, M.W., Gaskell, G. & Allum, N. 2000. Quality , Quantity and knowledge interests: Avoiding Confusions. In M.W. Bauer & G. Gaskell (eds) *Qualitative researching with text, image and sound. A practical handbook*. London: SAGE publications, 3 – 17.
- Blom, R. 2001. Tietotyön ristiriidat. Teoksessa R. Blom, H. Melin & P. Pyöriä. (toim.) *Tietotyö ja työelämän muutos. Palkkatyön arki tietoyhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus, 122 – 147.
- Dale, R. 2006. Policy relationships between supranational and national scales; imposition / resistance or parallel universes? In J. Kallo & R. Rinne (eds) *Supranational regimes and national education policies – encountering challenge*. Finnish educational research association. Turku: Painosalama, 27 – 49.
- Eskola, J. 2004. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus, 159 – 183.
- Eskola, J. & Vastamäki, J. 2007. Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, 25 – 43.
- Filander, K. 2006. Työ, koulutus ja katoavat ammatti-identiteetit. Teoksessa J. Mäkinen, E. Olkinuora, R. Rinne & A. Suikkanen (toim.) 2006. *Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen*. Keuruu: Otavan Kirjapaino oy, 43 – 60.
- Gaskell, G. 2000. Individual and group interviewing. In M.W. Bauer & G. Gaskell (eds) *Qualitative researching with text, image and sound. A practical handbook*. London: SAGE publications, 38 – 56.

- Heiskala, R. 2006. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 14 – 42.
- Heiskala, R. & Luhtakallio, E. 2006. Johdanto: Suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan? Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 7 – 13.
- Hirsjärvi, S. 2004a. Metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat. Teoksessa S. Hirsjärvi, P. Remes & P. Sajavaara (toim.) Tutki ja kirjoita. Jyväskylä: Gummerus, 114 – 157.
- Hirsjärvi, S. 2004b. Tutkimustyyppit ja aineistokeruun perusmenetelmät. Teoksessa S. Hirsjärvi, P. Remes & P. Sajavaara (toim.) Tutki ja kirjoita. Jyväskylä: Gummerus, 180 – 208.
- Kaivo-Oja, J. 2002. Tulevaisuuden tutkiminen strategisen ajattelun valossa. Teoksessa M. Kamppinen, O. Kuusi & S. Söderlund (toim.) Tulevaisuuden tutkimus. Perusteet ja käsitteet. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura, 226 – 249.
- Ketonen, O. 1985. Tulevaisuudesta tietäminen. Teoksessa P. Malaska & M. Mannermaa (toim.) Tulevaisuuden tutkimus Suomessa. Helsinki: Gaudeamus, 9 – 21.
- Kivinen, O. & Rinne, R. 1998. From the mass to the elite: Structure, limits, and the future of Scandinavian educational system. In A. Tjeldvoll (ed) Education and the Scandinavian welfare state in the year 2000. Equality, policy, and reform. New York: Garland, 335 – 352.
- Koskela, E., Loikkanen, H.A. & Tuomala, M. 2002. Julkinen sektori Suomessa. Teoksessa H.A. Loikkanen, J. Pekkarinen & P. Vartia. (toim.) Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos. Helsinki: Yliopistopaino, 173 – 224.
- Laine, T. 2007. Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkonoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 28 – 45.
- Linnakylä, P. & Malin, A. 2001. Demand for adult education and determinants of participation. In A. Tuijnman & Z. Hellström (ed.) Curious minds. Nordic adult education compared. Nord. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 68 – 103.
- Lowe, J. 1992. Public intervention in adult education. In A. Tuijnman & M. van der Kamp (eds) Learning across the lifespan. Theories, research, policies. Oxford: pergamon press, 223 – 238.
- Lähteenmäki, M-L. 2006. Koulutuksen ja työelämän vuoropuhelusta arkipäivän oppimiseen – esimerkkinä fysioterapeuttikoulutus. Teoksessa J. Mäkinen, E. Olkinuora, R. Rinne & A. Suikkanen (toim.) 2006. Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen. Keuruu: Otavan Kirjapaino oy, 283 – 298.

- Melin, H. 2001a. Keitä tietotyöläiset ovat? Teoksessa R. Blom, H. Melin & P. Pyöriä. (toim.) Tietotyö ja työelämän muutos. Palkkatyön arki tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Gaudeamus, 41 – 65.
- Melin, H. 2001b. Koulutus, ura ja tietoyhteiskunnan työmarkkinat Teoksessa R. Blom, H. Melin & P. Pyöriä. (toim.) Tietotyö ja työelämän muutos. Palkkatyön arki tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Gaudeamus, 66 – 100.
- Moilanen, P. & Räihä, P. 2007. Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 46 – 69.
- Moisio, P. 2008. köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa P. Moisio, S. Karvonen, J. Simpura & M. Heikkilä (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 256 – 275.
- Mäkinen, J. & Olkinuora, E. & Rinne, R. & Suikkanen, A. (toim.) 2006. Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen. Keuruu: Otavan Kirjapaino oy.
- Mäntylä, R. 2007. Kertovan muutosselonteon menetelmä. Opettajatiimien kehittämis- ja oppimisprosessi. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M. Värri (toim.) Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere: Yliopistopaino, 40 – 61.
- Onstek, J. 1992. Skills needed in the work place. In A. Tuijnman & M. van der Kamp (eds) Learning across the lifespan. Theories, research, policies. Oxford: pergamon press, 137 – 156.
- Pyöriä, P. 2001a. Tietotyön idea. Teoksessa R. Blom, H. Melin & P. Pyöriä. (toim.) Tietotyö ja työelämän muutos. Palkkatyön arki tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Gaudeamus, 24 – 40.
- Pyöriä, P. 2001b. Tietoyhteiskunnassa työelämän vaatimukset kiristyvät. Teoksessa R. Blom, H. Melin & P. Pyöriä. (toim.) Tietotyö ja työelämän muutos. Palkkatyön arki tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Gaudeamus, 101 – 121.
- Rapley, T. 2004. Interviews. In C. Seale, G. Gobo, J.F. Gubrium & D. Silverman (eds.) 2007. Qualitative research practice. The paperback edition. London: SAGE publications, 15 – 33.
- Rinne, R. 2006. Like a model pupil? Globalisation, Finnish education policies and pressure from supranational organizations. In J. Kallo & R. Rinne (eds) Supranational regimes and national education policies – encountering challenge. Finnish educational research association. Turku: Painosalama, 183 – 215.
- Robertson, S.L. 2006. Globalisation, GATS and trading in education services. In J. Kallo & R. Rinne (eds) Supranational regimes and national education policies – encountering challenge. Finnish educational research association. Turku: Painosalama, 139 – 163.

- Scofield, J. W. 2000. Increasing the generalizability of qualitative research. In R. Gomm, M. Hammersley & P. Foster (eds) *Case study method. Key issues, key texts*. London: SAGE publications, 69 – 97.
- Sihvonen, J. 2004. Suomalaisia näkökulmia eurooppalaiseen vapaaseen sivistystyöhön. Teoksessa S. Niemelä & M. Luutonen (toim.) *Taitava ihminen – toimiva kansalainen. Aikuisopiskelun motiiveja ja merkityksiä*. Kansanvalistusseura. Vantaa: Dark Oy, 115 – 124.
- Squires, G. 1993. Education for adults. In M. Thorpe & R. Edwards & A. Hanson (eds) *Culture and processes of adult learning*. London: Routledge, 87 – 108.
- Torres, C.A. 2006. Adult education policy and globalization. In A. Antikainen, P. Harinen & C.A. Torres (eds) *In from the margins. Adult education, work and civil society*. Rotterdam: Sense, 1 – 9.
- Tuijnman, A. 1992. Paradigm shifts in adult education. In A. Tuijnman & M. van der Kamp (eds) *Learning across the lifespan. Theories, research, policies*. Oxford: pergamon press, 205-222.
- Virtanen, J. 2006. Fenomenologia laadullisen tutkimuksen lähtökohtana. Teoksessa J. Metsämuuronen (toim.) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Helsinki: International methelp ky, 149 – 213.

Opinnäytteet

- Jokinen, J. 2002. Aikuisopettajan identiteetti. Yksinäisestä sankariopettajasta tiimiytyneeseen yrittäjään? Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja.
- Koski, J.T. 1995. Horisonttiensulautumisia. Keskustelua Hans-Georg Gadamerin kanssa hermeneutiikasta, kasvamisesta, tietämisestä ja kasvatustieteestä. Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja. Tutkimuksia 149.
- Kosonen, P. 1987. Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Helsingin yliopisto. Valtiotieteen tiedekunta. Valtiotieteen akateeminen väitöskirja. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 48.
- Kärkkäinen, T. 2004. Koulutuksen ja lapsi-vanhemmuussuhteen yhteys elämässä selviytymiseen. Sosiaalinen perimä ja koulutuskulttuurisen pääoman periytyminen sukupolvesta toiseen. Helsingin yliopisto. Soveltavan kasvatustieteen laitos. Kasvatus sosiologian akateeminen väitöskirja. Tutkimuksia 250.
- Laulaja, S. 2000. Aikuiskouluttajien kokemuksia ammattitaidon ylläpidosta markkinoilla toimivassa aikuiskoulutusorganisaatiossa. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen pro gradu –tutkielma.
- Leppävuori, S-L. 1999. Peruskoulun valinnaisuus – oppilaan etu vai yhteinen hyöty? Valinnan perusteiden tarkastelua sekä oppilaiden ja heidän vanhempiensa

kokemuksia peruskoulun valinnaisuudesta. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja.

Luukkainen, O. 2004. Opettajuus – ajassa elämistä vai suunnan näyttämistä? Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja.

Lähdesmäki, K. 2003. New public management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasan yliopisto. Julkisjohtamisen laitos. Hallintotieteen akateeminen väitöskirja. Acta Wasaensia No 113, hallintotiede 7.

Ojala, I. 2003. Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen. Hallintotieteen akateeminen väitöskirja. Acta Wasaensia No 119, hallintotiede 8.

Oravakangas, A. 2005. Koulun tuloksellisuus? Filosofisia valotuksia koulun tuloksellisuuden problematiikkaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja. Chydenius -instituutin tutkimuksia 2.

Seppänen, P. 2006. Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa – Suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. Turun yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja. Suomen kasvatustieteellinen seura, kasvatusalan tutkimuksia 26.

Sihvonen, J. 1996. Sivistystä kaikille vai valituille? Kansalaisopistotoiminnan kehitys vapaasta kansanvalistustyöstä maksupalveluun. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Aikuiskasvatustieteen akateeminen väitöskirja.

Syvänen, S. 2003. Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset. Tutkimus sisäisen tehottomuuden lähteistä ja vaikutuksista, esimerkkinä kuntien sosiaalitoimen vanhuspalveluja tuottavat työyhteisöt. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteen laitos. Kauppa- ja hallintotieteen akateeminen väitöskirja.

Tuomola-Karp, P. 2005. Laatu luottamuksen rakentamisena – laatukäsitys kansanopistossa. Helsingin yliopisto. Valtiotieteen laitos. Valtiotieteen akateeminen väitöskirja.

Varjo, J. 2007. Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja. Tutkimuksia 209.

Varmola, T. 1996. Markkinasuuntautuneen koulutuksen aikakauteen? Esimerkkejä ja tulkintoja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja.

Virtanen, A. 2002. Uudella koulutuksella uudelle vuosituhannele. Suomen 1990-luvun koulutuspolitiikka. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteen laitos. Kasvatustieteen akateeminen väitöskirja. Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 95. Helsinki: Opetusministeriö.

Dokumentit ilman henkilötekijää

Aikuiskoulutusneuvosto. 1999. Aikuiskoulutuspolitiikka 2000-luvun alkuvuosina. Aikuiskoulutusneuvoston julkaisuja 16. http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/aikuiskoulutusneuvosto/julkaisut.html?lang=fi [29.6.2008]

Opetusministeriö. 2002a. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmien muistioita 3.

Opetusministeriö 2002b. Aikuiskoulutuksen teematutkinta. Suomi arviointiraportti marraskuu 2001. Teoksessa Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointiraportti. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 92. Suom. Hanna Talasniemi & Vuokko Kellonmäki.

Opetusministeriö. 2004a. Koulutus ja tutkimus 2003-2008, kehittämissuunnitelma. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Helsinki: Opetusministeriö.

Opetusministeriö. 2004b. Aikuiskoulutuksen vuosikirja. Tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2002. Opetusministeriön julkaisuja 26. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2004/aikuiskoulutuksen_vuosikirja_tilastotietoja_aikuisien_opiskelusta [19.10.06]

Opetusministeriö. 2004c. Pehmeä on kovaa. Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen 2005-2008. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto, aikuiskoulutusyksikkö. http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/lomakkeet_ja_paeaetoekset/index.html?lang=fi [19.10.06]

Opetusministeriö. 2006. Aikuisten opintosetelin käyttöönottomahdollisuudet. Opetusministeriön työryhmän muistioita ja selvityksiä 12. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.

Opetusministeriö. 2007. Koulutus ja tutkimus vuosina 2007-2012. Alustava laskelma koulutustarjonnan tavoitteista vuodelle 2012. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.

Vatt. 1995. Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. Vastuullista kilpailua ja valinnanvapautta hyvinvointipalveluihin. Julkaisuja 19.

Lait ja asetukset

L 1997/1412. Laki toimeentulotuesta.

L 1998/632. Laki vapaasta sivistystyöstä.

Verkkolähteet

Hyvönen, M. & Karvinen, M. 2006. Keski-Karjalan kansalaisopiston laadullinen ja toiminnallinen arviointi. Kehittämishankeraportti. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, ammatillinen opettajakorkeakoulu. <https://oa.doria.fi/handle/10024/6522> [20.7.2008]

- Manninen, J. & Luukannel, S. 2008. Aikuisopiskelun vaikutukset. Vapaan sivistystyön opintojen merkitys ja vaikutukset aikuisten elämässä. <http://www.vsop-ohjelma.fi/index.php?k=11814> [12.11.2008]
- OPM. 2008a. Aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö. http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/?lang=fi [23.7.2008]
- OPM. 2008b. Aikuiskoulutusjärjestelmä; vapaa sivistystyö. http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/aikuiskoulutusjaerjestelmae/ [29.6.2008]
- Tilastokeskus 2008. Aikuiskoulutustutkimus 2006; aikuiskoulutuksessa 1,7 miljoonaa henkilöä. http://www.tilastokeskus.fi/til/aku/2006/01/aku_2006_01_2008-06-03_tie_001_fi.html [29.6.2008]
- Törrönen, A. & Kirstinä, A. 2006. Yhteisöllisyyden sytykkeitä. Selvitys vapaan sivistystyön mahdollisuuksista vetäytyvien kansalaisten sitouttamisessa yhteiskuntaan. Suomen kansalaisopistoyhdistys. Hallituksen politiikkaohjelmat, kansalaisvaikuttaminen. http://www.ksl.fi/web/index.php?option=com_content&task=view&id=74&Itemid=128 [20.7.2008]
- UNESCO. 1976. Recommendation on the development of adult education. http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=19936&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html [13.7.2008]

LIITE 1. Teemahaastattelun runko {opiston nimi poistettu}

1. Opistotyön elämäkerta

Kerro itsestäsi ja koulutushistoriastasi

Kerro työhistoriastasi

(erityisesti työpaikoistasi ja työtehtävistäsi, jotka liittyvät opistotoimintaan. Kuvaa millaista työ ja sen vaatimat taidot ovat olleet työhistoriasi aikana opisto(i)ssa. Kerro myös työhistoriasi aikana nousseista (uusista) osaamistarpeista ja -vaatimuksista.)

2. Opistotyöntekijän identiteetti

Kuka sinä olet opiston työntekijänä?

Miten kuvailisit omaa rooliasi opiston toiminnassa?

3. Haastatteluteemat

a) Opiston tehtävät

Kerro millaisia muutoksia opiston tehtävissä ja tarjottavissa opinnoissa on tapahtunut työskentelysi aikana.

Arvioi työkokemuksesi pohjalta esimerkiksi:

- kasvatuksen, koulutuksen ja/tai palvelun merkitystä ja kehitystä opistotoiminnan tehtävinä
- opiston tehtävien kehittymisen merkitystä osaamistarpeisiisi ja työtehtäviisi
- opiston tehtäviin liittyvien muutosten merkitystä opiston toiminnan ja toimintakyvyn kannalta
- omaa rooliasi opiston nykyisten tehtävien toteuttaja
- opistossa tarjottavien opintojen painopisteiden muuttumista, esimerkiksi harrastepohjaisten ja hyötykeskeisten opintojen suhteen kehittymisen kautta.
- opintotarjonnan ja sen kehittymisen merkitystä käytännön työtehtäviäsi ja osaamistarpeitasi ajatellen
- tarjottaviin opintoihin liittyvien muutosten merkitystä opiston toimintaan ja toimintakykyyn
- omaa rooliasi opiston nykyisten tarjottavien opintojen toteuttajana
- opistojen yhdistymisen merkitystä tehtäviin ja tarjottaviin opintoihin

Miten näet opiston tehtävien ja tarjottavien opintojen kehittyvän tulevaisuudessa {...} kansalaisopistossa?

Arvioi esimerkiksi:

- missä määrin opiston toimintaan liittyy tulevaisuudessa kasvatuksellisuus, koulutuksellisuus ja/tai palvelu
- harrastepohjaisten opintojen osuutta opiston tulevassa toiminnassa

- konkreettista hyötyä (tutkinnot, tutkintoon liitettävät opintokokonaisuudet ym.) tuovien opintojen osuutta opiston tulevassa toiminnassa

b) Opiston arvot

Kerro millaisia muutoksia opiston arvoissa on tapahtunut työskentelysi aikana.

Arvioi työkokemuksesi perusteella:

- esimerkiksi vapauden, opiskelijakeskeisyyden ja tasa-arvoisuuden merkitystä opiston toiminnassa
- millaiseen rooliin opiston toiminnassa ovat muodostuneet kilpailu, kansainvälisyys, tehokkuus, taloudellisuus, tuloksellisuus ja laatu työhistoriasi aikana.
- arvojen muuttumisen merkitystä käytännön työtehtäviisi ja osaamistarpeisiisi
- opiston kirjattujen arvojen (osaaminen, elinikäinen oppiminen, asiakaslähtöisyys) merkitystä työhösi ja osaamistarpeisiisi
- arvojen muutoksien merkitystä opiston toimintaan ja toimintakykyyn
- opistojen yhdistymisen merkitystä arvojen kehittymiseen

Miten näet arvojen kehittyvän tulevaisuudessa {...} kansalaisopistossa?

Arvioi esimerkiksi:

- opistotoiminnan tulevaisuuden keskeisimpiä arvoja
- (sivistyksellisen) tasa-arvoisuuden, vapauden ja opiskelijakeskeisyyden asemaa opiston tulevassa toiminnassa

c) Opiston hallinto

Kerro millaisia muutoksia opiston hallinnossa on tapahtunut työskentelysi aikana.

Arvioi työkokemuksesi perusteella:

- opiston ja sen henkilökunnan valtaa ja vapautta suhteessa ylhäältäpäin tulevaan ohjailuun ja kontrolliin, työurasi aikana.
- opiston vapautta määritellä tehtävät ja tarjottavat opinnot
- rehtorin merkitystä ja asemaa opiston toiminnassa eri aikoina.
- hallinnon muuttumisen merkitystä työtehtäviisi ja osaamistarpeisiisi
- hallinnon muuttumisen merkitystä opiston toimintaan ja toimintakykyyn
- opistojen yhdistymisen merkitystä hallintoon

Miten näet hallinnon kehittyvän tulevaisuudessa {...} kansalaisopistossa?

Arvioi esimerkiksi:

- opiston ja sen henkilökunnan vapautta, suhteessa ylhäältäpäin tulevaan kontrolliin ja ohjaukseen tulevaisuudessa
- rehtorin asemaa opiston tulevaisuudessa

d) Opiston rahoitus

Kerro millaisia muutoksia opiston rahoituksessa on tapahtunut työskentelysi aikana.

Arvioi työkokemuksesi perusteella esimerkiksi:

- valtiollisen ja kunnallisen rahoituksen muutosta ja näiden merkitystä opiston toimintakykyyn työhistoriasi aikana.
- osallistumismaksujen kehitystä ja niiden merkitystä opiston toimintakykyyn työhistoriasi aikana.
- opiston rahoituksessa tapahtuneiden muutosten merkitystä käytännön työtehtäviisi ja osaamistarpeisiisi
- opistojen yhdistymisen merkitystä rahoitukseen

Miten näet rahoituksen kehittyvän tulevaisuudessa {...} kansalaisopistossa?

Arvioi esimerkiksi:

- valtiollisen ja kunnallisen rahoituksen osuutta ja rahoitustapaa tulevaisuudessa
- opintoseteleinä kohdistettavan julkisen rahoituksen merkitystä opiston tulevassa toiminnassa
- osallistujille kohdistuvien maksujen osuutta opiston tulevassa toiminnassa
- mahdollisen muun rahoituksen osuutta

LIITE 2. Teemojen sisältö -matriisi

Kokemukset opistotoiminnan muutoksista

Mainitsee, mutta ei pidä tärkeänä, merkittävänä/ ei ole väittämän kanssa samaa mieltä = --

Ei kerro asiasta mitään = -

Mainitsee asiasta/ asian, tiedostaa tilanteen/ongelman = +

Korostaa asian tärkeyttä/ näkee merkittävänä = ++

OPISTON TALOUS	H1 (30)	H2 (27)	H3 (8)	H4 (29)	H5 (30)	H6 (33)	H7 (38)	H8 (30)	H9 (29)	H10 (30)	H11 (7)
Korvamerkityistä tuista könttäsumma-budjettiin	-	-	+	+	-	-	-	++	-	-	-
Menoperusteisesta laskennalliseen valtiosuuteen	-	-	+	++	-	-	++	++	-	-	-
Laskennallinen valtiosuus ohjasi tehokkuuteen	-	-	-	-	-	-	++	-	-	-	-
Ohjaus keventynyt / vapaus ja vastuu kasvanut	+	+	+	++	-	-	-	++	-	-	-
Kunnan valta toiminnan ohjaamisessa voimistunut; vapaus näennäistä	++	+	+	++	+	-	++	++	+	+	+
Rehtorin/johdon tulee järjestää toiminnalle riittävät resurssit; taloudellinen vastuu korostunut	-	+	-	+	+	++	+	+	+	-	-
Julkinen rahoitus vähentynyt	++	+	++	++	++	+	++	++	++	++	+
Johtokuntien lakkauttaminen tarpeellinen/ oikeasuuntainen muutos	--	-	-	+	-	-	--	++	-	-	-
Suuret lautakunnat toimivia/ vaikuttavuus aiempaa parempi	--	-	-	-	-	-	--	+	-	-	-
Henkilökunnan vähennykset (lama / yhdistyminen)	-	-	-	+	+	-	++	+	++	-	--
Tuntimäärien/ kurssien (toistuva) vähentäminen	++	+	+	+	-	++	+	-	-	++	+/--
Itsenäinen rahan hakutoiminta voimistunut / rahoitus	-	+	+	++	++	++	++	+	+	+	++

ei itsestäänselvyys												
Maksujen yleistyminen; helpotusta käytäntöön/ toiminnan tehostaminen	+	+	+	-	-	+	+	++	-	-	-	
Maksujen jatkuva nousu (erityisesti yhdistymisen jälkeen)	++	+	++	++	++	++	++	+	++	+	++	
Maksut välttämättömiä toiminnan ylläpitämisen kannalta	-	+	++	+	+	+	++	+	-	-	-	
Hankkeet ja projektit rahoituksen lähteenä/ rahoitus kehittämistä korostuneempi funktio	-	+	-	-	-	-	+	+	+	-	-	
Taloudellinen ajattelu korostunut/ kaikki mitataan rahassa	++	+	++	++	+	++	++	+	+	+	+	
Kilpailu resursseista ainealueiden kesken	-	-	+	-	+	-	--	-	++	+	-	
Uusi opisto heikentänyt rahoitusta/ kuntien säästöt	+	+	-	++	++	+	++	--	+	-	-	
Opiston arvostus heikentynyt (kunnan taholta)	-	+	-	++	++	++	++	+	+	-	-	
Oman ainealueen arvostus heikentynyt/ heikkoa (opiston/ kunnan taholta)	-	-	-	-	+	++	-	-	++	-	--	
Syrjäseutujen arvostus vähentynyt	-	-	-	-	-	-	-	-	++	-	+	
Maksut edelleen verraten alhaisia	-	+	-	+	--	--	+	--	--	++	+	
Tehokkuuden tavoitteluun tarvitaan kannusteita	-	-	-	-	++	++	-	-	+	-	-	
Suuntaviiva opinnot lisänneet ohjausta /vähentäneet vapautta	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-	-	
Opistolla ei riittävän selvää profiilia; rooli kriisissä/ kaipaa kehitystä	-	++	+	-	+	++	-	--/+	+	+	+	
OPINTOJEN TARJONTA JA SAATAVUUS	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	
Kysyntälähtöisyys ollut aina tärkeä toiminnan periaate/ osa toimintaa	++	+	--	+	+	+	+	+	+	-	+	
Kysyntälähtöisyys korostunut/ voimistunut entisestään	-	-	++	++	+	++	-	-	+	+	+	
Voisi toimia voimakkaammin kysynnän mukaan; selvittää tarpeita lähempänä yhteisöä eri alueilla (alueellisten tarpeiden selvittäminen)	-	-	+	-	+	-	-	-	-	++	++	
Kysynnän arviointi vaikeaa	+	+	+	+	+	-	+	+	+	-	-	

sivistyksellisen tasa- arvon edistämisessä; kaupungin/ valtion politiikan (rahoituksen) armoilla												
Opintoseelit toimimattomia / riittämättömiä	-	-	+	--	--	++	+	+	++	+	--	
Harrastusmenot sosiaaliturvan menoihin; käytäntö ei toimi, karsii osallistumista	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	
Sivistyksellisen tasa- arvon ongelma merkittävä; tulisi ratkaista/ saavuttaa jälleen	+	-	-	+	-	++	+	-	+	-	+	
Markkinoinnin tarve lisääntynyt; kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota	-	+	-	-	+	-	+	-	+	-	-	
Markkinointi riittämätöntä/ tulisi käyttää enemmän resursseja	-	-	-	+	-	-	-	-	++	-	-	
Kilpailu voimistunut; opisto kilpailuasetelmassa (erityisesti kaupunkialueilla)	+	+	+	+	-	+	++	+	++	+	--	
Kilpailua omalla ainealueella	--	-	-	-	--	-	-	-	+	-	--	
Kilpailu myyntikoulutuksessa voimakasta	-	-	-	-	++	-	+	+	-	-	-	
Kilpailu maksupalvelukoulutuk sessa kovaa/ voimistunut	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	
Kilpailu syntyi opistotoimintaan maksupalvelukoulutuk sen myötä	-	-	+	-	-	-	+		-	-	-	
Osallistumis- aktiivisuus /-halu hiipunut; maksut (erityisesti syrjäseutu/ maaseutu)	+	--	--	-	+	-	+	--	++	+	--	
Tarjonnan alueellinen työnjako/ uusi opisto	-	-	-	-	+	-	++	-	-	-	-	
OPISTOTYÖN MUUTOS	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	
Opettajuuden muutos – työn hallinnollisuus/ suunnittelun osuus lisääntynyt	++	++	++	+	+	++	-	-	+	-	-	
Rehtoriuden ammattillistuminen/ tehtävien erikoistuminen/ johtajuus korostunut/ asema korostunut	-	--	+	++	+	--	++	++	-	--	-	
Rehtorin työ yhä vaativampaa	-	-	-	+	+	-	++	-	-	-	-	
Päätoimisia opettajia	-	-	+	+	+	-	-	-	+	-	-	

enää vain vähän												
Opetus tuntiopettajien toimesta	+	+	+	++	+	-	-	-	+	-	-	
Tuntiopettajien velvollisuudet/ vastuut lisääntyneet	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-	
Työn määrä lisääntynyt	-	-	-	-	+	++	+	-	+	--	+	
Työ monimutkaistunut/ haasteellisempaa kuin aiemmin	+	++	-	+	+	-	++	-	+	-	-	
Opetustyö ei sinällään muuttunut	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	
Työ kuormittavaa/ kuormittavuustekijät lisääntyneet	+	+	+	++	-	+	+	-	++	++	+	
Työhön liittyvät epävarmuustekijät lisääntyneet/ voimistuneet	+	-	+	+	-	+	+	-	++	++	--	
Tyytyväisyys työhön/ työyhteisöön	-	++	-	-	-	++	-	++	-	+/--	+	
Työ monipuolistunut	+	+	-	+	-	+	-	--	-	-	-	
Työnjako/ vastuunjakaminen voimistunut/ selkeytynyt	++	++	+	+	+	+	+	++	+	+	-	
Esimiesalaisuudet/ hierarkkisuus korostunut	-	-	+	+	+	+	+	++	+	+	-	
Rehtori etääntynyt/ vaikea lähestyä	-	-	-	-	-	--	-	-	+	-	-	
Yhteistyö opiston sisällä vähentynyt/ vaikeaa; oman reviirin pitäminen/ laaja toimialue	-	-	+	--	--	--	--	--	++	+	-	
Yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa tehdään	-	+	+	+	-	-	-	+	-	--	-	
Yhteistyön/ tiedonkulun merkitys sidosryhmien kanssa korostunut	-	-	+	-	++	-	++	++	-	-	-	
Tiukka työnjako (opiston) kehittämistyön esteenä	-	++	++	-	-	+	-	-	+	-	-	
Resurssien puute/ työn kuormittavuus kehittämistyön esteenä	+	+	++	+	+	+	-	++	++	-	-	
Uran loppupuolella oleminen oman/ muiden kehittämistoiminnan esteenä	++	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	
Kehittäminen mahdollista pääasiallisesti projektien/ hankkeiden kautta	-	+	++	-	++	--	-	-	-	-	-	
Kehittämistoiminnan välineet puutteelliset	-	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	
Oma ammatillinen kehittäminen tärkeää; edellyttää oma-	+	+	++	-	+	-	-	-	+	+	++	

aloitteisuutta												
Kaipuu yhteistyöhön/ laaja-alaista yhteistyötä tarvitaan	-	-	-	-	+	+	-	--	++	++	-	
Työn- ja/tai vastuunjaossa epäselvyyksiä	-	-	+	-	-	+	-	-	++	-	-	
Ylhäältäpäin tuleva ohjaus kohtuullista/ voimistunut (kunta/ rehtori/ hallinto/ lähin esimies)	+	+	+	--	--	--	+	--	+	+	--	
Kehittäminen tärkeää/ kehittäjän rooli	+	+	++	+	+	++	-	+	+	+	-	
Tiedonkulku opiston sisällä virallistunut	-	-	-	-	+	-	-	++	+	-	-	
Hierarkkiset rakenteet tiedonkulussa opiston sisällä (erilliset palaverit)	-	-	-	+	+	-	-	+	-	-	-	
Opiston sisäisessä tiedonkulussa puutteita; erikoistuminen/ työnjako/ alueen laajuus	-	-	++	-	+	+	-	+	++	-	-	
Opiston ja väestön välinen tiedonkulku heikentynyt	-	-	+	+	+	-	+	-	-	-	-	
Opiston ja kunnan/ kuntien välinen tiedonkulku heikentynyt	+	-	-	+	--	-	-	--	-	-	-	
Johtokuntien lakkautus; hallinto etääntyi	+	+	-	++	-	-	-	+	-	-	-	
Työ (edelleen) vapaata; sisältöön ei puututa; vaikutusvalta omaan työhön liittyen	++	+	+	-	+	+	++	+	+	++	++	
Työn/ toiminnan vapaus näennäistä (rahoitus ohjaa)	+	+	++	+	++	+	+	+	+	+	-	
Toimintatapojen/ käytänteiden harmonisointi (uusi opisto) vie aikaa	-	+	++	+	+	-	++	+	-	-	-	

LIITE 3. Haastattelunäyte 1, H8(30) {Paikkojen ja henkilöiden nimet poistettu}

E: No missä määrin sinä arvelet, että tämä tasa-arvoisuus sitten toteutuu?

H: No ainahan se... ainahan se tuota kun hinnat nousee niin... hinnat nousee niin tuota toiset on tasa-arvoisempia kuin toiset, sehän on itsestään selvä asia... ja sen takia just sanonkin... kyllä tuota nämä tämänhetkiset... tämänhetkinen kurssien hintataso alkaa olla siellä jo ihan... kaikkein eniten minulle tuota kritiikkiä tulee opintojen kalleudesta, se on ihan selkeätä... että tuota, mutta pyrkimys on siihen ja siis sanotaan noin että kyllä... no siinä se on taas ihan selkeästi, selkeästi sitten tämmöinen... koulutuspoliittisia päätöksiä pitää tehdä sitten esimerkiksi työttömien, eläkeläisten osalta siitä, että tuleeko heille joitakin tukitoimia siihen, että voivat osallistua. Onhan niitä ja nythän on, on tämä esimerkiksi tämä opintosetelityyppinen kokeilu käynnissä tuota, jossa tuota... ja se jatkuu nyt ainakin ensi vuonna... ensi vuonna, jossa tuetaan sitten näitä eri ryhmiä.

E: Miten sinä arvelet sen riittävyttä sitten...tämän kokeilun että...?

H: No eihän, eihän se riitä mihinkään... jos me ei saada... esimerkiksi me saimme tälle vuodelle 16 000 euroa... saimme... jos ajattelet sitä, että meillä on 20 000 opiskelijaa, josta eläkeläisiä on varmasti puolet tai...niin eihän se riitä alkuunkaan..

E: niin aivan...

H: siis se... kyllähän sieltä nyt voitaisi antaa yksi euro per nenä, mutta mitäs se sitten auttaa...ei mitään, mutta minä uskoisin... uskoisin, että siltä puolelta näyttäisi... tämä nyt on ihan puhdasta arvailua, mutta näyttäisi siltä, että valtiovallan puolelta on... ollaan, sieltä on tulossa, tulossa...lisäsatsauksia..

E: Miten muuten kuin tasa-arvo.. onko nämä sitten kun puhuit rahasta, niin ovatko sitten tällaiset taloudelliset arvot...saaneet enemmän jalansijaa...?

H: No se on tietysti miten tuo... miten tuo tuota, miten sitten... mutta sanotaan, että kyllä selkeästi, selkeästi täällä tuota {...} on iät ajat ollut se kaupungin panostus, kaupungin panostus on ollut pienempi, kuin mitä se oli muualla, mutta nythän se on sama, sama sitten, että niitä... perinteisesti {...} on siis kaupungin, kaupungin satsaukset suoraan, suoranaisesti tähän opetustoimintaan ovat olleet pienempiä kuin ehkä muualla...mutta nythän ne kunnat sitten myöskin lopettivat nämä... on kai toimintaa kun saadaan rahaa, mutta sanotaan, että siis... että ehkä tuolla pienissä kunnissa opiston, opiston merkitys sen kunnan asukkaille on ollut ehkä suurempi, kuin mitä se on... siis suhteessa, että siellähän, maalaiskunnissahan esimerkiksi jos ajatellaan asukasluku... asukaslukua, niin siellähän on opiskelijamäärät huomattavasti korkeampia kuin kaupungeissa, että siellä siis tämä... sen opistotyön työn sellainen merkitys on tuota ehkä suurempi, koska tarjontaa on vähän, että se paikkaa siellä monia semmoisia puutteita, mitä isommissa kaupungeissa on...on teatteria, on konsertteja, on urheilupaikkoja ja niin edelleen, jossain pienessä maalaiskunnassa ei ole niitä..

E: Missä määrin täällä sitten on tämä kilpailu, että kun kaikkea...?

H: Kyllä, kyllä, kyllä se nyt kai, kyllä sen huomaa. Siis on puhuttu, että esimerkiksi sanotaan tuolla liikuntapuolella taitaa olla, liikuntapuolella on selkeästi, että niin siellä on...ja ehkä, ehkä sitten meillä noissa myyntipuolella tietysti...siellä on sitten näissä, näissähän on selvä, sehän perustuukin kilpailuun... perustuu sitten, mutta...mutta kyllä minä uskon, että tällaisessa just esimerkiksi liikuntapuolella se saattaa olla... saattaa olla aika aikamoinen...onhan tässäkin talossa kaksi firmaa, jotka tuottavat liikuntapalveluja..

E: Miten sitten aikaisemmin, silloin {...}, niin oliko silloin tällaista kilpailua..?

H: ei, ei, ei siellä... meidän oli pakko tehdä... pakko tehdä yhteistyötä. Olihan sielläkin toimijoita, urheiluseuroja ja muita, mutta siellä tehtiin selkeämpi työnjako ...eihän siinä

mitään järkeä olisi ollut ruveta tappelemaan samoista ihmisistä...jaettiin, jaettiin reviirit, reviirit..

E: toimisiko tällainen sitten täällä isommassa kaupungissa..?

H: Ei, ei.. se on sitten erikoistuminen..

E: mm..

H: ...erikoistuminen, mutta tuota...kyllä se varmasti, että sanotaan joidenkin liikunta ja urheiluseurojen kanssa, mutta täällä on esimerkiksi näitä kaupallisia... kaupallisia toimijoita, kuntosaleja ja muita tämmöisiä, niin... no ne toimivat sitten omilla ehdoillaan..

E: No miten sitten tämä opistojen yhdistyminen, niin onko täällä ollut mitään merkitystä arvoihin...onko se jollain tavalla muuttanut sitten kun näitä...?

H: Ei...kyllä ne samat periaatteet meillä, että pyritään tuottamaan palvelua...mahdollisimman hyviä ja monipuolisia palveluita joita ihmiset haluaa..

E: No miten sitten tämmöinen tehokkuus...onko se tullut, kun on ollut vähemmän rahaa käytössä, niin onko se jotenkin korostunut sitten..?

H: No sanotaan tuota, että uuteen opistoon liityttyä, niin totta kai tämä yhdistyminen, niin tuo, tuo lisäarvoa siinä mielessä, että meillä on enemmän päätoimista henkilökuntaa suunnittelemaan. Sitä myöten meidän... varmasti opetustarjonta on monipuolistunut ja se on tullut paremmaksi, siis laadullisesti paremmaksi ja tässä on sitten tietysti, isossa yksikössä, pitäisi ainakin olla sitten tämän... tuota nämä, nämä synergiaedut sitten siinä, että pystytään näkemään isommasta perspektiivistä nämä asiat, että kyllä minä uskon, että tehokkuus on lisääntynyt siinä mielessä ja se on selkeästi... on nähty se, että niin nyt on pystytty tuolla ympäristössä tarjoamaan sellaistaikin opetusta, mitä siellä ei se oma opisto olisi koskaan pystynyt...koskaan pystynyt tuottamaan siellä, että siinä mielessä tämä on varmasti ihan, ihan ollut hyvä ratkaisu..

LIITE 4. Haastattelunäyte 2, H4(29) {Paikkojen ja henkilöiden nimet poistettu}

E: joo...no näetkö sinä, että tämä opistojen yhdistyminen on nyt sitten merkittävästi vaikuttanut näihin tarjottaviin opintoihin jotenkin?

H: no tuota...ei se ehkä {...} ainakaan ole kauheasti... jonkin verran taiteen, taiteen perusopetus on vahvistunut...

E: mm..

H: ...laventunut sanataiteen puolelle ja teatteritaiteen puolelle, että se on saanut vahvistusta {...} ainakin ja sitten ehkä kieletkin ja varmaan näissä muissakin, missä on tuota... semmoisien kuntien alueella joissa ei ollut päätoimisia opettajia, niin tämä seutuopisto on, mitä on nyt tähän tullut eri... muista opistoista siis näitä päätoimisia henkilöitä niin, tuota kyllä minulla on sellainen käsitys, että ne on vahvistanut koko toiminta-alueella omaa alaansa. Siinä on vaan se, homma... semmoinen, että niitä ei ole niin paljon, ainut on tekstiilityön opettajia, joita on useita, mutta musiikissa on vaan yksi ja no kielissä on kaksi, koko tässä seutuopistossa päätoimista opettajaa, että näin tuntiopettajien voiminnan ne...niin siis tuo opetus toteutuu, että vaikka on päätoimisia opettajia ja nämä on... suunnittelijaopettajiahan nämä ovat sillä tavalla, että enemmän paino...tai isommin on painottunut se suunnittelu, mutta opetusta myöskin, mutta suunnittelu on painokkaampi. Niin tuota se vielä vaikuttaa siihen, että pitää olla tuntiopettajia melkoinen armeija.

E: No miten sitten noita opiston tehtäviä, niin ovatko ne muuttuneet tässä vuosien varrella...että mikä se opiston tehtävä, tarkoitus on ollut?

H: No ei se minun mielestä nyt ole tuota... no ehkä se nyt sitten sillä tavalla...sillä tavalla on kyllä muuttunut, että aikaisemmin niin tuossa ihan 70..70-80-luvun vaihteessa, niin tuota silloin ajateltiin hyvin vahvasti sitten tätä, että opisto on joka...joka kylän opisto, että niin tämä tavoitettavuus oli silloin hirveän hyvä, kun pyrittiin mahdollisimman paljon järjestämään kylillä ja sitten kun ne ei niin paljon mitään maksaneet, niin sinne oli kyllä helppo tulla ja tämmöinen tavoite, että tämmöistä opintojen harrastustoimintaa, niin pitäisi voida järjestää kaikille kansalaisille, varallisuuteen ja oppiarvoihin ja semmoisiin.. riippumatta siis näistä, niin tuota ja se on yksi kansalaisopiston peruseriaate ollut.

E: Oliko se toiminta sitten sellaista kasvatuksellista vai koulutuksellista sitten..?

H: No kyllä se periaatteessa muuten oli samanlaista...harrastustavoitteista, omaksi harrastukseksi ja elämän, oman tämän mielenvirkistykseksi ja tällä tavalla niin, elämänlaadun parantamiseksi...parantamiseksi oli silloinkin ja tuota niin, mutta se, että siitä opiston kautta pääsi helpommin osalliseksi laajemmat piirit, että onhan se nyt sitten, tästä muuttunut sillä tavalla huonompaan suuntaan, että jos tätä periaatetta pidetään johtotähtenä edelleenkin, että jonkin verran nämä hinnat jossain määrin, että ei ainakaan useaan ryhmään voi mennä ja sitten ehkä ihmiset nyt enemmän ajattelee tuota opinnolliselta kannalta, mikä ei tietenkään huono ole, että niin siinä... Vielä tähän alkuaikoihin, niin oman uran alkuaikoihin, niin tämä sosiaalinen puoli oli vahvasti mukana että ryhmäopetuksena ja ihmiset halusivat samalla tavata toisiaan ja sillä oli tällainen sosiaalinen tekijä...hyvin merkittävä ja sille opisto antoi arvoa ja se oli tavoitteenakin ihmisiä...ihmisiä saada yhteen näissä merkeissä, mutta nyt sitten niin kun on tuntimääriä supistettu... niin nehän supistui tuntimäärätkin silloin {...} niin, enimmillään oli melkein 8000 tuntia ja sitten nyt on 5000, että ne putosivat monta tuhatta tuntia..

E: Missä vaiheessa se sitten putosi..?

H: Lama, lama pudotti niitä virkoja ja tunteja..

E: joo...

H: Niin, että ne tuntimäärätkin ovat pienentyneet, että nyt joudutaan keskitetympin opetusta järjestämään ja nyt sitten kun hinnat on korkeammat ja ehkä muutenkin sitten tämä ajatus on enemmän vahvistunut tälle hyötyajattelulle, että niin varmaan tarkkaan miettii kuka katsoo ohjelmaa, että onko tästä minkälaista hyötyä minulle, kun tämänkin verran maksaa.. ja sitten jos joudun vielä lähtemään autolla vähän kauemmaksi, ei ole ihan lähikylällä sitä miellyttävää kurssia tai ei ole ollenkaan toimintaa joka kylällä, jos maaseutua ajatellaan, niin ei... mutta kiinnostaa, kiinnostaako niin paljon, että lähdän sinne sitten...lähdän sitten ajelemaan tai jonkun kyydissä kauemmaksi ja on se vieläkin mukana tietenkin tämä sosiaalinen puolikin, mutta niin tuota se ei ehkä ole meidän järjestäjien tällainen...niin vahvasti esillä meidän motiivina..

E: joo...miten sitten tällainen palvelu...onko se millaisessa merkityksessä opiston tehtävänä?

H: No kyllä se minusta on ihan samassa, että ei siinä minusta... siinä ei ole kyllä tapahtunut...eli se voisi näkyä siinä, että kuunnellaan ja toivotaan, että ihmiset toivomuksia ja niitä tarpeita toisivat meille ja sitten me pyrimme toteuttamaan niitä jos se suinkin on mahdollista ja on riittävästi tulijoita... ja sitten pyrimme mahdollisimman hyvin järjestämään... mahdollisimman hyvät opettajat ja hyvin, asianmukaiset tilat pitäisi olla saatavilla ja sitten tuota, että ajatellaan sitä opiskelijaa kyllä sitten varmasti vähintään yhtä paljon kun ennen..

E: joo..

H: ...ellei vielä enemmänkin loppujen lopuksi, kun on...tärkeätähän se on, että on tulijoita, että kyllä se palveluajattelu on mukana.