

MATTI MÄKI

Sopeutuminen, resurssit ja alueellisuus vapaassa sivistystyössä

Tampereen yliopiston väitöskirjat 52

MATTI MÄKI

Sopeutuminen, resurssit
ja alueellisuus vapaassa
sivistystyössä

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
Johtamisen ja talouden tiedekuntaneuvoston
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
Frami B:n auditoriossa 2, Seinäjoen yliopistokeskuksessa,
Kampusranta 9 B,
Seinäjoki, 3. päivänä toukokuuta 2019, klo 12

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

*Vastuuohjaaja
ja/tai Kustos*

Aluetieteen professori
Markku Sotara
Tampereen yliopisto
Suomi

Esitarkastaja(t)

Aikuiskasvatustieteen professori
Jyri Manninen
Itä-Suomen yliopisto
Suomi

Aluetieteen emeritusprofessori
Hannu Katajamäki
Vaasan yliopisto
Suomi

Vastaväittäjä

Aluetieteen emeritusprofessori
Hannu Katajamäki
Vaasan yliopisto
Suomi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2019 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-1068-4 painettu)
ISBN 978-952-03-1069-1 (verkkojulkaisu)
ISSN 2489-9860 (painettu)
ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)
[http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-03-1069-1](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1069-1)

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Tampere 2019

KIITOKSET

Eräs pitkäaikainen ystävä, jonka kanssa olemme olleet toteuttamassa monenlaisia yhteisiä projekteja, kysyi reilut kymmenen vuotta sitten, ”koska sinä kaima oikein änkää?” Hän tiesi minun pohtineen jatko-opintojen suorittamisesta. Änkkäämisellä tuo nurmolainen ystäväni viittasi väitöstilaisuuteen. Kysymys on sittemmin toistunut monta kertaa. Samalla tavalla eräs lastemme kummeista, Satu, itsekin tohtori, kysyi kymmenisen vuotta sitten vieraillessamme hänen kotonaan Kööpenhaminassa, että koska tulee kutsu karonkkaasi? Myös kysymys karonkan ajankohdasta on toistunut usein tuon jälkeen tavatessamme. En tiedä yllättäisikö näistä ystäväistä kumpikaan, jos vastaus seuraavalla kerralla kohdatessamme heidän vakiokysymyksiensä olisi täsmällinen päivämäärä.

Valmistuttuani Tampereen yliopistosta hallintotieteiden maisteriksi vuonna 1990 siirryin muutaman vuoden yliopistotutkijajakson jälkeen vapaan kansansivistystyön palvelukseen 1990-luvun puolivälissä. Sen jälkeen olen tehnyt useita lyhyitä ”pistoja” akateemiseen maailmaan. Lisensiaatintutkimani hyväksyttiin vuonna 1998. 2000-luvun alussa tein tutkimusta EU-hanketoiminnan vaikuttavuudesta ja olin Nordens Folkliga Akademien viimeisenä stipendiaattina Göteborgissa. Olin itse asiassa se, joka sammutti tuon perinteisen kansansivistystyön instituution valot Nya Varvetilla.

Siirryin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa Etelä-Pohjanmaan korkeakoulu yhdistyksen palvelukseen, ja ”palasin” aktiiviseen akateemiseen ilmapäiriin. Yhdistys on yhdessä maakunnallisten toimijoiden kanssa rakentanut Seinäjoelle akateemista kriittistä massaa. Olen viime vuosina osallistunut aktiivisesti Seinäjoen yliopistokeskuksen ylläpitämän jatko-opiskelijoiden tutkijahotellin toiminnan järjestämiseen osana työtehtäviäni. Tutkijahotellin myötävaikutuksella maakuntaan on tullut kymmeniä uusia tohtoreita. Tutkijahotellin ”akateemiseen kahvipöytään” on säännöllisesti ilmestynyt uusia työelämästä vapaata tavalla tai toisella ottaneita (tai karanneita) ihmisiä tekemään jatko-opintojaan. On ollut hienoa kuulua tuohon yhteisöön, jossa on akateemisen keskustelun lisäksi jaettu myös arkisia huolia.

Työni ohjaaja Markku Sotarauta ansaitsee kiitoksen pitkämielisyydestä. Hän on nähnyt työni kaikki vaiheet 1990-luvun alusta asti, ja varmasti välillä jo luopunut toivosta, että opinnäytetyöni joskus valmistuu. Markku on kuitenkin kyennyt tuke-

maan juuri silloin kun on tarvittu ja ohjannut aikuisopiskelijaa innostaen ja kannustaen. Työn esitarkastajat Hannu Katajamäki ja Jyri Manninen ovat monella tavalla tukeneet työn akateemisen kontribuution muodostumista erityisesti sen viimeistelyssä. Heidän kommenttiansa pohjalta työn akateeminen sisältö kehittyi ja tiivistyi vielä merkittävästi. Seppo Niemelä auttoi merkittävästi työn idean kehittämisessä ja Aaro Harju vahvisti ja laajensi ajatuksiani vapaan sivistystyön sisällöistä tutkimuksen muodon löydyttyä. Seppo ja Aaro olivat aina valmiita dialogiin kun vapaan sivistystyön sisällöllisistä kysymyksistä oli tarpeellista keskustella. Jari Kolehmainen on monissa vaiheissa pyyteettömästi uhrannut omaa aikaansa tutkijaa askarruttaneiden tutkimuksellisten kysymysten pohdintaan ja aina rohkaissut jatkamaan. Jaakko Riihimää ja Anssi Lehtinen, iso kiitos veljellisestä huolestanne ja ”kuinka mencee” -kysymyksistänne. Tutkimuksen sisältöjen kehittämisessä myös Sulevi Riukulehdon kanssa käymäni keskustelut ovat useasti palauttaneet minut takaisin teema-alueelle. Leena Koivusilta, Marjo Kamila, Timo Suutari, Päivi Kujala ja kaikki Seinäjoen yliopistokeskuksen tutkijahotellin piirissä toimineet, teiltä olen aina saanut vastauksia ja keskusteluseuraa tutkimuksellisten kysymysten pohdintaan. Kollektiivinen kiitos myös kaikille Seinäjoella toimiville Epanet-professoreille rohkaisusta tutkimustyöhön. Jaakko Rantala, sinun ymmärryksesi esimiehenäni 2000-luvun taitteen molemmin puolin on ollut monella tavalla mahdollistava - kiitos kärsivällisyydestäsi ja ajatuksistasi vapaan sivistystyön ydinsisällöstä. Kiitos myös työnantajalleni, Etelä-Pohjanmaan korkeakoulu yhdistykselle, mahdollisuudesta osa-aikaiseen virkavapautteen työn kiivaimmassa kirjoittamisvaiheessa. Mikko Järviselle iso kiitos ylisukupolvisesta ystävytydestä ja työn kielihuollosta. Kiitokset eivät enää tavoita vanhempiani Elleniä ja Toivoa. Haluan omistaa tutkimuksen perheelleni. Te tiedätte, että ilman teitä tätä työtä en olisi voinut kirjoittaa. Kiitos kärsivällisyydestä, tuesta ja omasta ajasta. Johanna, puolison tuki on pitkissä prosesseissa suorataan elinehto. Lapset, teille tiedoksi, että isän ”laimeat vitsit” jatkuvat, vaikka akateeminen työ jää ehkä jatkossa vähemmälle. Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön myöntämä stipendiaattikausi ja sen jälkeinen tutkimusapuraha mahdollistivat tutkimuksen perusteiden luomisen. Suomen kulttuurirahaston Etelä-Pohjanmaan rahaston vuonna 2015 myöntämällä apurahalla oli ratkaiseva merkitys työn loppuunsaattamisessa.

On onni omistaa monenlaisia ystäviä. On kollektiivisen kiitoksen aika. Niin monet ovat vaikuttaneet tämän työn etenemiseen tavalla tai toisella. Kiitos kaikille.

TIIVISTELMÄ

Aikuiskoulutus Suomessa jaetaan ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön. Tämä tutkimus kohdistuu vapaaseen sivistystyöhön ja vapaan sivistystyön oppilaitoksiin: liikunnan koulutuskeskuksiin, opintokeskuksiin, kesäyliopistoihin, kansanopistoihin ja kansalaisopistoihin. Tutkimuksessa tarkastellaan vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuvan muutosta osana systeemistä järjestelmää. Oppilaitosten toimintaympäristön muutoksiin sopeutumista tarkastellaan erityisesti resurssiriippuvuuden ja alueellisuuden näkökulmista. Tutkimuksen tulokset kootaan yhteen muodostaen vapaan sivistystyön tulkintahorisontiksi toiminnan sisällöllistä muutosta kuvaava resurssiriippuvuusjana. Tutkimus on tekstintulkinnallis-hermeneuttinen. Tutkimuksen aineisto muodostuu alan tutkimuskirjallisuudesta, vapaan sivistystyön arviointi- ja kehittämisprosessien raporteista sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten vuosina 2012 ja 2013 uudistettujen ylläpitämislupien hakeuksista.

Viime vuosina laskenut valtionapu on vapaalle sivistystyölle kriittinen resurssi. Myös lainsäädäntöpohja, valtionapuperusteet ja valtionhallinnon ohjaus- ja toimintakäytännöt ovat muuttuneet ja vaikuttaneet vapaan sivistystyön oppilaitosten yleisiin toimintaedellytyksiin. Resursseja oppilaitokset ovat 1990-luvulta lähtien enenevässä määrin hankkineet myös monilta muilta koulutustoiminnan sektoreilta ja suoraan markkinoilta.

Omaehtoisen persoonallisen kasvun tukeminen on ollut vapaan sivistystyön ydinsisältö. Ydinsisältö on muuntunut 1900-luvun aikana enemmän institutionalisoituneeksi koulutukseksi osana koulutusjärjestelmää, tai yleissivistävien harrasteopintojen tukemiseksi institutionalisoituneissa toimintapuitteissa. Vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisältö on jatkuvasti sopeutunut sekä resursseiltaan että alueellisesti yhteiskunnan tarpeisiin. Toiminnan sisältömuutokset ovat olleet luonteeltaan inkrementaalisia ja tehtäväkuvaa koko ajan laventavia. Pitkällä kaarella ja isossa kuvassa tarkasteltuna vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminta on aina ollut pääosin sisällöltään konservatiivista ja sopeutuvaa, eikä toiminnan kehystormistoon koko kaaren aikana ole liittynyt leimallisesi yhteistä transformatiivista tehtävää.

Oppilaitosten identiteetti nousee paikallisesta, maakunnallisesta tai valtakunnallisesta toimintatarpeesta. Toiminnan sisältöä perustellaan alueellisella koulutuksen saavutettavuuden tasa-arvolla ja tuotettujen koulutuspalveluiden tarvelähtöisyydellä. Paikallista identiteettiä korostetaan muutospaineessa, eikä aikaisempaa ylipaikallista identiteettiä ole kovin laajasti omaksuttu.

Uuden vuosituhanen puolella toimintaa ohjaavan opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta on painotettu rakenteellista ja sisällöllistä muutostarvetta, hyötyä sekä erityisryhmien koulutusta. Jatkuva, 1990-luvulla alkanut, yhteiskunnallinen muutospaine on vaikuttanut ja vaikuttaa vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaympäristöön, mutta muutokseen reagointi on oppilaitosmuodoittaan ja oppilaitoskohtaisesti ollut hyvin erilaista. Oman roolin epäselvyys jatkuvassa toiminnan sisällön muutospaineessa niin resurssien, rakenteen kuin toimintaympäristönkin osalta aiheuttaa oppilaitoksille epävarmuutta oman ydintehtävän sisällöstä. Toisaalta pitkäaikainen systeeminen luottamus pääoma toimintaa ohjaavaan ministeriöön ja eduskuntaan on mahdollistanut hitaan, vaiheittaisen, ja paikallista muutosturvavuutta hyödyntäneen muutoksen.

Koulutussektorin valtiollinen toimintapolitiikkaohjaus (policy) on 2000-luvulla merkittävästi lisääntynyt erilaisten kehittämissuunnitelmien myötä. Myös kehittämissuunnitelmista on tullut osalle oppilaitoksista resurssienhankinnan arkea. Vapaan sivistystyön oppilaitosten rooli osana oppivaa aluetta on käytettävissä olevan partnerin rooli ja ilmenee leimallisesti omaa koulutus- ja sivistystehtävää ja sen erityisyyttä korostamalla. Oppilaitokset ovat vahvasti identifioituneet tuottamaan alueellisia ja paikallisia koulutuspalveluja. Samalla kohderyhmäajattelu on noussut aikaisempaa keskeisemmäksi osaksi tehtäväkuvaa. Toiminnan suurin yhteinen nimittäjä näyttää olevan vahva tukeutuminen alueyhteisöihin ja niiden konkreettisiin tarpeisiin.

Asiasanat: vapaa sivistystyö, vapaan sivistystyön oppilaitokset, institutionalisoituminen, resurssiriippuvuus, sopeutuminen, palvelutehtävä, ylläpitämislupa, alueellinen identiteetti, alueellisuus, polkuriippuvuus, kehittämisen paine

ABSTRACT

In Finland there are two different forms of Adult education: vocational adult education and liberal adult education. In this adult educational research, the focus is in liberal adult education. There are five types of institutions of liberal adult education: adult education centres, folk high schools, summer universities, sports institutes and study centres. The aim of the research was to increase the understanding of the changes in the missions of liberal adult education institutions. The institutions of liberal adult education can be viewed as a system. This study tries to understand the change in the functional environment of liberal adult education institutions observed particularly from the point of view of resource-dependence theory. The point of view is regional. This research is textual analyse utilizing the hermeneutical method. In conclusion, the main purpose is to explain the change of identity of the organizations of liberal adult education by the resourcedependence chain. There are three types of empirical materials in this study. Firstly, the research literature, secondly the reports of evaluation and developing processes of liberal adult education and thirdly the appointments of liberal adult education organizations permissions to support learning institution in years 2012 and 2013.

The state covers approximately half of the expenses of liberal adult education institutions. State grants are a critical resource for liberal adult education institutions. The state of grants for liberal adult education organizations has been declining in last years. The ground for legislative regulation and state grants has changed. Also, the states control has changed to be more generalized. The market-orientation of organizations has increased. There has been bigger and bigger pressure to get more and more resources for the other sectors of education and markets.

The support of self-motivated individual growth has been the core content of liberal adult education. During the 20th century liberal adult education has become more and more institutionalized. Also, the quantity of hobby-oriented courses in institutionalized frames has increased. The functions of liberal adult education establishments have continuously been adapting to fit both the needs of the local community, and the resources available. The changes in the content of the activities have been incremental and the goals of activities have spread. In the big pic-

ture, the actions of liberal adult education organizations have been adaptive and conservative. The action has never been labelled transformative.

In the 21st century, the need for changes in structure and amount of organizations has increased. Also, there are needs to change the content of the activities. The state needs more explanations to the benefits of the activity, also the state requires focus to be put on special groups. The liberal adult education organizations can be seen as an actor of state granted service and education system. The 21st century is labelled by new thinking of the welfare state and the change in the role of the state. Governanlity is now a bigger part in the states' role in the activities. Government policing has increased significantly with the development of different advancement programs in the 21st century. Liberal adult education institutions are not a part of the regional development. They are only partners in "learning regions". Their orientation is mostly in educational practices. The identity of the organizations is that of a service provider. The identity is based on local, provincial or nationwide basic. All liberal adult education organizations are linked in many ways to their own environment. The benefit of the action is justified by the equal access for all and the need for educational services. The main common attribute is regionalism and the practical needs of the local community.

Keywords: liberal adult education, institutions of liberal adult education, institutionalization, resource-dependence, adaptation, service provider, permission to support learning institution, regional identity, regionalism, path-dependence, development pressure.

SISÄLLYS

Kiitokset	3
Tiivistelmä.....	5
Abstract	7
Sisällys.....	9
1 Johdanto.....	15
1.1 Vapaan sivistystyön dilemma	15
1.2 Vapaan sivistystyön muutospainne ja pitkällä ajanjaksolla syntyneet jännitteet	20
1.3 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	26
1.4 Tutkimuksen aineistot.....	28
1.5 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen eteneminen.....	30
1.5.1 Hermeneuttinen tulkintakehä ja tekstuaaliset aineistot	30
1.5.2 Sisällön erittely on asiakirjojen tekstianalyysiä.....	34
1.5.3 Pitkien prosessien tiivis kuvaus jaksottavalla meta- analyysillä	37
1.5.4 Muutosdynamiikka, systeemit ja muutoksen kehityskäytäväkuvaus	40
1.5.5 Systeeminen järjestelmäajattelu ja systeemien eriytyminen	43
1.5.6 Identiteetti muutos osana paikallisen kehittämistyön dynamiikkaa.....	45
1.5.7 Tutkimuksen eteneminen.....	49
2 Toimintaympäristömuutos, sen ajurit ja instrumentit sekä aiemmat tulkinnat vapaan sivistystyön muutoskehityksestä.....	51
2.1 Instituutioiden muutoksen agentit ja ajurit.....	51
2.2 Tasapainon ja epätasapainon välinen jännite aluekehittämisessä.....	55
2.3 Vapaa sivistystyö territoriaalisena ja relatiivisena alueellisena ilmiönä ja systeeminä	59
2.3.1 Tehtäväkuvan muodostuminen ja muokkautuminen toiminnan kautta.....	62
2.3.2 Resurssi riippuvuus määrittää tehtäväkuvan sisältöä.....	65
2.4 Yhteiskuntapolitiikan ja kehittämisajattelun muutoksia globalisoituvassa toimintaympäristössä.....	67

2.4.1	Yleisen yhteiskuntapoliittisen ajattelun muutos	67
2.4.2	Aluekehittämisajattelu on jatkuvassa muutoksessa	69
2.4.3	Muutosten vaikutus yleiseen koulutuspoliittiseen toimintaympäristöön ja vst-oppilaitoksiin	72
2.4.4	Alueellisten kehittämisprosessien hallinta ja itseohjautuvat oppivat organisaatiot.....	74
2.4.5	Resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen ja policy- ohjaukseen	77
2.5	Aiempi tutkimus, muutostekijät ja eriytymiskehitys	81
2.5.1	Aiempiä jaksotuksia ja muutostekijöitä aikuiskoulutuksen eriytymiskehityksen taustalla	81
2.5.2	Vapaan sivistystyön kehitysnormit ja eriytymiskehitys	83
2.5.3	Kehitysnormien syntyminen ja muutos.....	85
2.5.4	Kuvauksia aikuiskoulutusalan eriytymisen sisällöstä viime vuosina.....	91
3	Vapaan sivistystyö jaksottuu 1900-luvulla kolmeen vst-ekspansioon.....	97
3.1	Ensimmäinen vst-ekspansio – synty, laajeneminen ja integroituminen	97
3.1.1	Kasvatus ja aikuiskasvatus mahdollistuvat – valistus, nationalismi ja vapaan sivistystyön alkuidea.....	97
3.1.2	Vapaan sivistystyön syntyminen paikallisena ja alueellisena ilmionä.....	98
3.1.3	Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen syntyminen ja integroituminen kiinteään valtionapujärjestelmään.....	110
3.2	Toinen vst-ekspansio – institutionalisoituminen ja ammatillisuus.....	117
3.2.1	Kasvu, valta-asema ja petautuminen alueellisiin toimintajärjestelmiin aikuiskasvatuksen osaksi	117
3.2.2	Ammatillisen aikuiskoulutuksen merkityksen kasvu osana Suomen teollistamista ja teollistavaa kehitysaluepolitiikkaa	122
3.2.3	Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen sopeutuminen uuteen tilanteeseen	125
3.3	Kolmas vst-ekspansio – koululait, pakkoliitto ja ”rakennekehitys”.....	129
3.3.1	Koululakien uudistaminen jäsentää toimintaympäristöä.....	129
3.3.2	Muutospainetta luodaan monista suunnista.....	132
3.4	Vapaan sivistystyön sopeutumisen pitkät kehityskaaret ennen vuotta 2000	136
4	Analysoiva kooste vapaan sivistystyön muutoksen ajureista ja muutosprosesseista 2000-luvulla	144
4.1	Muutosajurit ja muutosinstrumentit 2000-luvun alussa ja perinteisten yhteistyörakenteiden muutos.....	147
4.1.1	Toiminnan itsearviointi	147
4.1.2	Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä ja ministeriön aikuiskoulutuspolitiikan osaston lakkauttaminen	150

4.2	Suuntaviivaopinnot muutosinstrumenttina	152
4.2.1	Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä (PAT) ja suuntaviivaohjauksen tuomat uudistukset.....	152
4.2.2	Suuntaviivaohjauksen toteutumisen arviointi.....	154
4.3	Ulkoiset arvioinnit muutosajurina	156
4.3.1	Vahervan ensimmäinen arviointiryhmä.....	156
4.3.2	Vahervan toinen arviointiryhmä.....	161
4.4	Keskeiset muutosinstrumentit 2010-uvun taiteessa	166
4.4.1	Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma (KEHO) ja ylläpitämislupien uusiminen	166
4.4.2	Vuosien 2009 ja 2010 lakimuutokset ja harkinnanvaraiset avustukset	170
4.5	Osaamisen ja sivistyshyötyjen arviointi	175
4.5.1	Poikelan ryhmän raportti	175
4.5.2	Jokisen ryhmän raportti.....	179
4.6	Viime vuosien keskeiset muutosajurit	181
4.6.1	Rakenteellisen kehittämisen ohjelma (RAKE), uudet toiminnan tukimuodot ja muutokset valtionavussa.....	181
4.6.2	Uusi sivistystehtävä vuodelle 2018	185
4.7	Vapaan sivistystyön 2000-luvun muutostekijät ja resurssiinriippuvuusjana	186
5	Ylläpitämislupahakemusten sisällön analyysi	188
5.1	Vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusaineiston merkityksen pohdinta, sen muodostaminen ja käyttö sana-analyysissä.....	188
5.1.1	Ylläpitämislupahakemusten laadinnan taustatilanne	188
5.1.2	Tutkimuksen sana-aineiston kuvailu ja sanaston muokkaaminen	190
5.1.3	Funktionaalinen tehtäväkuva, suhde kehysnormeihin, strategiset valinnat ja toiminnan alueellisuus	195
5.2	Liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuva	198
5.2.1	Synteettinen koulutustehtävä.....	198
5.2.2	Synteettinen sivistystehtävä	201
5.2.3	Liikunnan koulutuskeskusten funktionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä.....	204
5.2.4	Kehysnormit ja liikunnan koulutuskeskusten toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi	210
5.2.5	Liikunnan koulutuskeskusten strateginen alueidentiteetti	214
5.3	Opintokeskusten tehtäväkuva.....	217
5.3.1	Synteettinen koulutustehtävä.....	217
5.3.2	Synteettinen sivistystehtävä	221
5.3.3	Opintokeskusten funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä.....	224
5.3.4	Kehysnormit ja opintokeskusten toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi.....	230

5.3.5	Opintokeskusten strateginen alueidentiteetti.....	233
5.4	Kansanopistojen tehtäväkuva	235
5.4.1	Synteettinen koulutustehtävä.....	235
5.4.2	Synteettinen sivistystehtävä.....	238
5.4.3	Kansanopistojen funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä	240
5.4.4	Kehysnormit ja kansanopistojen toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi.....	244
5.4.5	Kansanopistojen strateginen alueidentiteetti	245
5.5	Kansalaisopistojen tehtäväkuva	249
5.5.1	Synteettinen koulutustehtävä.....	249
5.5.2	Synteettinen sivistystehtävä.....	251
5.5.3	Kansalaisopistojen funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä	256
5.5.4	Kehysnormit ja kansalaisopistojen toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi.....	259
5.5.5	Kansalaisopistojen strateginen alueidentiteetti	261
5.6	Kesäyliopistojen tehtäväkuva	264
5.6.1	Synteettinen koulutustehtävä.....	264
5.6.2	Synteettinen sivistystehtävä.....	266
5.6.3	Kesäyliopistojen funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä	269
5.6.4	Kehysnormit ja kesäyliopistojen tehtäväkuvan asemointi vapaaksi sivistystyöksi.....	271
5.6.5	Kesäyliopistojen strateginen alueidentiteetti	272
5.7	Keskeiset tehtäväkuvien sisältöä määrittelevät ulottuvuudet.....	274
5.7.1	Aate, ideologia ja perimmäinen tehtävä	276
5.7.2	Organisaatiomuodon korostaminen.....	278
5.7.3	Yleissivistyksen ja pedagogisten toimintamuotojen korostaminen.....	280
5.7.4	Kohderyhmäajattelu ja toiminnan aluesidokset.....	282
5.7.5	Henkilökunnan ja taustajärjestön edustajien näkemyksiä vst-oppilaitosten tehtäväkuvasta	285
6	Yhteenvedo vapaan sivistystyön muutoksesta.....	288
6.1	Vapaan sivistystyön pitkä kaari	289
6.1.1	Oppilaitosten vahva kiinnittyminen palvelurooliin.....	292
6.1.2	Oppimisen paikat ennen, nyt ja tulevaisuudessa	293
6.1.3	Kehysnormeihin kohdistuneen muutospaineet.....	295
6.1.4	Vapaan sivistystyön dilemman sisällöllinen muutos 2000- luvulla	296
6.2	Tapahtunut rakenteellinen kehitys 2000-luvulla.....	298
6.3	Tutkimuksen hermeneuttisten kehien purku.....	300
6.4	Vapaan sivistystyön oppilaitokset resurssi riippuvuusjanalla	307
6.5	Muutos, paine ja muuttuvat sisältömääritykset.....	313

6.6	Vapaan sivistystyön identiteettiimuutos.....	318
6.7	Johtopäätökset ja tutkimustarpeet.....	323
	Lähteet.....	334
	Liitteet.....	353
	Liite 1. Vapaan sivistystyön oppilaitokset.....	354
	<i>Vapaan sivistystyön lakiperustaisuus</i>	354
	<i>Suomalainen koulutusjärjestelmä ja vapaan sivistystyön oppilaitokset</i>	357
	Liite 2. Ylläpitämislukahakemusten sana-analysissä sanastosta poistetut sanat.....	365

1 JOHDANTO

1.1 Vapaan sivistystyön dilemma

Kulloinkin sovellettavat lait, käytettävissä olevat resurssit ja alueellinen toimintaympäristö säätelevät ja raamittavat organisaatioiden ja instituutioiden muutos- ja sopeutumisprosesseja. Länsimaisissa yhteiskunnissa ajan henki on muutos. Muutos edellyttää sopeutumista. Muutokset aiheuttavat erilaisia paineita ja jännitteitä muuntaa toimintaa (Stähle ja Sotarauta 2003, 71; Moisio 2012, 54). Tutkimuksessa käytetään rinnakkain jännitteen ja paineen käsitteitä. Jännite aiheuttaa paineen ja paine aiheuttaa jännitettä. Ne nähdään tutkimuksessa toisiinsa kytkeytyneinä käsitteinä. Myös Mahoney ja Thelen (2010, 14) käyttävät paineen (pressure) ja jännitteen (tension) käsitteitä selittäessään instituutioiden muutosprosesseja. Vasta jännitteeseen kytkeyty paine aiheuttaa sopeutumistarpeen. Muutoksesta aiheutuvaa jännitettä ja painetta puretaan, jotta uudelleen saavutettaisiin tasapainotila. Tämänhetkisen kehittämisaжатtelun keskiössä on muutoksen toimintaa energisoiva merkitys. Muutos vapauttaa voimavaroja uudistaa toimintaa. Muutoksesta onkin viime vuosina tullut ns. normaalitila ja tasapainotiloista entistä lyhyempiä ja harvinaisempia.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vapaan sivistystyön oppilaitosten sopeutumisprosesseja. Kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset muodostavat vapaan sivistystyön oppilaitosten ryhmän (jatkossa käytetään myös termiä vst-oppilaitos). Ne järjestävät opintotoimintaa kaikissa Suomen kunnissa. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat monin eri tavoin sopeutuneet, kiinnittyneet ja juurtuneet alueelliseen toimintaympäristöönsä. Oppilaitokset ovat tärkeä osa suomalaisia oppivia alueita ja oppilaitokset koetaan alueilla ”omiksi opistoiksi”.

Viime vuosina vapaata sivistystyötä koskevan teoreettisen keskustelun keskiöön on noussut sopeuttavan sivistystyön käsite (esim. Manninen 2010; Pätäri 2012; Valkonen 2015; Manninen 2017a ja Manninen 2017b). Jo 2000-luvun alussa keskustelua vapaan sivistystyön sisällöstä käytiin erityisesti sosiaalisen pääoman ja sivistyshyödyn käsitteiden avulla ja vapaan sivistystyön hyötyä on pyritty tuomaan esiin monissa yhteyksissä erilaisista näkökulmista erilaisissa asiayhteyksissä (Manninen ja Luukannel 2008; Poikela ym. 2009; Jokinen ym. 2012; Manninen 2017c; Manninen

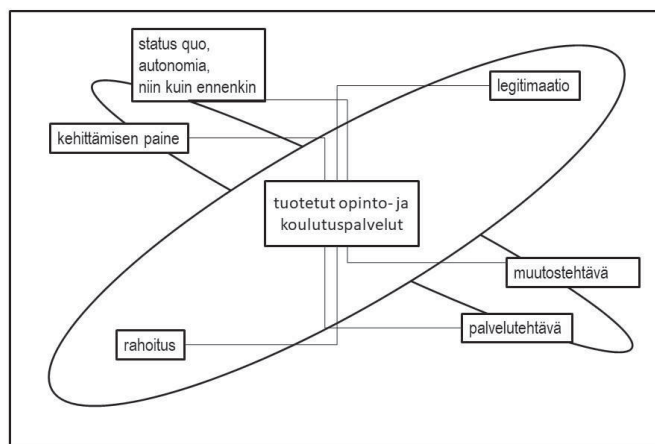
2018). Tällöin tarkastelun ytimessä on tämän tutkimuksen näkökulmasta resurssi-riippuvuuteen liittyvä keskustelu. Oman toiminnan tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä on pystyttävä perustelemaan entistä enemmän niille, joilta toiminnallisia resursseja saadaan.

Monet prosessit 2000-luvulla ovat vaikuttaneet vapaan sivistystyön sisältöön tuoden uudelleenmäärittelyprosessien ja -arviointien sekä lainsäädäntömuutosten kautta tarvetta ja paineita muuntaa ja sopeuttaa toimintaa sisällöllisesti.

Tällaisia prosesseja ovat olleet:

1. arvioinnit
 - a. vapaan sivistystyön ulkoiset arviointiprosessit 2006 ja 2007
 - b. suuntaviivaopintojen arviointi 2007
 - c. sivistyshyötyä arvioineet arviointiraportit 2009, 2012 ja 2015 ja 2017
2. kehittämisprosessit (policy-ohjaus)
 - d. vapaan sivistystyön kehittämisohjelma (KEHO) (2009 - 2012)
 - e. rakenteellisen kehittämisen ohjelma (RAKE) 2014 -
3. lakimuutokset ja toimintatapamuutokset
 - f. toiminnan itsearvioinnin edellyttäminen vuoden 1999 laissa (ja projektiohjattu laatutyö)
 - g. parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) vuoden 2002 mietintö
 - h. ”Vapaan sivistystyön tilastoinnin nykytila ja kehittämistarpeet” -raportti (OPM 2002:42).
 - i. ”Pehmeä on kovaa”, Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen -raportti 2005 - 2008
 - j. vapaan sivistystyön rahoitusryhmän loppuraportti (Kansalaisopistojen, kesäyliopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden tarkistaminen, OPM 2005:11)
 - k. suuntaviivaopintojen järjestämisen edellyttäminen 2004 - 2007
 - l. lakimuutokset vuonna 2010 (yhteistoimintavelvoite, uudet sisältö-määritykset sekä laatu- ja kehittämisavustusten uusi rooli)
 - m. ylläpitämislupien uudelleenhakeminen 2012 ja 2013
 - n. rahoitusjaon perusteiden lakimuutokset (perus- ja liikkuva osa) 2017
 - o. uusi maahanmuuttajakoulutuksen sivistystehtävä 2018

Prosesseihin liittynyt muutospaine on aiheuttanut vapaan sivistystyön toimijoiden toimintaan monenlaisia jännitteitä. Syntyneen jännitteisen tilan asetelma on esitetty kuviossa 1. Sen avulla voidaan yksinkertaisesti kuvata kahta vapaan sivistystyön kriittistä ulottuvuutta kahdella ellipsillä. Toisella ellipsillä kuvataan vapaan sivistystyön halua määrittellä itse oma tehtävänsä, jopa säilyttää ns. status quo (esim. Harisalo 2008, 162) ja toisaalta sitä, miten erilaiset sidosryhmät varsinaisten vapaan sivistystyön toimijaorganisaatioiden ulkopuolelta tarjoavat vapaalle sivistystyölle erilaisia rooleja. Ellipsit kuvaavat sopeutumiskehää. Ensimmäisen ellipsin osat kuviossa ovat ”status quo – muutostehtävä” ja ”kehittämisen paine ja palvelutehtävä”. Toinen sitä leikkaava ellipsi ”rahoitus – legitimaatio” puolestaan ilmentää erityisesti vapaan sivistystyön paineista roolia rahoituksen ja yleisen yhteiskunnallisen legitimaation, toimintaoikeutuksen, välillä, vapaan sivistystyön resurssiinriippuvuutta. Kuvion keskiössä on oppilaitosten alueille tuottamien palvelujen konkreettinen sisältö, joka on näiden ellipsien määrittelyn kohteena. Kyse on vapaan sivistystyön dilemmasta.



Kuvio 1. Vapaan sivistystyön dilemma. Vapaan sivistystyön oppilaitosten tuottamien opinto- ja koulutuspalvelujen sisällöllisen määrittelyn ristipaineinen asetelma

Niemelän (2013, 126) näkemyksen mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten suurin dilemma on erityisesti siinä, miten niiden arkisessa toiminnassa kyetään yhdistämään opettajalähtöinen ja omaehtoinen oppiminen. Juuri tämän pedagogisen sisällöllisen ongelman pohtiminen on hänen mukaansa vapaan sivistystyön identiteetin ytimessä. Erityisesti tähän tematiikkaan liittyy Niemelän väitöskirja ”Sivisty-

minen” vuodelta 2011. Hänen mukaansa toiminnan erityisyyttä, mielekkyyttä ja tarpeellisuutta pitää pystyä perustelemaan uskottavasti ja kattavasti tästä lähtökohdasta omien toiminta- ja kehittämisresurssien turvaamiseksi samanaikaisesti monelle eri taholle.

Organisaatioiden sopeutuminen on samanaikaisesti luonteeltaan sekä tarkoitettua että tarkoittamatonta. Kaikenlaisesta alueellisesta, maakunnallisesta ja valtakunnallisesta ohjelma- ja suunnittelutyöstä huolimatta kehitystä ei voi kuin osin suunnitella, se tapahtuu. Kehitys tapahtuu niin, että emergentit kehityskulut ja toimijoiden intentioiden mukaiset kehityskulut kietoutuvat toisiinsa. Visiot, strategiat ja proaktiivinen kehittämisote (erilaiset oppilaitosten suunnitelmat) ovat hyödyllisiä, mutta yksikään toimija ei voi olla niin proaktiivinen, ettei sen tarvitsisi sopeutua toimintaympäristön muutoksiin tai alan muiden toimijoiden toimenpiteisiin. ”Sopeutuminen ja oma tahto eivät ole toisilleen vastakkaisia ilmiöitä.” Yhteiskunnallisessa kehittämistyössä on tärkeää huomata, että järjestelmien evoluutiossa emergentti, näkymätön muutoksen dynamiikka jää usein liian vähälle huomiolle. (Sotarauta 2004, 12 - 15.) Toimintaympäristön muutoksiin sopeudutaan helpommin, jos omassa organisaatiossa tai toimintaympäristössä on muutoksen dynamiikkaa ymmärtäviä toimijoita. Alueellisessa kehittämistoiminnassa nähdään yhä tärkeämpänä sellaisten toimijoiden merkitys, jotka pystyvät edistämään omin toimin alueen kehittämistä niin, että muut alueella toimivat intressiryhmät pystyvät sopeutumaan näihin tavoitteisiin ja näkevät ne oman toimintansa kannalta järkevinä ja tavoiteltavina. (esim. Sotarauta 2016, 51 - 55.)

Systeemitoreettisesti ajateltuna itseorganisoituva systeemi ei ole jatkuvassa kaaoksen tilassa, vaan ”vuorottelee kaaoksen ja järjestyksen vuorottelevassa tilassa: kaotisoituu, organisoituu, joutuu jälleen uhatuksi ja ajautuu taas epäjärjestykseen, kaotisoituu jne.” (Stähle 2004, 231; Salminen 2002, 213.) Kyky itseuudistumiseen poikkeaa aikaisemmasta systeemisestä ajattelusta, jonka perusteella tasapainossa oleva organisaatio ajautui ulkoisesta paineesta entropiaan tai hajosi (esim. Männistö 2002, 105 - 106).

Kaikki järjestelmät hakevat tasapainoa järjestyksen ja epäjärjestyksen välillä. Näiden sisäinen ja ulkoinen rakenteellinen muutos tapahtuu erilaisten jännitteiden purkautumisen kautta. Nämä jännitteet voivat olla organisaatioiden ulkopuolelta tulevia, reagointia edellyttäviä tai sisäisiä, organisaation itse itselleen aiheuttamia. Jotta organisaatio toimisi ja olisi toimintakykyinen, sen tulee kyetä ratkaisemaan näitä eteensä tulevia jännitteitä, jotka ilmenevät pulmina ja ongelmina. Aluetutkimuksessa on yhä enemmän korostettu sitä, että järjestyksen ja tasapainon sijaan huomion kohteena ja kehittämisen lähtökohtana tulisi olla muutos ja epäjärjestys. Yhä

enemmän huomiota tulisi kiinnittää prosessien dynamiikkaan. Suoraan näkymättömiin kytkentöihin, vuorovaikutussuhteisiin ja kehityskulkuihin, koska ne muokkaavat näkyvillä olevia muotoja. Niiden kautta on mahdollista irrottaa kehittämistoimintaan taustalla kehittämistä muokkaavia voimia ja näissä olevaa energiaa. (Sotarauta & Kosonen 2004, 23 - 24.)

Muutos on systeemille tärkeämpi ominaisuus kuin pysyvyys (Sotarauta & Kosonen 2004, 25 - 26; Mahoney & Thelen 2010, 1). Epäselvyyden hallinta (Sotarauta 1996) on yhä enemmän osa omien resurssien hankinnan hallintaa. Kokonaisresurssien niukkenemisen tilanteessa toimintaa energisoivia resursseja on löydettävä uusista paikoista usein jopa omaa toimintatapaa tai toimintakulttuuria muuttamalla.

Laajempiin yhteiskunnallisiin muutoksiin voidaan organisaatioissa reagoida myös vitkaisesti ja viivytellen, viimeiseen asti muutoksen realisoitumista hidastaen ja omia intressejä suojaten. Muutoskestävyyden kannalta oman toiminnan pidemmällä ajalla syntyneellä ”identiteetillä” ja omalla tavalla toimia voi olla tässä ”viivyttämässä” erityisen tärkeä merkitys. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 62.) Taktinen viivyttäminen strategisesta asemasta voi siis joissain tilanteissa olla perusteltu ratkaisu, joka tuo organisaation näkökulmasta parhaan lopputuloksen. Vapaan sivistystyön oppilaitos voi valita toimintamallikseen omasta, esim. varovaisesta toimintakulttuuristaan lähtien odottamisen ja siihen liittyvän, muuttuneeseen tilanteeseen jälkikäteen tapahtuvan sopeutumisen.

Resurssi riippuvuus valtion tarjoamasta rahoituksesta on aiheuttanut vapaan sivistystyön toimijoille erilaisia toiminnallisia sopeutumisvaateita eri aikoina. Tämän tutkimuksen tutkimusasetelman kannalta siirtymät valtion hallinnossa viime vuosina entistä enemmän prosessien hallintaan (governance -keskustelu, hallintavalta -keskustelu ja NPM-keskustelu) ja ns. uusliberalististen yhteiskunnallisten talouspoliittisten arvojen vahvistuminen ovat olleet ne keskeiset yhteiskunnan hallintatapojen arvomuutosta kuvaavat yhteiskunnalliset muutokset, joiden aiheuttamien muutosten seurauksiin vapaan sivistystyön toimijat ovat joutuneet sisällöllisesti ja toiminnallisesti sopeutumaan. Hyötyläisen (2002, 51) näkemyksen mukaan uusliberalistisessa ajattelussa laajaa universaalista kansansivistystä, joka on ollut keskeinen peruste vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaideassa, pidetään jopa tuhlauksena.

1.2 Vapaan sivistystyön muutospainne ja pitkällä ajanjaksolla syntyneet jännitteet

Hyvin erilaiset toimijat, kaikkiaan 306 vst-oppilaitosta, järjestävät monenlaista toimintaa, jonka sisältö nousee alueellisesta ja paikallisesta tarpeesta. Vapaan sivistystyön kokonaissisältöä on vaikea kuvata lyhyesti. Vapaa sivistystyö on aina ollut vain ”yläkäsité” hyvin monenlaiselle ja monista arvoista nousevalle laajalle, yksittäisiä kansalaisia ja järjestöjä palvelevalle toiminnalle. Toimintaa järjestetään usein niin ”rajattomasti”, että osallistuja ei välttämättä tiedä, mikä taho kulloisenkin opinto- tai harrastustilaisuuden järjestää saatikka sitä, millaisia taloudellisia resursseja ja millaista suunnittelua näiden opinto- ja harrastusmahdollisuuksien luomiseksi tarvitaan. Toiminnasta on tullut osa käyttäjien arkea, eikä toiminnan puutetta huomataisi ennen kuin jos toiminta yhtäkkiä loppuisi.

Aikaisemmin 1900-luvulla lähinnä maakunnallisten ja kunnallisten toimijoiden perustamat kansanopistot ja kansalaisopistot tarjosivat koulutusta useille sukupolville. Opintokeskukset toimivat vuosikymmeniä osana järjestöllistä sivistystyötä ja tarjosivat järjestötoimintaa palvelevaa opintokerhotoimintaa lähes koko 1900-luvun ajan. Myös urheiluopistot ja kesäyliopistot syntyivät 1950- ja 1960-luvulla. Urheiluopistot laajentamaan valmennuksellista osaamista ja kesäyliopistot antamaan erityisesti opettajille täydennyskoulutusta, joka nopeasti laajeni avoimen yliopiston toiminnaksi. Kaikilla vst-oppilaitosmuodoilla on alueellinen syntypohja. Ne ovat syntyneet paikallisesta, alueellisesta tai maakunnallisesta tarpeesta omin resurssien. Toiminnan sisältö on suunniteltu alueilla, ja valtio näki 1900-luvun puolivälin jälkeen useita vuosikymmeniä järkeväksi yhä enenevässä määrin tukea tätä toimintaa. Tavoitteellinen harrastaminen tai opiskelu vapaan sivistystyön oppilaitoksissa on osa arkea vuosittain yli miljoonalle suomalaiselle. Osallistujamäärä on jo vuosikymmeniä pysynyt korkeana. Osa kansalaisista osallistuu tavoitteellisesti, osa ehkä vain aktiivisen harrastuksen ylläpitämiseksi. Valtio tukee kansalaisosallistumista ja itsensä kehittämistä sen järjestäjille suunnatulla merkittävällä valtionavulla. Aika ajoin tuon valtionavun tarpeesta, sisällöistä ja siihen suunnattujen resurssien suuruudesta käydään keskustelua.

”Yhdessä moniäänisesti” -teoksen (2012), Niemelän (2011) ja Mannisen (2008, 2010, 2015a, 2015b, 2017 ja 2018) eri yhteyksissä esittämien tutkimustulosten lisäksi ehkä keskeisin vapaan sivistystyön sisältömääritys ja sisältöpohdinta viime vuosina on kuitenkin tehty Sivistystyön vapaus ja vastuu -ohjelmassa. Eri yliopistojen yhteisen tutkimusohjelman luonti oli yksi vapaan sivistystyön vuosina 2009 – 2012 toteutetun kehittämisohjelman (KEHO) kehittämisohdotusten toimenpiteistä.

Työn tuloksena on syntynyt mm. Anja Heikkisen toimittama SAKKE-kirjasarja, suomalaisen aikuiskasvatuksen kentistä ja kerrostumista.

Vapaan sivistystyön sisällöstä ja muutostarpeista käyty julkinen keskustelu on ollut melko laimeaa. Raportteja on syntynyt, mutta vapaan sivistystyön kenttä on ollut hiljaa (kts. esim. Pätäri ym. 2015b, 105). Pätäri ym. (2015a, 6) etsivät syytä tähän hiljaisuuteen vapaus ja vastuu -ohjelman tuottamassa poleemisessa pamfletissa ”Vapaa, vallaton ja vangittu sivistystyö” mm. vapaan sivistystyön oppilaitosten kokemasta Tukholman syndroomasta. Raportin esittämän tulkinnan mukaan vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat jääneet toiminnallisesti vastoin tahtoaan valtion vangiksi ja samaistuneet tähän niitä lähellä olevaan tahtoon ja sen tavoitteisiin enemmän kuin omiin tavoitteisiinsa.

Pamfleteissa syyksi Tukholman syndroomaan ajautumiseen arvellaan sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö on jatkuvasti ja lisääntyvässä määrin tuonut esiin erilaisia näkökulmia, joilla hallita ja jäntevöittää vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa. Tässä prosessissa vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminta on pala palalta muuntunut yhä enemmän valtiolliseksi, ”valtion toimintaa ja tavoitteita tukevaksi ja ymmärtäväksi”. Vapaan sivistystyön valtiollistumisen teema ei ole uusi keskustelunaihe. Tuomiston (2006, 149) mukaan aikuiskasvatuksen professori Aulis Alanen ja Työväen Sivistysliiton pääsihteeri Jussi Pikkusaari kävivät vuonna 1986 ”julkista keskustelua” aikuiskasvatuksen valtiollistumisesta Aikuiskasvatus-lehdessä. Noissa keskusteluissa Alasen mukaan järjestöllinen sivistystyö oli ”byrokratisoitunut ja valtiollistunut” ja Pikkusaari ei nähnyt tällaista tapahtuneen.

Toimintamuodot vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ovat sisällöllisesti perustuneet omaehtoiseen opiskeluun ja itseasetettuihin tavoitteisiin. Pitkään päätavoitteena on ollut persoonallisuuden monipuolinen kehittäminen yleissivistävien opintojen ja harrastuspiirien toiminnan avulla. Vuonna 2010 vapaan sivistystyön sisältöä määrittävään lakiin tehty määrittelyllinen muutos nosti yhteiskunnan eheyttämisen tavoitteen selvemmin toiminnan tavoitteeksi. Tapahtui tavoitesuuntymä itsekasvatuksesta järjestelmäkasvatuksen suuntaan.

Sisällöllistä muutosta on jo jossain määrin arvioitu viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa (esim. Manninen 2010 ja 2017). Tähän mennessä ei ehkä ole otettu riittävästi huomioon vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan alueille petautunutta roolia ja sitä pitkää kaarta, jonka vaikutuksesta nykyisiin toiminnallisiin sisältöihin on päädytty (vrt. Moisio 2012, 10). Tässä tutkimuksessa analysoidaan eri näkökulmista vapaana sivistystyönä järjestetyn toiminnan sopeutumista laajempaan toimintaympäristön muutokseen myös pidemmällä ajanjaksolla.

Vapaan sivistystyön järjestämiseen suunnataan merkittävää valtionapua, ja valtiolla sen antajana on tarve vaikuttaa myös toiminnan sisältöön. Vapaa sivistystyö voidaan nähdä merkittävän valtionavun johdosta osana hyvinvointivaltion tarjoamia palveluja. Määrittelyllisesti jopa välillisenä valtionhallintona tai valtion tarjoamana palveluna. Opintoihin osallistuminen on pitkään ollut myös edullista valtion toimintaan suuntaaman tuen johdosta, joskin osallistumismaksut ovat viime vuosina merkittävästi kasvaneet.

Vapaaseen sivistystyöhön on perinteisesti liitetty sen järjestäjien laaja omien tavoitteiden asettamisen vapaus. Valtion elimet, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriö ja sen hallinnolliset edeltäjät, eivät ole perinteisesti tehneet vapaata sivistystyötä koskevaa sisältömäärittelyä kovin aktiivisesti. Viime vuosina tämän määrittelytyön ja kiinnostuksen toiminnan sisältöihin voi nähdä selvästi lisääntyneen osana valtionhallinnon omiin toimintoihinsa suuntaaman ohjausroolin muutosta ja valtiontalouden toimintaraamien kiristymistä. Yhä useammin, julkisesti, yhteisistä verovaroista rahoitettavaa toimintaa, arvioidaan niiden yhteiskunnalle tuottaman hyödyn (esim. kustannus-hyöty -analyysi) pohjalta.

Hyvinvointivaltion palvelujen kokonaisvolyymi ja valtion menot nousivat jatkuvasti 1970- ja 1980-luvulla ja hyvinvointiyhteiskunnan saavutettua tietynlaisen ”kaikekkavuuden” myös vapaan sivistystyön tukemisen rajoittamista osana hyvinvointivaltion uudelleenmäärittelyä pohdittiin. 1990-luvun alun lama vaikutti vapaan sivistystyön volyymin kasvun katkeamiseen. Lopulta koko suomalaista koulutusjärjestelmää koskenut lainsäädäntö uudistettiin 1990-luvulla osana hyvinvointivaltion sisällöllistä uudelleenarviointia.

Vuonna 1999 muodostettiin lakiteknisesti ”uusi vapaa sivistystyö” (Pitkänen 2012, 45) yhdistämällä nuo viisi oppilaitosmuotoa niitä koskeneiden omien erityislakien alaisuudesta yhdeksi kokonaisuudeksi samaan lakiin. Vapaa sivistystyö on voitu lakimuutoksen jälkeen nähdä viiden erilaisen oppilaitosmuodon enemmän tai vähemmän yhtenäisenä hallinnollisena koonnoksena. Oli siirrytty määrittelyllisesti uuden vapaan sivistystyön aikaan.

Kun perinteeltään erilaisia oppilaitosmuotoja yhdistetään, syntyykö lakiteknisellä hallinnollisella ratkaisulla yhtenäistä toimintaa (vrt. Virta 2011, 171- 172)? Voiko paikallisesti, alueellisesti tai maakunnallisesti syntyneitä ja järjestettyä toimintaa tehdä yhtenäisesti siten, että toiminta vastaa toimijoiden asettamiin tavoitteisiin? Voiko moninainen alueellisiin toimintaperinteisiin nojautuva toiminta olla muuta kuin sisällöllisesti heterogeenista? Onko vapaa sivistystyö valtiollinen palvelu, jonka sisältöä voidaan säätää? Vai onko se kansalaistoimintaa, jonka sisältö luodaan itse omista tarpeista? Vastauksia on varmasti eri syistä monia. Yhden näkemyksen vapaan

sivistystyön nykyisestä sisällöstä on esittänyt opetus- ja kulttuuriministeriön opetusneuvos Pertti Pitkänen. Pitkäsen (2012, 45) mukaan alan toimijoiden ”yleisessä jargonissa” uusi, vuonna 1999 syntynyt vapaa sivistystyö mielletään yhä vapaan kansansivistystyön satavuotisen ”perinteen kunnialliseksi jatkajaksi.” Pitkäsen tiivistyksen mukaan vapaa sivistystyö -käsitteestä onkin sisällöllisesti muodostunut lähinnä ”alan toimijoiden mantra” eli pelkkä hokema.

Vapaan sivistystyön sisältöä on vuoden 1999 lainsäädäntömuutoksen jälkeen valtionhallinnon käyttäminä monin keinoin yritetty muuntaa yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi ja löytää sille uusia yhtenäisiä tehtäviä. Muutosta yhtenäiseen suuntaan on tapahtunut suhteellisen hitaasti, ja vapaan sivistystyön erilaiset oppilaitosmuodot ovat vahvasti korostaneet omaa omalaatuisuuttaan ja omaa alueellista toimintatapaansa hallinnollisen koosteen sisällä. On ajauduttu tilanteeseen, jossa toiminnan ohjaaminen yhtenäiseen toimintatapaan ja yhteisiin tavoitteisiin ei ole onnistunut kovin hyvin.

Sihvosen (1990, 44; 2000, 180 - 181) mukaan kansalaisopistoilla on toiminnan kansalaisjärjestölähtöisestä luonteesta johtuen jo pitkään ollut ns. kaksinkertaisesti suojattu autonomia. Toinen autonomian suoja on yhteiskunnan idealistinen sivistysnäkemys ja toinen yhteiskunnan toimintaan liitetty liberalistis-demokraattinen valtionäkemys (esim. Salminen 2002, 36). Näiden perusteiden varaan vapaata sivistystyötä on rakennettu. Kaksinkertaisesti suojatun autonomian taustalla on länsimaaisessa demokratiassa jaettu näkemys tahdon vapaudesta ja itsetajunnan vapaudesta keskeisinä kansalaisuuden arvoina. Valtionhallinto voi luoda ainoastaan puitteita toiminnalle. Valtionhallinto ei myöskään saa puuttua yksilöiden oikeuksiin enempää kuin on pakko. Valtion tehtävänä on turvata yksityisten toimijoiden toimintapiiri. Vapaa sivistystyö on tästä näkökulmasta vapaiden kansalaispiirien toimintaa ja siten verrattavissa kansalaisoikeuteen (Sihvonen 1990, 44 - 45.) Poliittiset päättäjät eivät halua rajoittaa tuota toimintapiiriä, vaikka hallintokoneisto sellaista perustellen esittäisi.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa on 2000-luvulla monella erilaisella tavalla pyritty jännevöittämään. Perusteena on ollut päällekkäisyyksien karsinta ja kustannussäästöt. Pitkäsen mukaan se on ollut valtion kannattama ja tukema linja. Sisältöpohdinnan tarvetta on perusteltu mm. ajatuksella, että kun rakenne- ja toimintaympäristömuutoksia tapahtuu ja tulee tapahtumaan, on tärkeää pitää säädöspohja oppilaitoksia tukevana ja saada säännöstö paremmin vastaamaan nykyistä toimintaa. (Pitkänen 2012, 46.)

Pitkänen pohtii artikkelissaan vapaan sivistystyön viimeisimmän ison uudistustyön, KEHO 2009 - 2012 -prosessin, tuloksia kriittisesti (Kyseessä on toimintasek-

torin toimintapolitiikkaa ja toimintaperiaatteita ohjaava Vapaa sivistystyön kehittämisohjelma). Hänen mukaansa prosessin aikana käytiin kyllä yhdessä laajasti läpi oppilaitosmuodoittain vapaan sivistystyön järjestämiseen liittyviä ongelmakohtia suhteessa lakiin ja rahoitukseen. Jo vuonna 2012, varsinaisen prosessin ollessa vielä käynnissä, hän esittää, että jälkeenpäin katsottuna juuri mikään ei ollut muuttunut. Pitkäsen mukaan ”Aiemmin erillisten lakien, sittemmin yhden vapaan sivistystyön lain puitteissa toteutettava toiminta säilytti entiset nimensä, käsitteensä ja rahoitusmuotonsa. Prosessi toteutettiin vanhan perinteen mukaisesti hyvässä konsensushengessä, eikä ketään käy syyttämisen siitä, ettei uudistuksessa käytetty tilaisuutta hyväksi ja tehty uusia, muuttuvan maailman edellyttämiä perusteellisia uudistuksia. Maailman muutoksen myötä nämä uudistukset tulevat kyllä jossakin vaiheessa myöhemmin eteen.” (Pitkänen 2012, 47.)

Vapaa sivistystyö ry:n puheenjohtaja (Vapaa Sivistystyö ry on vapaan sivistystyön toimijoiden yhteinen valtakunnallinen etujärjestö) Aaro Harju esittää omia ajatuksia samasta KEHO-prosessista. Harjun mukaan Vapaa sivistystyö ry:n toiminnassa on tulevaisuudessa, kuten aikaisemminkin, keskeistä tiivis yhteistyö opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Hänen näkemyksensä ja kokemuksensa perusteella ”Suomessa on ollut toimiva käytäntö, että toimijat ja virkahallinto kehittävät hyvässä yhteistyössä jotain toimialaa kansalaisten parhaaksi. Tavoitteena on saada syntymään myös jatkossa samanlainen hyvä yhteisen kehittämisen kulttuuri ministeriön, Opetushallituksen, Suomen Kuntaliiton ja keskeisten poliittisten päättäjien kanssa”. (Harju 2012, 73.)

KEHO-prosessin tulosta, Pitkäsen näkemyksen mukaan epätydyttävää lopputulosta, voidaan lähestyä myös ”yhteiskunnallisen ongelman kesyttämisen” näkökulmasta. Raision (2011, 90) mukaan ongelman kesyttäminen voi johtaa tavoiteltujen ”reformien sirpaloitumiseen, lyhytnäköisiin ja ei-toivottuihin tuloksiin” sekä taloudellisten arvojen korostumiseen tehdyissä ratkaisuisissa ja lopulta vallitsevan tilan säilymiseen. Syntyneen ongelman kesyttämisen voidaan tässä tapauksessa ajatella tapahtuneen tuon Harjun mainitseman viimeisen yhteistyötahon eli keskeisten poliittisten päättäjien ja kansalaisyhteiskunnan kautta. KEHO-prosessiin liittyvä muutos, joka on koettu uhkaavaksi tai ongelmalliseksi, on muuntunut prosessissa pelkäksi hallinnolliseksi kysymykseksi.

Aaro Harju ja Opintokeskus Kansalaisfoorumin opintojohtaja Jaakko Rantala (2013, 7; myös Niemelä 2011, 8) kirjoittavat jo seuraavana vuonna kirjan ”Sivistymisen idea” esipuheessa, että vapaa sivistystyö elää haasteellista aikaa. ”Toimialan tulee kyetä perustelemaan jälleen kerran olemassaolonsa oikeutus valtion ja kuntien

päättäjille ja viranhaltijoille. Riittävien resurssien turvaaminen vaatii tiivistä yhteistyötä toimijoilta ja vahvaa edunvalvontaa.”

Edelliset lainaukset yhdessä kuvaavat sitä ristipaineista tilannetta, jossa vapaa sivistystyö on ja minkälaisia sopeutumisprosesseja vapaan sivistystyön oppilaitoksiin ja niiden toimintaan liittyy.

Yksittäisten toimien vaikutus koko vapaan sivistystyön toimintakentän rakentamiseen on ollut varmasti merkittävä. Myös Manninen näkee vapaan sivistystyön reuna-alueisiin voimakkaasti viime vuosina vaikuttavina muutoksina uudistuneen lainsäädännön ja painopistealueet, laatu- ja kehittämisavustukset ja laatutyön. Toisaalta hänen näkemyksensä mukaan muutosta ei ole tapahtunut toimijoiden omassa toiminnassa. Merkinä tästä Manninen näkee mm. sen, että kansalaisopistojen työtavat ja koulutus suunnittelun mallit ovat vahvasti vakiintuneet kaavamaisiksi ja itseään toistaviksi. Vapaa sivistystyö on hallinnollistunut ja jopa byrokratisoitunut. Myös se saattaa hänen tekemänsä tulkinnan mukaan vaikeuttaa uudistuvan sivistystehtävän toteuttamista. (Manninen 2015b, 30.)

Jatkuvasti muuttuvissa tilanteissa voidaan ajatella vapaan sivistystyön oppilaitosten myös ajautuneen eräänlaiseen ”strategisen hämmentymisen” entropiseen tilaan, jonka jatkuvista muutoksista syntyvä epävarmuus aiheuttaa. Syntyy Daftin ja Lengelein (1986, 554 - 559) mukaan epäselvyyttä (equivocality), jota ei voida vähentää informaatiota lisäämällä. Syntyy tilanne, jossa verkostossa olevilla toimijoilla ei ole kykyä ”muodostaa yhteisiä merkityksiä ja tulkintoja” ja jossa monesta suunnasta tuleva, osin ristiriitainen informaatio tuottaa strategista hämmennystä ja rajoittaa toimijoiden toimintakykyä (esim. Mahoney & Thelen 2010, 12). Luhmannin (1995, 131) mukaan voi käydä niin, että systeemi (vapaa sivistystyön sisältöpohdinta) ei kykene poistamaan entropiaa aiheuttavia tekijöitä ja systeemi ”tukkeutuu”. (Jalonen ja Juntunen 2010, 252.)

Virtasen ja Stenvallin (2014, 77) mukaan organisaatiot samankaltaistuvat ja ottavat mallia toisistaan, erityisesti menestyneistä, etenkin silloin, kun niiden oma perustehtävä on epäselvä tai niiden omat keinot saavuttaa tavoitteitaan ovat epäselviä (myös Hämäläinen ja Heiskala 2004, 59 - 60). Epäselvässä toiminnallisessa tilanteessa vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat siis mahdollisesti ottaneet kaikessa mahdollisessa mallia myös toisiltaan ja samankaltaistuneet välttäänsä vaaraa menettää omiksi kokemiaan resursseja. Ilmiöstä käytetään (esim. DiMaggio ja Powell, 1983) myös termiä isomorfismi (Pfeffer 1997, 63). Voidaan puhua myös niiden tietoisesta strategisesta samalla tavalla asemoitumisesta (Jalonen ja Juntunen 2010, 250). Ne ovat tuosta asemoitumisestaan johtuen siis voineet jäädä valtion vangiksi ja samaistuneet. Samankaltaistuminen voi Salmisen (2002, 56) mukaan olla myös

samanlaisen byrokraattisen rakenteen omaksumista, tiettyyn rakenteeseen institutionalisoitumista. Samankaltaistuminen voi johtua myös siitä, että ihmiset vievät mukanaan tiettyjä toimintaperinteitä siirtyessään organisaatiosta toiseen ja muutos hidastuu myös tästä syystä (Mahoney & Thelen 2010, 5).

Organisaatioiden kokemia paineita muutoksen taustalla on tulkinnut mm. Mintzberg (1990, 151 - 152) käyttäen keskittämispaineen, standardointipaineen, ammatillistumisaineen, yhteistyöpaineen ja jakautumisaineen käsitteitä. Koetut paineet vetävät organisaatiota samanaikaisesti eri suuntiin. Paine syntyy siitä, että eri ryhmillä organisaation sisällä ja sen ulkopuolella on erilaisia näkemyksiä siitä, mihin suuntaan organisaatiota ja sen toimintaa tulisi kehittää. Paineiden johdosta organisaatio muuttaa toimintansa sisältöä kulloisessakin tilanteessa. Paine on Ahlstedtin ym. (1986, 155) mukaan luonnollinen osa organisaation elämää ja ilmenee kehitymis- ja muutospaineen kautta, jota lainsäädäntö, resurssit, päämäärät ja ympäristön muuttuminen aiheuttavat.

Alanen on pohtinut vapaan sivistystyön tehtäväkuvan muutosta jo 1980-luvulla erityisesti järjestöllisen sivistystyön tehtäväkuvan muutoksen kautta. Hän rakensi tehtäväkuvan tulkintakehykseksi erityiset vapaan sivistystyön kehysnormit. Kehysnormit määrittivät hänen mukaansa vapaan sivistystyön toiminnan sisällön rajoja. Yksi kehysnormeista oli jo Castrénin vapaata sivistystyötä koskevasta mietinnöstä vuodelta 1929 lainattu itsesääntelyn vapaus. Alasen mukaan kehysnormi itsesääntelyn vapaus tarkoittaa vapaata sivistystyötä määriteltäessä tehtäväalueella toimivien organisaatioiden oikeutta itse määrittellä omat tavoitteensa ja ohjelmansa. Itsesääntelyn vapaus on perinteisesti vapaassa sivistystyössä tarkoittanut laajaa autonomisuutta nimenomaan suhteessa valtioon. Tämä tavoite on ollut yhteinen Euroopassa laajasti hyväksytty vapaan aikuiskasvatuksen periaate jo 1900-luvun alusta alkaen. Käytännössä tämä on tarkoittanut uskonnollista, poliittista ja muuta aatteellista toimintavapautta. (Alanen 1986, 61 - 62.)

1.3 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Niemelän mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisältöön liittyy muiden oppilaitosten toiminnasta poiketen paljon suurempi toiminnan sisältöjen suunnittelun ennakoimattomuus. Tästä syystä vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaan on jatkuvasti ollut vaikeuksia löytää selkeää rahoitustapaa, jolla niitä rahoitettaisiin. Problematiikka on viime vuosina entisestään lisääntynyt, kun valtio

on pyrkinyt suuntaamaan oppilaitosten toimintaa heikosti maksukykyisten asiakasryhmien suuntaan. (Niemelä 2013b, 190.)

Toisaalta vapaaseen sivistystyöhön kohdistetut ulkoiset arvioinnit vuosina 2006 ja 2007 ovat painottaneet vahvasti vapaan sivistystyön toimijoiden haluttomuutta tarkastella omaa toimintaansa kriittisesti ja kehittään (Vaherva ym. 2006 ja Vahera ym. 2007). Kyse voi olla myös siitä, etteivät vapaan sivistystyön toimijat itse halua keskustella oman toimintansa sisällöstä peläten omien resurssiensa menetystä ja pysyvät tästä syystä hiljaa strategisesti vahvaksi uskomassaan asemassa. Kyseessä voi olla tällöin joko strateginen viivyttäminen tai strategisen hämmennyksen tila eli epävarmuus järkevistä tavoitteista, joita ei muutos- ja informaatiopaljoudessa kyetä muodostamaan. Kaikki odotushorisontit voivat näyttää ongelmallisilta verrattuna nykyhetken tilanteeseen.

Tutkimusongelmaksi rajautuu kysymys siitä, miten vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuva on sopeutunut toimintaympäristön muutoksiin resurssiriippuvuuden ja alueellisuuden näkökulmista vapaan sivistystyön pitkällä kehityskaarella. Tutkimusongelmaa kartoitetaan kolmen tutkimuskysymyksen avulla.

Tutkimuskysymys 1. Miten vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisältö on sopeutunut sisältötarve- ja resurssimäärittelyihin eri aikoina?

Kysymykseen haetaan vastausta koko tutkimuksen ajan. Aineistona käytetään keskeistä tutkimuskirjallisuutta, keskeisiä muutosprosessien asiakirjoja sekä oppilaitosten voimassa olevien ylläpitämislupien hakemuksia.

Toinen ja kolmas tutkimuskysymys lähestyvät vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuvan sisältöä kahdesta eri näkökulmasta:

Tutkimuskysymys 2. Millaiseksi vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuva määrittäyty 1990 - 2010 -luvulla tehtyjen arviointien ja keskeisten tutkimusten pohjalta?

Tutkimuskysymys 3. Millaiseksi vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuva määrittäyty 2010-luvulla vapaan sivistystyön oppilaitosten voimassaolevien ylläpitämislupien hakemusten sisältämien koulutus- ja sivistystehtävien määrittelyjen kautta?

1.4 Tutkimuksen aineistot

Tulkintaa ja analyysiä tehdään kaikkiaan kolmesta erilaisesta aineistosta: tutkimuskirjallisuudesta, vapaan sivistystyön viime vuosien laki-, muutos- ja kehittämisprosessien tuottamista asiakirjoista sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämislupahakemuksista. Moniosainen aineisto on koottu siitä syystä, että tähän mennessä tehty tutkimus ei ole kyennyt tuomaan tyydyttävällä tavalla esiin vapaan sivistystyön moninaista roolia suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa ja vapaan sivistystyön läpikäymiä pitkiä sisäisiä sopeutumisprosesseja.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten uudistaminen toteutettiin osana laajempaa toimintasektorin kehittämisohjelmaa (ns. policy-ohjelma) yhtenä tuon ohjelman myötä syntyneistä toimenpidesuosituksista. Vst-oppilaitosten ylläpitämisluvat uudelleenhaettiin vuosina 2012 ja 2013. Ylläpitämislupien hakemusasiakirjat muodostavat oman selkeän kokonaisuutensa, joiden avulla vapaan sivistystyön sisältöä eri oppilaitosryhmissä voidaan analysoida. Hakemuksiin on kirjattu ne keskeiset periaatteet ja määrittelyt, joiden pohjalta on toimittu ja joiden pohjalle toiminnan ajatellaan jatkossa rakentuvan. Ylläpitämislupahakemuksia tarkastellaan tutkimuksen luvussa 5.

Tutkimuksen kirjallisuusanalyysin runko luvuissa 2 ja 3 rakentuu Aulis Alasen, Pauli Siljanderin ja Juha Sihvosen teosten pohjalle. Näiden kolmen tutkijan kirjoitusten pohjalta vapaaseen sivistystyötä voidaan lähestyä ns. triangulatiivisten aineistoasetelmien kautta. Heidän kirjallisesta tuotannostaan valitut ja tässä tutkimuksessa tarkasteltavat teokset ja artikkelit valottavat samanaikaisesti vapaata sivistystyötä kansalaisopistojen, kansanopistojen ja järjestöllisen sivistystyön sekä niiden toiminnan sisällöllisen muutoksen kautta. Näitä kolmea tutkijaa voidaan pitää keskeisimpinä vapaan sivistystyön tutkijoina 1900-luvun lopussa ja osin 2000-luvulla. Voidaan kiistatta sanoa, että Aulis Alanen on luonut vapaan sivistystyön tutkimuksen ja sisällön analysoinnin keskeiset käsitteet 1970-, 1980- ja 1990-luvulla. Siljanderin ja Sihvosen tutkimustyöt antavat vertailukohtaa ja syvyyttä kokonaisuuden hahmotamiseen. Syntynyttä kokonaiskuvaa luvuissa 2 ja 3 on vielä yksityiskohtaistettu useiden pääosin historiallisten kehityskuvausten ja yksittäisten tutkimusten analyysin kautta lomittamalla niissä esitettyjä huomioita ydinteosten luomaan kokonaiskuvaan. Tällaisia teoksia ovat erityisesti tutkimusalueelta sivuavat väitöskirjat ja niistä erityisesti Seppo Niemelän väitöskirja ”Sivistyminen” vuodelta 2012. Tarkasteltujen teosten pohjalta syntynyttä kehitysjanaa voidaan pitää sisällöllisesti kattavana ja tässä tutkimuksessa käytettävän tutkimusanalyysin pohjaksi perusteltuna. Siljander korostaakin, että tutkittaessa kasvatusorganisaation tehtävää on tunnettava yhteys

traditioon. Hetkellinen empiirinen tieto jää hänen mukaansa liian satunnaiseksi eikä anna riittävästi perusteita kyseessä olevan instituution sivistystehtävän hahmottamiseen. (Siljander 1982, 3 myös Alanen 1987, 81 ja Niemelä 2011, 8.).

Pitkää kaarta hahmotettaessa erityisesti järjestöllistä sivistystyötä ja vapaata sivistystyötä yleisesti koskien seuraavat Aulis Alasen kirjoitukset ovat keskeisiä: Edistävä ja viihdyttävä opintokerhotoiminta (väitöskirja 1969), Vapaus ja sidonnaisuus vapaassa sivistystyössä (1970), Sivistysjärjestöjen tehtäväkuvan muuttuminen (1986), Johdatus aikuiskasvatukseen (1987) sekä Suomen aikuiskasvatuksen organisaatio- muodot (1992).

Juha Sihvosen kirjoituksista puolestaan seuraavat antavat erityisen paljon analysoitua tietoa vapaan sivistystyön pitkä kaaren tulkintaan erityisesti kansalaisopistojen näkökulmasta ja yleisemminkin: Onko vapaat sivistystyöt tehty? (1990), Sivistystä kaikille vai valituille (väitöskirja 1996), Kansalaisopistojen 100-vuotinen selviytymistaistelu (2000), Tulosten arviointi vapaassa sivistystyössä (2006) ja Vielä kerran – onko vapaat sivistystyöt tehty? (2015).

Pauli Siljanderin kirjallisesta tuotannosta puolestaan teoksella N.F.S.Grundtvigin sivistysnäkemys ja kansanopiston tehtävä (väitöskirja 1982) on keskeinen merkitys kansanopistoajattelun muutosten ymmärtämisessä. Muut Siljanderin teokset: Hermeneuttisen pedagogiikan pääsuuntauukset (1988), Kasvatustiede eilen ja nyt – teorianhistoriallisia murroksia (2008) ja Systemaattinen johdatus kasvatustieteeseen (2014), ovat auttaneet kasvatustieteiden yleisen teoreettisen ajattelun muutoksen ymmärtämisessä.

Oman, kolmannen tutkimusaineistonsa muodostavat 2000-luvulla vapaan sivistystyön sisältöä määrittelleiden prosessien kuvaukset luvussa 4. Tehdyt lainsäädäntömuutokset, valtionapuperiaatteiden muutokset, toiminnan arviointiasiakirjat ja keskeisiä kehittämishankkeita (KEHO ja RAKE) kuvaavat ja määrittelevät asiakirjat ovat dokumentteja, joiden sisältö ja niissä tehdyt määritelmät vaikuttavat vst-oppilaitosten toimintaan sekä suoraan että välillisesti. Vst-oppilaitosten 2000-luvun kehityskaarta luvussa 4 kuvattaessa on käytetty niistä keskeisimpiä.

Itsearvioinnin prosessia käsitellään lähinnä Varpuliisa Korpivaaran (2009) väitöskirjan ”Opintokeskusten itsearviointi – muuttuuko sana toiminnaksi?” avulla. Vapaaseen sivistystyöhön kohdistunutta ulkoista arviointitoimintaa puolestaan esitellään ja arvioidaan pääosin Vahervan ym. työryhmän arviointiraporttien ”Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky” (2006) ja ”Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot” (2007) pohjalta. Ulkoista arviointia teki myös Poikelan ym. (2009) työryhmä teemanaan ”Vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kelpoisuus, osaaminen ja työolot”. Vapaan sivistystyön hyötyä kartoitti puolestaan

Jokisen ym. (2012) työryhmä koostaen raportin ”Sivistyshyöty ja sosiaalinen pääoma vapaassa sivistystyössä”. Muita prosesseja käsitellään lähinnä ministeriöveloitusten ohjelmien raporttien ja suunnitelmien avulla. Näitä ovat: Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) raportti (2002), ”Pehmeä on kovaa. Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen 2005 - 2008” raportti (2004), Vapaan sivistystyön kehittämisohjelman 2009 - 2012 ohjelma-asiakirjat (2008) ja (2009), Vapaan sivistystyön rahoitustyöryhmän muistio (2010) ja ”Vapaan sivistystyön uusi sivistystehtävä” -raportti (2017).

1.5 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen eteneminen

1.5.1 Hermeneuttinen tulkintakehä ja tekstuaaliset aineistot

Tämä tutkimus on luonteeltaan tekstintulkinnallis-hermeneuttinen. Tällaisessa tutkimusotteessa tarvittavaa esiymmärrystä katsotaan syntyneen tutkijan toiminnasta monissa eri tehtävissä tutkittavalla toimintakentällä, ja valmistettavaa tulkintaa voidaan tehdä alan kehittämisprosesseihin liittyvistä dokumenteista, tutkimuskirjallisuudesta ja vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemuksista. Näin valmisteltävien tulkintojen tekeminen on mahdollista, ja sen jälkeen voidaan hermeneuttisten spiraalien avulla tehdä erilaisten aineistojen tulkintaa.

Hermeneuttisen tulkintakehän avulla voidaan koetella erilaisten tulkintojen sisällön kestävyttä ja tarvittaessa muuttaa tulkintaa, jos osoittautuu, että aineiston pohjalta syntyvä tulkinta antaa tarkastellusta asiasta erilaisen lopputuloksen kuin tutkimukseen alkaessa.

Hermeneutiikka mielletään (mm. Dilthey 1970) ”tekstintulkinnan tieteksi” (esim. Oesch 2005, 31). Hermeneutiikassa on kyse hengen objektivaatioiden (ihmillisen tajunnan tuotteiden, mm. opetussuunnitelmien) ymmärtämisen ongelmasta. Elementaarissa ymmärtämisessä, joka tekee ymmärtämisestä hermeneuttista (esim. Varto 2005, 43), on Diltheyn (1970) mukaan kysymys laajemmasta asiasta kuin ns. kantilaisen tietoteorian kaksijaosta ”puhtaan järjen” ja ”käytännöllisen järjen” välillä. Kyse on ”ihmisten jokapäiväiseen elämäntapaan kuuluvasta välittömästä ihmisten keskinäiseen vuorovaikutukseen liittyvien elämänilmausten (kielellisten viestien, eleiden, tekojen tapahtumien jne.) ymmärtämisestä”. (Siljander 1988, 103 - 104; Varto 2005, 44.)

”Objektiivinen henki” viittaa yleiseen inhimilliseen tietoisuuteen eli kulttuuriksi manifestoituneisiin muotoihin eli mm. moraalisiin, oikeuteen, uskontoon, tieteeseen ja taiteeseen. Objektiivinen henki on konkreettinen historiallinen kategoria: traditio ja menneisyys ovat nykyisyydessä jatkuvasti läsnä olevia. Se on yksilöiden manifestoitunutta yhteisyyttä, jonka kautta ymmärtäminen tulee mahdolliseksi. Tästä seuraa, että yksilölliset elämänilmaukset kohtaavat toisensa yhteisen objektiivisen hengen alueella ja niiden tulkitseminen tulee mahdolliseksi. (Siljander 1988, 103 - 106.) Vapaan sivistystyön juuret ja niiden ymmärtämisen pohja on haettava oppilaitos-sektorin pidemmästä kehityskaaresta.

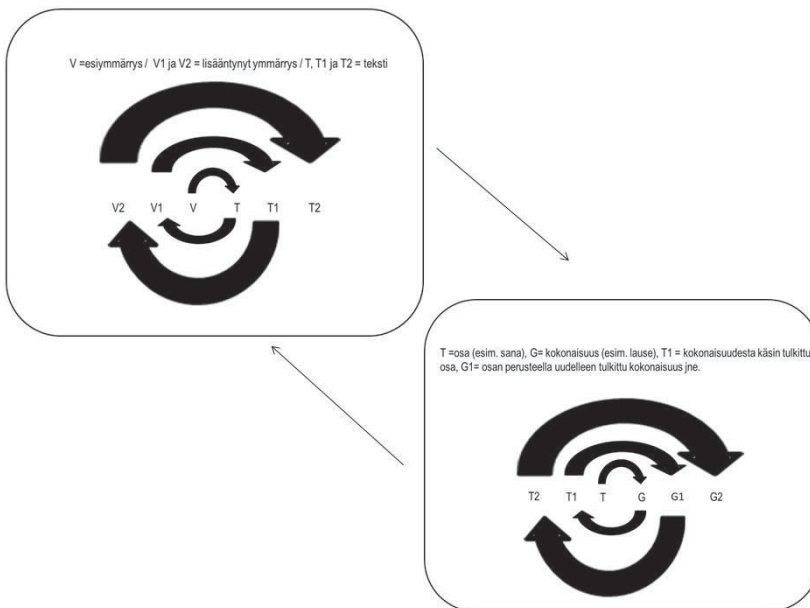
Salmisen (2002, 200) mukaan hermeneutiikkaa vastaava käsite hallintotieteissä oli Max Weberillä *verstehen*. Weber käytti *verstehen*-metodia, jossa yhdistyvät kausaalinen ja ymmärtävä tutkimusote. Kyse on selittävästä ymmärtämisestä tai ymmärtävästä selittämisestä. Ne ovat toisiaan tukevia. Oleellista metodissa on toiminnan tulkinta toimijoiden sille antamien merkitysten ja tarkoitusten kautta. Merkitys tulee tulkittua tavoitteen ja intention kautta. Päämäärärationaalinen toiminta on Weberin metodissa eräänlainen ihannetyyppi. (Salminen 2002, 200 - 201.) Rationaalisuus on myös institutionalismin lähtöoletus. Organisaatiot ovat syntyneet rationaalisesti tarpeeseen. Puhdas rationaalisuusoletus on korvautunut sittemmin oleluksella toimijoiden omasta roolista ja valinnasta, joka korostaa organisaatioiden institutionaalista muotoa ja sen kulttuurisidonnaisuutta. Uuden institutionalismin myötä myös vakiintuneille myyteille annettiin enemmän merkitystä organisaatioiden toiminnassa ja sen sisällön analysoinnissa. (Hall & Taylor 1996, 946 - 947.) Myöskään Streeckin ja Thelenin (2005, 16) mukaan organisaatiot eivät aina toimi alkupe- räisen, niiden synnyn aiheuttaman, rationaalisuusoletuksen pohjalta, vaan muuntuvat omien intressiensä, kompetenssinsa ja valtansa puitteissa.

Hermeneutiikassa on kyse koko historiallis-yhteiskunnallisen todellisuuden merkitysyhteyksien tulkinnasta. Kasvatusinstituutiot ovat aina tietyn historiallisen prosessin objektivaatioita ja vain sellaisina ymmärrettäviä. (Siljander 1988, 106 ja 108.) Yhteiskunnallisessa kehittämisessä vallitsevan hegemonia-opin jäsentämisen ja erot- tamisen lisäksi tarvitaan jokin näkemys omasta tulkintakulmasta. Tulkintakulma voi olla myös tulkintahorisontti. (Määttä 2005, 176 - 177). Tässä työssä pyritään määrit- telemään erilaisia, osin strategisia, tulkintahorisontteja vst-oppilaitosten toiminnas- sa. Tulkintahorisontteja on mahdollista rakentaa tutkimuskirjallisuuden, ylläpitämis- lupahakemusten ja toimintaa ohjaavien muiden asiakirjojen avulla.

Hermeneuttinen tiedonintressi (Willmott 2003) suuntautuu organisaatioihin kohdistuessaan organisatorisen elämän ymmärtämiseen. Tavoitteena ei ole hallita tai manipuloida organisaatioita. Tavoitteena on ymmärtää ja tulkita organisaation

sosiaalisen todellisuuden rakentumista. Tavoitteena on lisäksi tuoda esiin erilaisia tapoja tulkita organisaatioteoreettisia ilmiöitä ja muutoksia. Hermeneuttisesti suuntautuneella tieteellä ei pyritä muuttamaan maailmaa, joka taas on emansipatorisen tieteen tiedonintressin suora tavoite. (Peltonen 2010, 161.) Tässä tutkimuksessa aineistoa käsitellään mahdollisimman hermeneuttisesti yrittäen välttää tulkintaan liittyvää emansipatorista elementtiä.

Hermeneutiikka rakentuu ajatukseen erityisestä hermeneuttisesta spiraalista. Hermeneuttisella spiraalilla ei ole mitään varsinaista alkukohtaa. Tämä on kaiken inhimillisen tiedon perusedellytys, koska ymmärtäminen perustuu aina jo ennalta ymmärrettyyn (Bollnow 1981, 21 - 22; Tontti 2005, 60). Voidaan käyttää myös esiymmärryksen käsitettä. Tekstiin ja tapahtumiin perehtyessämme esiymmärrykseme muuttuu ja saamamme käsitys ikään kuin korjaa tai täydentää esiymmärrystämme. Muuttunut esiymmärrys vaikuttaa edelleen tekstin ja tapahtumien tulkintaan jne. (vasemmanpuoleinen osa kuvioista 2) (Siljander 1982, 5; Siljander 1988, 115 - 116; Tontti 2005, 60 - 61; Kupiainen 2005, 92; Betti 2005, 108 - 112; Gadamer 2005, 29 - 31.) Esiymmärrystä rakennetaan tutkijan oman esiymmärryksen lisäksi luvussa 3 luomalla aiemman tutkimuksen pohjalta vapaan sivistystyön muutosta kuvaavat pitkät kaaret. Kaarten pohjalta voidaan siirtyä tulkitsemaan myös yksittäisiä ylläpitämislupahakemusdokumenteja osana hermeneuttista analyysiä.



Kuvio 2. Hermeneuttiset kehät

Hermeneuttinen kehä toimii ymmärtämällä osa-kokonaisuus -suhde osaksi tulkintaprosessia. Tulkittava ilmiö voidaan ymmärtää vain sen yksittäisten osien ja kokonaisuuden välisen vuorovaikutuksen kautta. Teksti voidaan ymmärtää sen sanojen, käsitteiden ja lauseiden avulla, mutta niiden merkitystä ei voida täysin ymmärtää suhteuttamatta niitä kokonaisuuteen. Kokonaisuus hahmottuu vasta osien kautta, mutta myös toisinpäin, osien merkitys selkiintyy vasta vähitellen niiden suhteesta kokonaisuuteen. Mitä paremmin kokonaisuutta ymmärretään, sitä selvemmäksi tulee myös osien merkitys (oikeanpuoleinen osa kuviosta 2).

Monien hermeneutikkojen (esim. Gadamer ja Ricoeur) mukaan ihmiset ymmärtävät itsensä vasta toisten kanssa jaetun ja historiallisesti rakentuneen maailman kautta. Yhteisyys on kielellisesti, historiallisesti ja kulttuurisesti välittynyt. Tarinat menneisyydestä ovat kulttuurisia kertomuksia yhteisestä menneestä jotka auttavat meitä ymmärtämään itseämme. Historia vaikuttaa ja sen tarkoituksena on aikalaisten itseyymmärryksen lisääminen. (Gustavsson 1996, 107; Meretoja 2003, 58 - 76; Niemelä 2011, 137; Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 19.)

Hermeneuttinen tulkintaprosessi käynnistyy siten, että kokonaisuutta tulkitaan yksittäisten osiensa perusteella. Prosessin edetessä kokonaisuudesta käsin tulkittuna myös yksittäisten osien merkitys muuttuu. Uudelleen tulkittujen osien pohjalta muuttuu myös käsitys kokonaisuudesta. Tällä tavoin hermeneuttinen spiraali jatkuu ja on käytännössä sulkeutumaton. Spiraalilla ei ole absoluuttista päätepistettä samalla tavalla kuin sillä ei ollut mitään absoluuttista alkupistettäkään. (Siljander 1988, 116 - 117.) Tässä tutkimuksessa hermeneuttinen analyysi toteutetaan perehtymällä tutkimuskirjallisuuteen, käymällä läpi laki-, kehittämis- ja muutosprosessien dokumentteja sekä analysoimalla ylläpitämislupahakemuksia. Hermeneuttisella analyysillä pyritään muodostamaan tulkintaa muutosprosessien ja vst-oppilaitosten toiminnan sisällön muutosten välisistä yhteyksistä. Erityisesti huomio kiinnitetään sopeutumiseen, resurssiriippuvuuteen ja alueelliseen identiteettiin ja niihin liittyvien ilmausten tulkintaan.

Hermeneuttisen metodin avoimuudesta johtuen tutkimuksessa pyritään rakentamaan mahdollisimman yksinkertaisen kuvauksen kautta erilaisia tulkintakehyksiä esittämällä mm. sanapilviä tekstuaalisten yhteenvetojen sijaan, niin että lukijalle jää mahdollisuus myös itse suorittaa omaan hermeneuttiseen kehäänsä liittyvää tulkintaa ja pohtia sitä, näkeekö hän tuloksen merkityksen toisin kuin tutkija on tehnyt.

Tontin mukaan nykyhermeneutiikka kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota ns. kaksois-hermeneutiikkaan, ja metodi keskittyy enemmän tekstiin ja lukijaan, koska lukijan tulkinta on valmistuttuaan irtaantunut tekijänsä kontrollista, osaksi

traditiota, ja voi saada merkityksiä, joita alkuperäisen tekstin tekijä ei enää hyväksyisi. (Tontti 2005, 71.) Yhteenvetoja esitetään tästä syystä mahdollisimman paljon suoraan aineistosta nousevalla terminologialla.

1.5.2 Sisällön erittely on asiakirjojen tekstianalyysiä

Tekstianalyysi on tekstien tutkimusta. Lähtökohtana on, että jokin teksti tutkimuskohteesta on olemassa. Kun aineisto on tekstimuodossa ja sen erityispiirteet huomioidaan ja rajataan, voidaan käyttää mitä tahansa tekstianalyysiin soveltuvaa lähestymistapaa. Perusanalyysi ylläpitämislupahakemuksista tässä tutkimuksessa tehdään sana-analyysin avulla, jota voidaan pitää sisällön erittely -nimisen metodiikan perusmenetelmänä.

Tutkimuskohteena on se, miten erilaiset aineistot kuvaavat toimintaympäristöä ja millaisia asenteita ne siitä välittävät. Pietilän (1973, 7) mukaan määrällinen sisällön erittely on teoreettis-metodologiselta taustaltaan positivismia ja empirismia. Argumentaatio perustuu yleistämiseen ja säännönmukaisuuksien etsimiseen. Sisällön erittely edellyttää hyvää perehtymistä aineistoon. Vasta perehtymisen jälkeen voidaan muodostaa luokittelukriteeristöä koostuva luokittelurunko ja luokitella aineisto sen avulla mahdollisimman johdonmukaisesti ja systemaattisesti.

Sisällön erittely sopii hyvin täysin strukturoimattoman aineiston analysointiin. Sisällön erittelyn etuina voidaan nähdä tietty menetelmään liittyvä herkkyyys konteksteille ja aineiston symbolisille muodoille. Sisällön erittelyä voidaan perustellusti käyttää analysoitaessa valmiita aineistoja ja jopa sellaisia, joita ei alun perin ole tarkoitettu tai tehty tutkimusanalyysiä tai sen tekemistä varten. Sisällön erittelyssä ei välttämättä etsitä vain ennalta määrättyjä asioita, vaan sen avulla voidaan etsiä myös tekstin merkityksiä ja merkitysten tuottamisen tapoja. Sisällön erittely antaa mahdollisuuden luoda yleiskuvaa laajastakin aineistosta tai tehdä tarkkaa erittelyä tutkimuksen kannalta oleellisista kohteista. Tavoitteena on rakentaa tiivistetty ja kattava kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Konkreettisesti luokitellaan ja lasketaan esimerkiksi tekstin sisältämiä aiheita ja näiden välisiä suhteita. Sisällön erittely sopii hyvin myös yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Sisällön erittelyn mahdollisena metodologisena ongelmana nähdään vain se, että sen avulla tutkittava ilmiö saatetaan kuvata liian tiivistäen ja yksinkertaistaen. (Hakala & Vesa 2013, 216 - 220.)

Nyt käsiteltävistä aineistoista ylläpitämislupahakemuksista koostuvaa aineistoa ei ole tuotettu tutkimustarpeisiin. Sen sisältämien yksittäisten tekstidokumenttien sisältöä voidaan tulkita sisällön erittelyn avulla ja nostaa teksteistä esiin erilaisia

kaikkia tekstejä kuvaavia määritelmällisiä kasaumia. Tällöin ei vielä tehdä luokittelurunkoa, vaan aineistoa lähestytään käyttäen lähestymismenetelmästä käsitettä sana-analyysi, jonka voidaan sanoa olevan luonteeltaan kevyt sisällön erittelyn muoto.

Tutkimuksen ylläpitämislupahakemuksia koskevassa osiossa erityishuomio kohdistetaan ylläpitämislupahakemuksessa esitettyyn koulutustehtävään ja sen taustalla olevaan, samassa hakemuksessa esitettyyn sivistystehtävään. Arvioitaessa tutkimusaineistoa ja sen käytön soveltuvuutta tiettyyn tutkimuskohteeseen on tutkimusten mukaan (esim. Hakala & Vesa 2013, 222) tärkeää kiinnittää huomiota sen erityispiirteisiin kuten aineiston riippumattomuuteen tutkijasta, sen anonyymiuteen ja sen ei-kasvokkaisuuteen.

Sisällön erittely alkaa siten, että tutkittava ilmiö yhdistetään konkreettiseen sisältöön sisältöluokkien ja havaintoyksiköiden avulla. Pietilän (1973, 93 - 130) mukaan havaintoyksiköitä voidaan nimittää alkioiksi. Sisältöluokat pyritään valitsemaan mahdollisimman hyvin sisältöä ja siitä löytyvien tutkimuskysymysten kannalta oleellisia ilmiöitä kuvaaviksi. Tällaisia sisältöluokkia kuvaavia havaintoyksiköitä ovat mm. sanat, ajatukset, ilmaukset ja toiminnan kuvaukset.

Myös laadullisessa tutkimuksessa voidaan tehdä jonkin verran yleistyksiä, mutta tällöin on erityisesti huomioitava se, että yleistyksiä ei tehdä suoraan aineistosta vaan aineistosta tehdyistä tulkinnoista (Hakala & Vesa 2013, 221 - 222). Juuri tästä näkökulmasta ylläpitämislupahakemuksista sisällön erittelyllä koottu aineisto on todistusvoimainen. Aineiston pohjalta voidaan tehdä yleistyksiä suoraan aineistosta ilman että tehdään yleistyksiä aineistoista tehdystä tulkinnasta.

Sisällön erittely on Pietilän (1976, 4) mukaan joukko menettelytapoja, joiden avulla ”dokumenttien sisällöstä voidaan tehdä havaintoja ja kerätä tietoja tieteellisiä periaatteita noudattaen”. Sisällön analyysillä tehdyissä tutkimuksissa joko kuvaillaan jonkin dokumenttijoukon sisältöä tai dokumenttien sisällön perusteella pyritään tekemään niiden tuottajia koskevia päätelmiä. Pietilän mukaan näiden rinnalle nousevat myös tutkimukset, joissa ”sisällön erittelyllä joko dokumenttien sisältöä selitetään muiden ilmiöiden avulla tai muita ilmiöitä selitetään dokumenttien avulla”.

Pietilä näkee sisällön erittelyn eri tiedonkeruumenetelmien joukkona käyttäen tekstien lisäksi mm. havainnointia ja haastatteluita tiedonhankintamenetelminä. (Pietilä 1976, 4). Tässä tutkimuksessa muina tiedonhankintamenetelminä käytettiin kirjallisuusanalyysiä ja erilaisiin kehittämisen- ja arviointiprosesseihin liittyviä asiakirjoja.

Koska dokumentit sisältävät kahdenlaista tietoa - välitöntä tietoa itsestään ja välillistä joko eksplisittistä tai implisittistä tietoa muista ilmiöistä - niitä voidaan käyttää kahdella tavalla. Sisältöä voidaan kuvata tai selittää sellaisenaan tai kerätä tietoa

tai tehdä päätelmiä muista ilmiöistä. Dokumentteja käsitellään tässä tutkimuksessa pääosin sellaisenaan ns. dokumenttien tuottajapohjaisen ja (kulttuurii)ympäristöpohjaisen vertailun avulla sekä vertailemalla sisältöä normeihin ja arvoihin sekä vertaamalla sisältöä todella tapahtuneeseen. (Pietilä 1976, 22 - 23 ja 25.) Tavoitteena on tuottaa sekä eksplisiittistä että implisiittistä tietoa vst-oppilaitosten toiminnallisesta itsemäärittelystä ja itseasemoitumisesta ja erilaisten riippuvuuksien vaikutuksesta asemoitumiseen ja sen muutokseen.

Pietilän mukaan (Krippendorf 1969) assosiativisessa tarkastelutavassa ”teksti on periaatteessa hajotettavissa alkeisosiinsa kuten sanoihin, ajatuksiin tms”. Ja edelleen, että tekstejä voidaan mielekkäästi kuvailla esimerkiksi ”sen avulla, miten usein jokin alkeisosa siinä esiintyy tai miten usein kaksi alkeisosaa esiintyy siinä yhdessä”. Tälle tarkastelutavalle on ominaista, että ”tekstien sisällön tilastollista kuvailua alkeisosien frekvenssien tai yhdessäesiintymisten avulla pidetään mahdollisena ja jopa mielekkäänä”. (Pietilä 1976, 131 - 132.)

Tässä tutkimuksessa aineistoa pelkistetään siten, että aineistosta poistetaan sen esittämisen yhteydessä osa sanastosta. Poistettavat sanat ovat yhdistäviä rinnastuskonjunktioita, vahvistussananoja, laatusanoja, lyhenteitä ja numeroita. Aineiston assosiativinen käsittely on sanojen poiston jälkeen selkeämpää ja tulosten esittäminen voidaan tehdä samanaikaisesti sekä visuaalisesti että määrällisesti käyttäen informatiivisia sanapilviä tulosten esittämismuotona.

Luokittelu merkitsee Pietilän mukaan aina sisällön karkeistamista ja yleistämistä, mistä seuraa, että sisällön yksityiskohdat ja nyanssit kärsivät. Sisällön erittely on nimenomaan tietojen keruuta. Tätä vaihetta seuraa saatujen tietojen käsittely, järjestely ja tiivistäminen eli niiden analysointi. Jokaisessa tieteellisessä tutkimuksessa, jossa käytetään dokumenttiaineistoa, käytetään sisällön erittelyä. Tietojen keruu on joko luokittelevaa tai tilastollista. Jos tutkimusongelmaan saadaan riittävän seikka-peräinen vastaus ilman luokittelua, luokittelua ei ole syytäkään tehdä, ellei aineistoa haluta käsitellä tilastollisesti. (Pietilä 1976, 264 - 266.) Tämän tutkimuksen aineistoa ei käsitellä tilastollisesti, ja edelliseen tukeutuen sen luokittelu kovin seikkaperäisesti ei ole tarpeen.

Tutkimuksessa pyritään esittämään mahdollisimman paljon tietoa suoraan ylläpitämislupahakemuksista ja tekemään niiden pohjalta yhteenvetoja ja yleisiä luokitteluja. Tavoitteena on muodostaa synteettiset koulutus- ja sivistystehtävät vst-oppilaitoksille ja sen jälkeen verrata synteettisiä tehtäviä lain asettamiin tavoitteisiin ja pohtia niiden merkitystä vst-oppilaitosten toimintaympäristössä ilmenevien riippuvuuksien ilmauksina. Tarkastelu pyritään syntetisoimaan siten, että syntyneiden tehtäväkuvien legitimitettä ja sen muodostumisen perustaa pyritään arvioimaan

erikseen oppilaitosmuotokohtaisesti. Kokonaisuudesta muodostuu vst-oppilaitosten tehtäväkuva.

Tulokset esitetään yksinkertaisen sanapilvitarkastelun avulla pyrkien mahdollisimman yksinkertaiseen ja yksiselitteiseen kuvaukseen. Tutkimuksessa tehtävä ylläpitolupahakemusten sisällön erittely on ns. totaalitutkimus, kun kaikkien vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemuksia on tarkasteltu ja näin sen voidaan nähdä samalla olevan kattava kuvaus ylläpitämislupien sisältämistä teemoista.

1.5.3 Pitkien prosessien tiivis kuvaus jaksottavalla meta-analyysillä

Tutkimus tukeutuu ajatteluun ns. pitkien historiallisten prosessien tulkinnasta (esim. Mahoney 2000; Saari 2006a; Saari 2006b; Ruonavaara 2006; Julkunen & Vauhkonen 2006; Kangas 2006; Hyyryläinen ja Piispanen 2013). Instituutioiden muutos ajassa on noussut yhdeksi keskeisimmistä institutionalismien tutkimuskohteista viime vuosina (Hall 2010, 219). Tulkintaa instituutioiden muutoksesta tehdään jaksottamalla jo elettyjä kehitysvaiheita luomalla niiden keskeisestä sisällöstä tiivistetty kuvaus. Muutoslinjoja koostetaan ja esitetään luomalla kehityskäytäkuvausta ja käyttäen kehitysajonoja toiminnallisten sisältöjen vaiheistamisessa. Erityishuomio kohdistuu siihen, miten pitkällä ajanjaksolla tapahtunut sopeutuminen ilmenee. Tavoitteena on kuvata, miten resurssiriippuvuus ja toiminnan alueellisuus ilmenevät vapaan sivistystyön menneessä ja tämänhetkessä tehtäväkuvassa. Menetelmää voidaan nimittää myös kausaaliseksi narratiiviksi, joka on menetelmällisesti lähellä polkuriippuvuuskuvausta, jonka sisältöä käsitellään seuraavassa luvussa (esim. Julkunen & Vauhkonen 2006, 289 - 319).

Saaren mukaan sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa tapahtui käänne 1970-luvulla. Tutkijat alkoivat uudelleen kiinnostua historian pitkistä ajanjaksoista ja niiden yleistämiseen tähtäävistä teorioista. Painopiste tutkimuksissa siirtyi poliittisesta historiasta sosiaalihistoriaan. Ilmiöitä ryhdyttiin selittämään sijoittamalla niitä erilaisiin rakenteellisiin kehyksiin. Historiaa ja historiallisia tapahtumasarjoja selitettiin rakenteellisilla ja institutionaalisilla teorioilla ja syillä, jotka liittyvät yhteiskuntaan vakiintuneisiin pelisääntöihin. Kyse on ”sosiologisesta käänneestä”, jonka jälkeen ainutlaatuisiksi luonnehdittuja tapahtumasarjoja pyritään aikaisempaa enemmän teoretisoidaan. Historiassa käänne tapahtui kohti teoriaa ja sosiaalitieteissä kohti historiaa. Käänneistä aiheutuu joitakin teoreettisia ja metodologisia haasteita. Haasteet ratkaisemalla voidaan kirjoittaa monimutkaisista tapahtumista, jopa 100 vuoden jaksoista, järkevää tapahtumakuvausta. Monimutkaisia ilmiöitä käsittelevä informaatio saa-

daan tiivistettyä järkeviksi selityksiksi ja valikoivaksi kuvaukseksi. Yhteiskunnan rakenteiden muutoksen historiaa voidaan kuvata rakennehistoriallisen ns. ison kuvan avulla, johon muita ilmiöitä voidaan sijoittaa ja ymmärtää niitä paremmin. Yhteiskuntatieteellisesti suuntautunut rakennehistoria on yhä enemmän ”historiallista yhteiskuntatiedettä”. Parhaimmillaan ”rakennehistoria yksinkertaistaa asioita, karsii ja yleistää.” Singulaariseen, tapahtumien ainutkertaisuutta korostavaan lähestymistapaan verrattuna, rakennehistoria tuo esille myös toisenlaisia näkemyksiä tarkasteltaviin ilmiöihin. (Saari 2006a, 9 - 10; Bergenheim 2012, 18; Haapala & Lloyd 2018, 10 - 11 ja 15.)

Saaren mukaan pitkän aikavälin historia (myös Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 7) kiinnittyy usein sellaiseen syiden ja seurausten tapahtumaketjuun, jonka muutosta voidaan seurata ja joka olennaisesti vaikuttaa yhteiskuntien rakenteistumiseen ja politiikkojen institutionalisoitumiseen. (Saari 2006a, 22 - 24; Kangas 2006, 184.)

Hyyryläinen ja Piispanen käyttävät tutkimuksessaan käsitettä historian pitkien kaarien kuvaus eritellessään ”keskusvallan ja paikallisyhteisöjen” (kansallisvaltion ja kunnan) välisessä suhteessa tapahtuneita muutoksia. Näkökulma on ”ylipaikallisen ja paikallisen välisen suhteen” institutionaalisissa muutoksissa, ja heidän käsityksensä mukaan tulkintaa voi tehdä valtion ja sen paikallishallinnon (nykyisin kuntien) välisen suhteen muutosten kautta. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 28.)

Vaikka vst-oppilaitosten tämänhetkistä tehtäväkuvaa lähestytään tässä tutkimuksessa pääasiassa niiden laatimien ylläpitämislupahakemusten kautta, tutkimustehtävän ratkaisemiseksi on välttämätöntä ymmärtää ylläpitämislupien hakijaorganisaatioiden toiminnan kehittymistä pidemmällä aikavälillä. Tarkastelu on ulotettava koskemaan Saaren määrittelemää 20 vuotta pidempää ajanjaksoa. Oikeastaan vain vuosituhaten vaihteen jälkeinen kehitys voidaan tulkita lyhemmän ajan historian kuvauksen avulla. Pitkää historiaa koskevassa osassa tukeudutaan vapaasta sivistystyöstä tehtyyn tutkimukseen painottaen keskeisiä 1900-luvun jälkipuoliskolla ja 2000-luvun puolella tehtyjä tulkintoja. Näin saadaan käyttöön perusteltu aineisto, kun lähes kaikki tehty tutkimus sisältää kuvausta eri näkökulmista myös vapaan sivistystyön pidemmästä kehityskaaresta (vrt. Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 7). Tehdyt tutkimukset yhdessä tarjoavat aiheesta viime vuosina tehdyn tutkimuksen vähäisestä lukumäärästä huolimatta varsin kattavan aineiston tarkastella vapaan sivistystyön historiaa pidemmällä ajanjaksolla ja mahdollisuuden luoda toimintasektoria koskeneista muutoksista kattavaa pitkän historian kuvausta.

Tutkimuksen pitkää kaarta rakennetaan kirjallisuusanalyysin avulla. Tehty kirjallisuusanalyysi oli kolmeosainen. Ensimmäisessä vaiheessa käytiin läpi kaikki sähköisessä muodossa julkaistut aikuiskasvatus -tiedelehdessä olleet vapaata sivistystyötä

koskeneet artikkelit. Toisessa vaiheessa käytiin läpi kaikki vapaata sivistystyötä koskeneet 2000-luvulla tehdyt väitöskirjat sekä keskeinen vapaata sivistystyötä käsittelevä muu kirjallisuus painottaen aikaa 1990-luvulta 2010-luvulle. Kolmannessa vaiheessa määriteltiin tutkimuksen jaksottamisen runkoaineistoksi keskeiset vapaan sivistystyön pidempiä kehittämis- ja muutosjaksoja kuvaavat avainteokset. Kirjallisuusanalyysin runkoaineiston ydinanalyysiin otettiin vain muutamien merkittävien aikuiskasvatustoimijoiden tekstejä. He ovat kirjoittaneet tutkimuskohteesta pitkäjänteisesti.

Koska kirjallisuusanalyysin avulla luodaan kuvausta jo menneestä ajasta eikä nykytilanteesta, päädyttiin siihen, että analyysimenetelmä voi olla kirjallisuuskatsaus, jossa tutkimustuloksista luodaan tutkimusta. Se on poikkeusteellisempi tapa jäsentää ideoiden historiaa. Tavoitteena on, että tutkimuskohteen sisällöllisen muutoksen ydinajattelu ”pyritään kuvamaan siten, että sen kehitys esitetään välittämättä tieteenalojen rajoista”. Menetelmä mahdollistaa poikkeavuuksien ja yhteneväisyyksien nostamisen esiin luomalla polkuriippuvaista kehityskäytäväkuvausta. (vrt. Salminen 2011b, 1 ja 3 - 4.)

Valitun menetelmän voidaan sanoa sisältävän elementtejä ns. synteettisestä kirjallisuuskatsauksesta. Perusluonteeltaan tutkimuskirjallisuudesta tehty analyysi on kuitenkin ns. metasynteesi, jossa on luettu tarkasti lähdeteoksia ja nostetaan niistä esiin vapaata sivistystyötä sen pitkällä kaarella kuvanneita metaforia, fraaseja, ideoita ja käsitteitä sekä verrataan niitä keskenään. (esim. Salminen 2011b, 13 - 15 ja 18.) Runkoajattelun ydinanalyysiin valittujen keskeisten vapaan sivistystyön tutkijoiden teosten lisäksi Aikuiskasvatus -lehden artikkeleita ja alan uusimpia väitöskirjoja päätettiin käyttää ns. tukiaineistona, joilla vahvistetaan tiettyjen avainjaksojen kuvausta. Erityisenä tavoitteena on nostaa tehdyn kirjallisuusanalyysin avulla tutkimuskohteesta uutta tietoa sitä uudelleen ryhmittelemällä ja tiivistämällä.

Pitkät historialliset linjat on jaettava jaksottamalla ne lyhempiin ajanjaksoihin. Jaksottaminen jäsentää aineistoa ja mahdollistaa jaksojen keskinäisen vertailun. (Saari 2006a, 31 - 32; 2006b, 257.) Jacobs (2010, 107) on esimerkiksi jaksottanut Yhdysvaltain sosiaalivakuutuksen instituutioiden kehittymisen vuosina 1935 - 1983 seitsemään kehitysvaiheeseen. Tarkemmassa pohdinnasta eri jaksojen välillä voidaan nähdä jännitteitä eri kriteerien ja lähestymistapojen ja määrittelijöiden välillä. Jaksotukset ovat myös historiallisesti vaihtelevia. (Saari 2006b, 260.) Jaksottamisessa on oleellista, että tutkija pystyy tavalla tai toisella osoittamaan tietyn ajanjakson erilliseksi ajanjaksoksi, jota eri tekijät enemmän yhdistävät kuin erottavat. Tehdyt muutokset ja uudistukset ovat usein jo olemassa olevan rakenteen ehdollistamia.

Uudistus sovitetaan yhteen jo olemassa olevan järjestelmän kanssa, eikä tämä aina ole ongelmaton. (Saari 2006b, 269.)

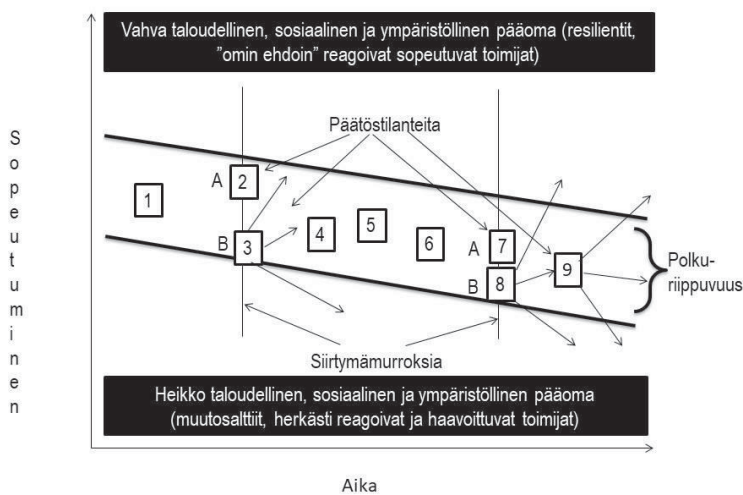
Jaksottamiseen liittyy joitakin haasteita. Uudemmat tapahtumat korostuvat, keskitytään päätöksentekoon, tarkastelu painottuu lainsäädäntöön, uudistusten kasautuminen sivuutetaan, keskitytään yksittäisiin palveluihin tai historiallinen muisti on valikoivaa. Tavoitteena pitkässä historiassa pitäisi olla suurten linjojen kuvailu. Historiassa eriytymiskohdat (critical junctures) ehdollistavat tulevaa kehitystä ja samalla institutionalisoivat erilaisia yhteiskunnallisia prosesseja (Saari 2006b, 261 - 264; Mahoney & Thelen 2010, 6; Hall 2010, 205). Vapaan sivistystyön kaarta voidaan hahmottaa samanlaisten eriytymiskohtien ja institutionalisoitumisen kuvauksella.

Aikuiskoulutuksen voidaan ajatella olevan riskienhallintaa, jolla torjutaan riskejä ja mahdollistetaan tiettyjä asioita aikaisempaa paremmin. Kulloinkin käytettävä keinovalikoima vaihtelee yhteiskunnallisten tarpeiden ja määrittelyjen perusteella. Saaren mukaan syntyneitä yhteiskunnallisia ”riskejä” tai ongelmia voidaan häkittää, jolloin niiden vaikutuksia torjutaan useiden samanaikaisten keinojen avulla. Yhdessä riskiä häkittävät instituutiot muodostavat riskienhallinnan järjestelmän. Suurin osa uudistuksista on ratkaistavissa häkittämisen avulla. (Saari 2006b, 266 - 267.) Toimintamuodot perustuvat ”riskiä purkavien” organisaatioiden omaan polkuriippuvaiseen kehitykseen. Aikuiskoulutus on alkanut sivistystyönä ja muuntunut useissa vaiheissa nykymuotoonsa. Vapaa sivistystyö on ollut kansalaisten koulutus- ja sivistystason nostamisessa yksi häkittämisen muodoista.

1.5.4 Muutosdynamiikka, systeemit ja muutoksen kehityskäytäväkuvaus

Teoreettisesti valintatilanteita ja niiden ketjuuntumista organisaatioiden kehityspolulle voidaan kuvata tukeutuen Wilsonin esittämään malliin (kuvio 3). Wilson selittää organisaatioiden muutosmahdollisuuksia erityisen kehityskäytävän käsitteen avulla. Kehityskäytävä on ympäristön luoma liikkumavara, jonka sisällä yksittäiset organisaatiot tekevät päätöksiä ja ratkaisuja arkipäiväisissä toimintatilanteissaan. Kun päätökset ketjuuntuvat, niistä syntyy riippuvuuspolku ja tehtävät päätökset tukeutuvat aikaisemmin tehtyihin (kuviossa 1,2,3...). Polkuriippuvuudessa on tunnistettu myös erityisiä kriittisiä käännekohtia (critical juncture), jolloin instituutiot yleensä syntyvät. Tällöin omaksutaan joku tietty institutionaalinen järjestely kahden tai useamman vaihtoehdon joukosta. Valinnat ovat kriittisiä siksi, että niiden jälkeen on entistä vaikeampaa palata tilanteeseen, jossa useita vaihtoehtoja oli avoinna. (Hall 2000, 513 - 514; Ruonavaara 2006, 58.) Kehityskäytävän ulkopuolella määrit-

tyy näitä päätösmahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä rajoittaen käytettävissä olevien vaihtoehtojen määrän tuon kehityskäytävän sisäpuolella. Laajemmat muutokset aiheuttavat ns. siirtymämurroksia, jotka saattavat äkillisesti muuttaa toimintaympäristöä merkittävästi. Tällaisia muutoksia ovat mm. suuret ympäristömuutokset kuten maanjäristykset ja pienemmät muutokset kuten lainsäädäntömuutokset. (Kuviossa siirtymät A → B). Jatkuvia toimintaa rajoittavia tekijöitä ovat poliittinen päätöksentekojärjestelmä, järjestelmien makro-rakenteelliset lukkiumat, ideologiset lukkiumat, makro-taloudelliset lukkiumat. Kokonaisuutena selitetään muutosteorian (Transiton Theory) pohjalta. (Wilson 2014b, 46 - 48.)



Kuvio 3. Organisaatioiden toiminnallisen muutoksen kehyskaari: polkuriippuvuus, päätöksentekotilanteet, siirtymämurrokset ja resilienssi (mukailtu Wilson 2012, 112 ja 137; Wilson 2014a, 8 ja 19; Wilson 2014b, 35 ja 47 pohjalta)

Inhimilliset järjestelmät eivät koskaan ole stabiilissa tilassa vaan jatkuvassa muutoksessa. Niihin vaikuttavat koko ajan monet sisäiset ja ulkoiset tekijät. Sopeutuminen voi tapahtua ennakkoon organisaation omaamalla sopeutumiskyvyllä tai jälkikäteen sopeutumalla tapahtuneeseen muutokseen tai isompiin siirtymämurroksiin (myös Hall 2000, 514). Näitä siirtymämurroksen jälkeisiä mahdollisuuksia kuvaavat edellisessä kuviossa kohdissa B3 ja B8 olevat vaihtoehtoiset nuolet. Kuviossa kehitys on jatkunut kehityskäytävän sisällä, mutta se olisi yhtä hyvin voinut ajautua radikaalimpiin muutoksiin kehityskäytävän ulkopuolelle. Samoin kohdassa 9 organi-

saatio on valintatilanteessa ja valinta määrittyy organisaation päätöksen pohjalta sen omaaman sopeutumiskyvyn perusteella. Isojen ulkopuolelta määrittyvien siirtymämurrosten jälkeen toiminta voi palata nopeasti entiseksi tai saavuttaa entisen tasonsa hiljalleen tai taantua tuosta ”shokkivaikutuksesta” niin, että organisaatio menettää jopa toimintakykynsä. (Saari 2006b, 265; Wilson 2014b, 44.)

Sopeutumiskyky voi olla taloudellista, ympäristöllistä tai resurssipohjaista pääomaa. Niiden kokonaisuus määrittää organisaation sopeutumista. Jos kaikki pääomat ovat organisaatiossa vahvoja, on oletettavaa, että organisaatio sopeutuu ulkoiisiin muutoksiin omilla ehdoillaan. (Wilson 2014b, 46.) Omat aikaisemmat strategiset valinnat voivat laajentaa tai supistaa valintojen mahdollisuutta tulevaisuudessa.

Yhteisöjen sosiaalisen muistin ja oppimisen prosessit kytkeytyvät yhteisöjen läpikäymiin kehityspolkuihin. Kehityspolut voi Wilsonin luoman tulkinnan mukaan ymmärtää yhteisön itselleen luomiksi toimintalinjoiksi tai strategioiksi. Niiden avulla yhteisöt ovat selvinneet ja yrittävät selviytyä muutoksissa. Riippuvuus kehityspoluista tarkoittaa, ”että uusissa tilanteissa tehdään päätöksiä aiemmin toteutunein perustein ja perusteluin”. Kun aikaisemmat valinnat voivat vaikuttaa siihen, että rationaalisin vaihtoehto ei ole valintahetkellä valittavissa, toimitaan eräänlaisen ”rajoitetun rationaalisuuden” tilanteessa. (Sotarauta 2007, 13; Sotarauta 2008, 248 - 249.) Organisaatiolle kertynyt tieto sopeutumisen keinoista siirtyy sukupolvelta toiselle (Wilson 2015b, 45). Se ylläpitää yhteisön jatkuvuutta ja lisää ennustettavuutta ja luottamusta. Yhteisöjen kehityspolut muuttuvat hyvin hitaasti. Kehityspolujen ohjausvoima perustuu toimijoiden ajatteluun sekä tulkintojen kehystämiseen myös uusista tiedoista. Tapahtumat ja muutokset suhteutetaan ja sopeutetaan omaan kokemusmaailmaan.

Kehityspolut voivat myös ohjata normi- ja luottamusrakenteita voimakkaasti, jolloin yhteisö ei ehkä kykene uudistumaan. Omista normeista ja arvoista poikkeavia vaikutteita voidaan torjua hyvinkin jyrkästi. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 51; Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 14 - 17; Sotarauta 2017, 586). Scheinin (1987) käyttää termiä perusolettamuksen malli, jonka jokin ryhmä on ”keksinyt, löytänyt tai kehittänyt oppiessaan käsittelemään ulkoiseen sopeutumiseen tai sisäiseen yhdentymiseen liittyviä ongelmiaan”. Tämä hyvin toiminut malli opetetaan ryhmän uusille jäsenille ”ongelmia koskevana tapana havaita, ajatella ja tuntea”. (Salminen 2002, 216.)

Organisaatiot pyrkivät ennakoimaan yhteiskunnan ja resurssien muutoksia, ja strateginen suunnittelu on yksi malli varautua tulevaisuuteen. Oman toiminnan strateginen asemointi tulee esiin strategisista suunnitelmista (toiminnan kuvaamiseksi laaditut strategiset suunnitelmat) ja erilaisista virallisista asiakirjoista (mm.

ministeriön lain pohjalta myöntämä oppilaitoksen ylläpitämislupa ja sen hakemus), jotka on laadittu oman toiminnan sisällön määrittelemiseksi. ”Sosiaaliset yhteisöt (esimerkiksi yritykset, teolliset sektorit, yhteiskunnat) uudistuvat usein” vasta kriisin seurauksena, jos sittenkään. Proaktiivista ennakoivaa uudistumista pidetään kehittämispoliitikassa parempana tapana uudistua kuin kriisiä. Kriisi on huono toimintasuositus uudistumishaluiselle yhteisölle. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 13.)

Salmisen mukaan ymmärtävällä hallinnon tutkimuksella on kytkentä parsonslaiseen funktionaaliseen hallinnontutkimukseen Weberin verstehen-metodin kautta. Voidaan ajatella, että vst-oppilaitoksille luotavat tehtäväkuvat, jotka sisältävät synteettiset koulutus- ja sivistystehtävät, ovat eräänlaisia weberiläisiä ideaalityyppejä. Tässä tutkimuksessa kuitenkin käytetään käsitettä tehtäväkuva, ja siihen sisältyvät synteettiset koulutus- ja sivistystehtävät. Salmisen mukaan hyvinvointihallintoon liittyviä toimintoja voidaan käsitellä weberin ideaalityypin pohjalta, koska hyvinvointivaltion toimintaan sisältyy rationaalisuusidea, joka on edellytys ideaalityypille. Verstehen-metodia voidaan käyttää hallinnon ja markkinoiden suhteiden analysoinnissa. Verstehen-metodi ja ideaalimallitulkinta mahdollistavat Salmisen mukaan yhä monipuolisen ja -ulotteisen analyysin hallinnosta ja organisaatioista. Ideaalimalli edellyttää loogisuutta, historiantuntemusta ja vertailtavuutta. Tutkija joutuukin itse rakentamaan näillä perusteilla oman ideaalimallinsa tutkimastaan ilmiöstä. Mallissa on historiallisia aineistoja ja vertailuryhmäaineistoja ja niissä toistuvien alatyypien (kriteerien) tunnistamista. (Salminen 2002, 198 - 203.)

1.5.5 Systeeminen järjestelmäajattelu ja systeemien eriytyminen

Luhmannilaiseen systeemiteoreettiseen ajatteluun kuulu ajatus yhteiskunnallisesti eriytyneistä osasysteemeistä (esim. Kangas 1995), jotka toimivat erillään toisistaan. Systeemit kehittyvät omina prosesseinaan yhä eriytyneempään suuntaan. Koska vst-oppilaitoksilla on pitkä kehityksen kaari, huomioiden se, että niiden keskinäinen osasysteemi on muodostunut vasta 1999, niiden eriytymiskehitys on erilainen. Niillä voidaan sanoa olleen toisistaan poikkeavaa eriytymishistoriaa.

Yhteiskunnallisia vertikaalisia osasysteemejä voidaan kuvata yhteiskunnallisten funktiojärjestelmien (uskonto, kasvatustiede), organisaatiosysteemien (kuten koulut, yliopistot ja yritysmäisesti toimivat tutkimuslaitokset) sekä vuorovaikutusjärjestelmien (kuten opetus ja tutkimus) kautta. Aikuiskoulutuksessa ja aikuiskasvatuksessa on viime vuosina pohdittu paljon käsitteitä formaalinen, non-formaalinen ja informaalinen oppiminen. Samalla opetuksen käsitteen rinnalle on noussut oppi-

misympäristön metafora. Se on samalla latistanut keskustelun opetuksen peruskäsitteen analysoinnin pelkäksi oppimisympäristön analysoinniksi ilman kytkentää funktiojärjestelmään. (Kantasalmi 2013, 216.)

Lisääntynyt usko informaaliseen oppimiseen formaalisen ja non-formaalisen oppimisen rinnalla on aiheuttanut painetta aikuiskoulutusinstituutioiden toiminnan sisällölliseen ja rakenteelliseen muutokseen. Informaalista oppimista tapahtuu kaikkialla (kotona, harrastuksissa, työelämässä, kehittämissyryhmissä, kokeneemman tai valmentajan ohjauksessa tai omachoisesti). Oppimisen ennustetaan yhä siirtyvän entistä enemmän perinteisten luokkahuoneiden ulkopuolelle.

Yhteiskunta on rakenteellisesti muuttunut yhä kompleksisemmaksi. Luhmannin (1995, 182) mukaan organisaation ympäristö on sen omaa rakennetta monimutkaisempi. Yleistä systeemisen paradigman muutosta on tapahtunut suuntaan jossa ”systeemin osien ominaispiirteiden sijaan korostetaan osien välisen vuorovaikutuksen merkitystä” (Jalonen ja Juntunen 2010, 245). Käytetään käsitettä kompleksinen systeemi (complex system) erityisesti tarkasteltaessa julkisia organisaatioita (Jalonen ja Juntunen 2010, 246). Raision (2011, 87) mukaan kompleksisuusajattelu lähtee liikkeelle näkemyksestä, että mekanistinen maailmankuva ei enää sovi kuvaamaan yhä kompleksisemmaksi muuttuvaa yhteiskuntaamme. Kompleksisuusajattelu ja systeemitheoria kytkeytyvät toisiinsa systeemien itseuudistumisen -käsitteen kautta. Kun organisaatiolla nähdään olevan itsenäistä kykyä toimia muutoksessa, ne voivat aikaisemmasta systeemisestä ajattelusta poiketen vaikuttaa enemmän omaan kehitykseensä ja tulevaisuuteensa. Stählen mukaan uudentyypinen systeemi-paradigma keskittyy systeemien kaoottiseen ja ennakoimattomaan käytökseen ja systeemien sisäiseen dynamiikkaan ja on ryhdytty käyttämään termejä ”kaaos-” ja ”kompleksisuus tutkimus”. (Aula 1999, Stähle 2004, 226 - 228; Hall 2010, 216.) Jalosen ja Juntusen mukaan kompleksisuusteoreettisesta viitekehuksesta tarkasteltuna ”ilkeiden ongelmien ratkaisemisessa on kysymys moninaisten palvelujen välisten riippuvuussuhteiden (interdependence) tunnistamisesta ja hyödyntämisestä.” (Jalonen ja Juntunen 2010, 247).

Hämäläinen ja Heiskala (2004, 53) käyttävät termiä ”systeeminen muutosjärkeys” kuvaamaan yhteiskunnan kasvaneesta erikoistumisesta, työnjaosta ja monimutkaisuudesta aiheutunutta tilannetta, jossa systeemiä muutoksia on entistä vaikeampi toteuttaa. Yhden osajärjestelmän muuttaminen ei onnistu muuttamatta samanaikaisesti myös jotain toista yhteiskunnallista osajärjestelmää.

Suomalaisen hallinnon yksi perusperiaate on jo pitkään ollut, että myös ns. välillinen valtionhallinto (voidaan käyttää myös termiä välillinen julkishallinto, esim. Gynther 2011, 110) voi hoitaa erilaisia yleishyödyllisiä tehtäviä tai muita yhteiskun-

nallisesti merkittäväksi katsottavia tehtäviä valtion tai kuntien taloudellisella tuella valtion tai kuntien julkisten tehtävien lisäksi. Julkiseen hallintoon - myös välilliseen julkiseen hallintoon - liittyvä ohjauksellinen perustehtävä on ollut suunnitella, organisoida ja valvoa toimintaa. Hallinto luo osajärjestelmänsä tai siihen liittyy erilaisia organisaatioita erilaisilla tehtäväkuvilla. Nämä kokonaisjärjestelmään liittyvät organisaatiot ovat aina eriasteisesti tavoitteellisia ja avoimia sekä osittain itseohjautuvia järjestelmiä. Osajärjestelmän ympäristö on se ympäristö kokonaisjärjestelmästä, johon kyseinen alajärjestelmä on kiinnittynyt ns. vaihdantasuhteen (riippuvuuden) kautta. Ohjauksella tarkoitetaan tällöin sekä välitöntä että välillistä vaikuttamista minkä tahansa järjestelmän toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen. Ohjausta suoritetaan sekä laadun että määrän osalta halutun kaltaisen tuloksen aikaansaamiseksi. Tämä ohjaus on suoraa virallista lakeihin ja asetuksiin perustuvaa ohjausta. Myös epäsuoraa epävirallista ohjausta yritetään tehdä mm. poliittisen järjestelmän kautta, ja mitä enemmän järjestelmä on vaihdantasuhteessa ympäristönsä kanssa, sitä enemmän nämä organisaation ulkopuoliset tahot saattavat pyrkiä epävirallisesti ohjaamaan järjestelmän toimintaa. (Ahlstedt ym. 1986, 13 ja 20 - 24.) Wileniusken mukaan poliittisessa järjestelmässä vaikuttaa lisäksi ns. hitauselementti. Se tekee järjestelmästä pikemmin muutoksiin reagoivan kuin niihin proaktiivisesti sopeutuvan (Wilenius 2006, 232.)

1.5.6 Identiteettiä muutos osana paikallisen kehittämistyön dynamiikkaa

Hyyryläinen ja Piispanen päätyvät tutkimuksessaan mallintamaan paikallisen kehittämistyön dynamiikan tämän tutkimuksen asetelmaan soveltuvasti neljään vaiheeseen:

1. Ulkoinen muutostilanne paineistaa esiin paikallisen vastavoiman, joka mobilisoi sosiaalista pääomaa ja siihen liittyvää keskustelua identiteeteistä.
2. Identiteetit realisoituvat niihin liitettyjen argumenttien kautta resursseiksi, joita käytetään tarkoituksellisesti ja tilannekohtaisesti kehittämistä koskevissa linjakeskusteluissa.
3. Paikallisyhteisöt käsittelevät ulkoista muutosta arvioimalla sen hyväksyttävyyttä paikallisiin identiteetteihin ja identifioitumisiin liittyvien tulkintojen kautta. Identiteetit muodostavat tärkeän resurssin muutosten paikallisessa tulkinnassa ja muutoskestävyyden luomisessa.

4. Identiteettiresurssit nostavat paikalliseen kehittämisdiskurssiin yhteisöllistä perimää, yhteisöllisiä päämääriä ja yhteisöllisiä paikallisuuksia uusintavien tulkintojen kautta. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 142.)

Identiteetin avulla ylipaikallisten muutosten tulkinta tulee paikallisesti ymmärrettäväksi ja arjen kontekstiin luomalla jatkuvaan muutokseen vakautta. Prosessiin liittyy ”luonnostaan vitkaisuutta ja muutosta hidastavia tekijöitä”. Niillä on merkitystä ja pelkästä muutoksen itsearvoisesta vastustamisesta voidaan päästä omiin ”vastavoimalluuksiin ja aktiiviseen muutokseen osallistumiseen sekä siihen vaikuttamiseen”. Jos yhteisöpääoma on kyllin vahva, voidaan vaikuttaa koko yhteiskunnan kehitykseen. Prosessiin liittyvät identiteettiresurssit ”ovat tärkeitä voimavaroja pyrittäessä vaikuttamaan muutoksiin omista kulttuurisista arvolähtökohdista”. Identiteetti voi olla paikallisen luovuuden lähde ”omien voimavarojen löytämiseen ja niiden innovatiiviseen käyttöön”. Omien identiteettiresurssien käyttö tuo muutokseen vitkaisuutta ja hidastaa muutosta. Se ei välttämättä tarkoita kääntymistä menneisyyteen. Eikä myöskään muutoksen kategorista vastustamista ilman omia vaihtoehtoja. Yhteiskunnallisia muutoksia ei välttämättä vastusteta sinänsä, vaan toimijat ”ovat muutostrendeistä hyvinkin tietoisia”. Kuntatasolla vastustusta herätti erityisesti ”valtiollisen pyrkimyksen puuttua kunnalliseen itsehallintoon keinona vastata muutokseen”. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 143.) Ilmosen (2006, 108 - 109) mukaan kansalaisyhteiskunnan instituutioiden toiminnassa on samalla tavalla niissä vallitsevien ajatus- ja toimintatottumusten sekä ”sosiaalisten, kulttuuristen, ajallisten ja tilallisten rakenteiden” jäykkyyden asteesta huolimatta keskeistä kyetä uusintamaan itseään ja saada täten aikaan muutoksia taloudessa ja julkishallinnossa.

Hyyryläinen ja Piispanen korostavat, että paikallisen hallinnan instituutiona ”kunnat ovat kautta historiansa sekä hyödyntäneet että hyötynyt vahvasta yhteisöpääomasta”. Koko suomalainen yhteiskunta on hyötynyt kuntien kyvystä sopeuttaa muutoksia paikallisesti. Tarvittaessa resursseja muutokseen vastaamiseksi on kyetty aktivoimaan paikallisesti. ”Paikkaan sidotuilla identiteettiresursseilla ja niiden käytöllä on Suomessa vahvat ja vaikuttavat historialliset juuret, ja kunnat ovat tässä vahvoja toiminnallisia auktoriteetteja.” (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 143.) Süsiäisen (2011, 149) mukaan kansalaisten ja valtion välinen suhde on pohjoismaisessa mallissa rakennettu keskeisesti yhdistysten, ja paikallistasolla kuntien, välittävän roolin varaan.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset nähdään sekä territoriaalisuuden että relatiivisuuden ilmentyminä aluetieteellisessä viitekehyksessä. Territoriaalisia ne ovat hallinnollisesti ylhäältä, hallinnosta päin katsottuna. Samalla tavalla ne itse näkevät itsensä yhtenä territoriaalisen järjestelmän osana, osana järjestäytyntä yhteiskun-

nan palvelujärjestelmää. Toisaalta oppilaitokset ovat relatoituneet toiminta-alueeseensa myös ns. horisontaalisilla paikallisilla ja alueellisilla kytkennöillä. Oppilaitosten ylläpitäjäorganisaatio on vahvasti itsenäinen ja oman toimintaympäristönsä tuote. Selvä jännite territoriaalisuuden ja relativisuuden välillä on tällöin olemassa. Oppilaitoksen ylläpitäjä korostaa omia tarpeitaan ja oppilaitos omiaan. Kyseessä voi olla myös niiden erilainen alueellinen tulkintakehys. Monen oppilaitoksen, etenkin kansalaisopistojen kohdalla toimintaympäristö on selkeästi kunnallinen, kun ylläpitäjä on kunta. Kun toiminta pitäisi sovittaa ylikunnalliseen ympäristöön, seurauksena voi olla intressiristiriita. Ulkopuolelta annettuja ylikunnallisia tavoitteita ei nähdä lainkaan tarpeelliseksi ja ne voidaan tulkita tarpeettomaksi valtion ohjaustoiminnaksi ja puuttumiseksi toisen territoriaalisen tason organisaation toimintaan.

Paikallisten ja alueellisten toimijoiden identiteetit ”ovat kehittämiseen liittyvä resurssi, jota voidaan melko omaehtoisesti käyttää”. Se on kuitenkin erittäin moniulotteista ja haastavaa. Ylipaikalliset muutokset tuovat jatkuvasti haasteita, ”joilla on usein samanaikaisesti niin sosiaalisia, ympäristöllisiä kuin taloudellisiakin vaikutuksia”. Menestyksellä strateginen kehittäminen näyttää ”edellyttävän sekä omaan identiteettiperustaan että toimintaympäristön muutoksiin nojaavien tulkintojen jatkuvaa yhteensovittamista”. ”Tämä yhteensovittaminen on myös poliittiseen päätöksentekoon oleellisena liittyvää vallan käyttöä. Se on tulkintaa ja arvoperusteista keskustelua, jossa ei myöskään ristiriitoja voida välttää.” (Hyyryläinen ja Piispasen 2013, 143.)

Hyyryläisen ja Piispasen luomaa kokonaisprosessikuvausta käytetään hyväksi jäsenettäessä tutkimuksen tuloksia. Perusteen tälle tarkastelukulman valinnalle tarjoaa valtion ja kunnan välisen suhteen näkeminen samanlaisena keskinäissuhteena kuin valtion ja järjestöjen (vst-oppilaitosten) välillä on. Samankaltaisuutta lisää vielä se, että molemmilla on useita ns. toisen tason yhteistyöorganisaatioita, osin yhteisiä, jotka ajavat omilla alueillaan ja toimintasektoreillaan organisaatioiden etuja. Tämä puoli ei ollut Hyyryläisen ja Piispasen asetelmassa keskeisellä sijalla, joskin he toivat sen esiin käyttämällä Wilsonin kehityskäytävän käsitettä, jonka voidaan nähdä ilmaisevan jossain määrin juuri näiden toisen tason organisaatioiden toimintaa ja niiden puitteita paikalliseen toimintaan luovaa roolia.

Vapaan sivistystyön identiteettiä ja tehtäväkuvausta tutkimuksessa haetaan käyttäen erilaisia tarkastelutapoja. Kansansivistyksen perinteeseen tehtävään ja rooliin liittyvässä keskustelussa voidaan Vahervan ym. vapaan sivistystyön arviointiraportin mukaan tunnistaa kolme erilaista tarkastelutapaa määrittellä vapaan sivistystyön ”identiteetti”. Tarkastelu voi olla kontekstisidonnaista, reduktionistista tai institutionaalista (kuvio 4). Kontekstisidonnaisesta näkökulmasta kansansivistyksen katso-

taan syntyneen tiettyssä historiallis-yhteiskunnallisessa kontekstissa ja vastanneen tiettyihin erityishaasteisiin ja tarpeisiin sekä ilmentäneen tietylle aikakaudelle ominaista eetosta ja henkeä. Näin sen merkityksen voi nähdä vähentyneen, kun ”yhteiskunnallinen syntyäikakausi” on muuttunut ja eletään uutta aikakautta. Identiteetti on menneisyydessä. Reduktionistisessa tarkastelutavassa keskeistä ovat omat työmuodot – opintopiiri, dialogi, ja keskustelu – tavoitteena tietty yleissivistävä sisältö. Kansansivistys on tällöin yleissivistäviä keskusteluja tai dialogia opintopiirissä tai -kerhossa. Identiteetti nousee tässä tarkastelulla omista toiminnallisista valinnoista. Institutionaalisessa tarkastelutavassa kansansivistyksen nähdään puolestaan olevan kiinnittynyt kansansivistysorganisaatioiden yleiseen toimintaan. Toiminta on institutionalisoitunut tiettyyn muotoon ja toiminnan jatkuminen ennallaan nähdään itseisarvoisesti tärkeänä (Vaherva ym. 2006, 24 - 25.)



Kuvio 4. Vapaan sivistystyön kolme tulkintaulottuvuutta (Vaherva ym. 2006, 26)

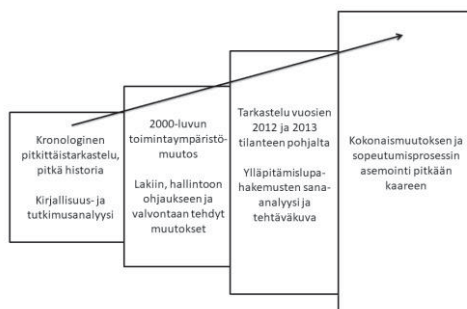
Vapaan sivistystyön lain mukaan sen aatteellis-ideologista ulottuvuutta määrittävät omaehtoisuus, monipuolisuus, moniarvoisuus ja tasa-arvo. Vahervan ym. (2006, 26) mukaan aatteellis-ideologiseen ulottuvuuteen sisältyvät ne periaatteelliset ja perustavanlaatuiset näkemykset, käsitykset ja ajatukset (ihmisestä, yhteiskunnasta, elämästä), joihin perustuen vapaan sivistystyön tavoitteet, lähtökohdat, toimintatavat ja (oletetut) seuraukset määritellään. Keskeisiä määritteitä ovat olleet vapaus,

tasa-arvo, omaehtoisuus, aktiivisuus, laaja-alaisuus sekä kansalaisten elämys- ja kokemusmaailman huomioiminen.

Organisatorista ulottuvuutta laissa edustaa puolestaan se, että vapaan sivistystyön organisaatioille jätetään vapaus määrittellä omat tavoitteensa ja tehtävänsä. Vahervan ym. (2006, 26) mukaan institutionaalis-organisatorisesta näkökulmasta vapaata sivistystyötä tehdään ja sen tavoitteita toteutetaan vapaan sivistystyön organisaatioissa. Keskeisiä ovat tällöin, ne tahot, jotka vapaata sivistystyötä toteuttavat, ja näiden organisaatioiden toiminnan lähtökohdat, tavoitteet, visiot ja strategiat. Toiminnallis-sisällöllistä ulottuvuutta vapaan sivistystyön vuoden 1998 lain vanhas- sa versiossa ilmensivät ja kuvasivat tuolloin *elinikäisen oppimisen periaate, persoonallisuuden kehittäminen sekä kyky kansanvaltaiseen toimintaan yhteisöissä*. (Vaherva ym. 2006, 26 - 27.) Lain vuoden 2010 uudessa määrittelyssä individualismin ja sopeuttamisen teemat ovat huomattavasti vahvemmin esillä. Uudet termit tuossa laissa ovat *elinikäinen oppiminen, yhteiskunnan eheys, tasa-arvo, ja aktiivinen kansalaisuus*. Vahervan ym. (2006, 26) mukaan toimintamuodoista ja -menetelmistä lähtevä tarkastelu painottaa aatteellis-ideologinen tarkastelutapaa siten, että arvioidaan toimintamuotoja ja -toimintatapoja, joita hyödyntäen vapaata sivistystyötä käytännössä toteutetaan. Tällöin arvioidaan (oppi)sisältöjä, joiden avulla tavoitteita ja tehtäviä toteutetaan. (Vaherva ym. 2006, 24 - 25; ulottuvuuksien näkökulmista myös Salo 2008, 170 ja Niemelä 2011, 25.)

1.5.7 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimus etenee kuvion 5 mukaisesti.



Kuvio 5. Tutkimuksen eteneminen

Tutkimus jakautuu kuuteen lukuun. Johdantoluvun jälkeen, toisessa luvussa johdatetaan tutkimuksen teemaan ja pyritään hahmottamaan toimintaympäristö, jossa vapaan sivistystyön oppilaitokset tällä hetkellä toimivat aikaisemman tutkimuskirjallisuuden avulla. Toisessa luvussa esitellään myös tutkimuksen tausta- ja tutkimusteorioiden sekä esitellään vapaasta sivistystyöstä aiemmin tehtyä tutkimusta.

Tutkimuksen luvussa 3 esitetään vapaan sivistystyön muutosta ja sopeutumista luonnehtivat keskeiset vst-ekspaniot toiminnan syntymisestä 2000-luvun vaihteeseen asti. Muutosta selvitetään ja analysoidaan aikaisemman keskeisen tutkimuskirjallisuuden systemaattisen analyysin avulla.

Tutkimuksen luvussa 4 kuvataan ja analysoidaan aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön sisältöjä 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä niitä pohtineiden keskeisten raporttien kautta. Tarkastelun avulla pyritään löytämään niihin sisältyvää jatkuvuutta ja niitä yhdistäviä teemoja. Raporttien tulokset kootaan yhteen ja muodostetaan kuva vapaan sivistystyön pitkän kaaren viimeisistä kahdesta vuosikymmenestä 2000-luvulla ja tuona aikana vaikuttaneista muutospaineista.

Luvussa 5 luodaan vapaan sivistystyön oppilaitosten vuosina 2012 ja 2013 laatimien ylläpitämislupahakemusten sisällön erittelyjen avulla näkemys niiden toiminnan tämänhetkistä sisällöllisistä määrittelyistä. Kullekin vst-oppilaitosmuodolle luodaan tehtäväkuva. Tehtäväkuva rakentuu koulutustehtävästä, sivistystehtävästä, funktionaalisesta tehtäväkuvauksesta, resurssiinnoituksesta ja alueidentiteettianalyysistä. Kunkin vst-oppilaitosmuodon toiminnan sisältö esitellään koulutus- ja sivistystehtävien sanastosta koottujen sanapilvien ja sanastosta tehtyjen synteettisten koulutus- ja sivistystehtävien avulla. Näkemystä tehtäväkuvasta tarkastellaan suhteessa vapaata sivistystyötä koskevaan lainsäädäntöön oppilaitosmuodotain. Tarkastelussa tukeudutaan myös Aulis Alasen vuonna 1985 luomiin vapaan sivistystyön kehysnormeihin. Luvun lopuksi pohditaan vapaan sivistystyön sisältö-määrittelyjä kokonaisuutena.

Luku 6 on johtopäätösluku. Siinä muodostetaan kokonaiskuva vapaan sivistystyön sopeutumisprosessista tapahtuneen kehityksen, tutkimustulosten ja tutkimuksessa muodostuneiden hermeneuttisten kehien avulla. Polkuriippuvaisen kehitysjanakuvauksen avulla pohditaan lisäksi vst-oppilaitosten toiminnallista roolia tämänhetkisessä tilanteessa, ja kootaan yhteen ja pohditaan jännitettä ja painetta aiheuttavia tekijöitä ja niiden taustalla vaikuttavia tekijöitä. Luvussa annetaan myös joitain konkreettisia ehdotuksia tutkimus- ja kehittämistarpeista tutkimuksen tulosten pohjalta.

2 TOIMINTAYMPÄRISTÖMUUTOS, SEN AJURIT JA INSTRUMENTIT SEKÄ AIEMMAT TULKINNAT VAPAAN SIVISTYSTYÖN MUUTOSKEHITYKSESTÄ

2.1 Instituutioiden muutoksen agentit ja ajurit

Talous ja yhteiskunta muuttuvat ns. pitkien syklien seurauksena. Yhteiskunnan pitkien syklien aiheuttamat muutokset heijastuvat myös instituutioiden ja organisaatioiden muutokseen ja muutostarpeeseen luoden erilaisia jännitteitä pidemmällä aikavälillä. Muutos tapahtuu joko evolutiivisesti tai revolutiivisesti. Evoluutiossa melko vakiintuneet ja synergistiset suhteet määrittävät muutosta ja revolutiiossa nopeat muutokset ja epävarmuus sekä kasvavat jännitteet ja ristiriidat määrittävät muutosta. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 23.) Muutos aiheuttaa toimijoille jännitetä nykyisen tilanteen mahdollisimman entisenlaisena säilyttämisen ja sen isomman muutoksen tarpeen välillä. Muutos koetaan eri syistä eri toimijoiden näkökulmasta enemmän tai vähemmän tarpeellisenä ja suhtautuminen nousee tältä pohjalta ja voi näin aiheuttaa voimakastakin, jopa periaatteellista vastarintaa pelkän vastarinnan takia. Toisaalta muutos voi synnyttää muutosta torjuvan tai sitä johonkin toiseen suuntaan vievän vastavoiman.

Sopeutuminen ulkoisiin muutoksiin on aina osin tietoista ja osin ulkopuolelta määrittynyttä. Instituution muutokseen johtava sopeutumisprosessi aktivoituu joko hyödyn, toiminnallisen parannuksen, vaikutusvallan tai legitimaation muutoksen pohjalta (Hall 2000, 517). Laajat institutionaaliset muutokset yhteiskunnallisessa järjestelmässä, johon instituutiot ovat petautuneet, tapahtuvat joko integroitumisen, uuden omaksumisen tai selviytymisen kautta (Hall 2000, 519). Konkreettista muutosta selitetään pidemmän ajan kausaalisissa muutosteorioissa muutosagenttien toiminnan ja muutosmekanismien vaikutuksen pohjalta (Mahoney 2004, 460).

Muutosdynamikkaa voidaan tarkastella muutosten yleisten teorioiden pohjalta. Mahoney on jakanut muutoksen yleiset teoriat 2000-luvulla viiteen ryhmään. Kuviossa 6 nuo ryhmät on esitetty ristiintaulukoiden suhteessa jatkuvan muutoksen ajureihin (muutosagentit) ja muutosmekanismeihin.

	Yleinen teoria				
	Funktionaalinen teoria	Rationaalisen valinnan teoria	Valtateoria	Uus-darwinistinen teoria	Kulttuuri-teoria
muutosagentti	sosiaalinen systeemi	yksilö	yhteinen toimija	genetiikka	yhteisö
muutosajuri	tarpeet/ vaatimukset	rakenteellinen rationaalisuus	resurssit	sopivuus	kielelliset käytännöt

Kuvio 6. Muutosagentit ja muutosajurit muutoksen yleisissä teorioissa (soveltaen Mahoney 2004, 463)

Tämän tutkimuksen näkökulmasta yleinen funktionaalinen muutosteoria on keskeinen selitettäessä sosiaalisen systeemin muutosta, joka tapahtuu muutostarpeen pohjalta. Myös ulkoiset vaatimukset (paineet ja jännitteet) toimivat muutosajureina instituution muutoksessa. Samoin muutokseen liittyvää valtateoreettista ajattelua, riippuvuuden kautta, voidaan käyttää hyväksi tutkimusongelmaa pohdittaessa.

Kaikkien instituutioiden yhteisenä tavoitteena on epävarmuuksien poistaminen (Streeck & Thelen 2005, 9 - 10). Instituutioiden olemassaolo vähentää konflikteja ja kaaosta yhteiskunnassa. Yhteiskunnan institutionaalinen rakenne muodostuu organisatorisista, poliittisista, regulatiivisista, normatiivisista ja kulttuurisista rakenteista. (Heiskala 2006b, 205.) Sotaraudan (2008, 245) mukaan instituutioihin kohdistuvan tutkimuksen avulla voidaan selvittää niiden vaikutusta yhteiskunnalliseen kehitykseen. Voidaan tutkia myös sitä, miten instituutiot vaikuttavat organisaatioiden ja ihmisten toimintaan. Instituutioiden tutkimus on oma tutkimusalan tieteesä. Sen nähdään tukeutuvan erityisesti sosiologiaan. (Gronow 2006, 93 - 104).

Instituution käsite ei ole yksiselitteinen. Heiskala on määritellyt instituution yksinkertaisesti. Hänen mukaansa instituutio ”tarkoittaa toistuvaa ja inhimillistä vuorovaikutusta muokkaavaa sosiaalisen toiminnan mallia”. Instituutiot voidaan puolestaan jakaa muodollisiin ja epämuodollisiin instituutioihin. Instituutio on siis organisaation käsitettä epämääräisempi. Organisaatio -termiin liittyy selkeästi kiinteämpi järjestäytymisaste.

Mahoneyn ja Thelenin luoman tyypittelyn mukaan instituutioiden muutos voi tapahtua neljällä tavalla. Instituution muutos voi olla siirtymä, jolloin jokin äkillisen muutoksen seurauksena omaksutaan parempi toimintamuoto. Se voi olla myös kerrostavaa, jolloin instituutioon muodostuu uusia kerroksia aiempien päälle ja oheen. Se voi olla ulkoisten vaikutusten ”pakottamaa” muutosta toimintamalleihin tai se voi olla korvautumista, jolloin jokin vanha institutionaalinen järjestely korvautuu täysin uudella. (Mahoney & Thelen 2010, 15 - 16.) Instituutioiden muutos on tyypillisesti hidasta ja inkrementaalista ja tapahtuu pidemmällä ajanjaksolla. Äkilliset institutionaaliset muutokset ovat huomattavasti harvinaisempia. (Hall 2010, 219.)

Sotarauta toteaa, että polkuriippuvuuden avulla voidaan myös aluetutkimuksessa selvittää kasautuvia hyötyjä ja haittoja sekä sellaista toimintaympäristöstä tulevaa palautetta, joka vahvistaa ja ylläpitää instituutioita. Polkuriippuvuus kiinnittää instituutiot jo niiden kulkemaan polkuun, ja samalla instituutiot omalta osaltaan lukitsevat itsensä alueen menneeseen. Streeckin ja Thelenin (2005, 6) mukaan polkuriippuvuuden käsite vie aluetutkijat analysoimaan muutosta joko ”jatkuvana, lineaarisena ja pienin askelin etenevänä (inkrementaalinen muutos) tai jaksottaisena, satunnaisena ja epäjatkuvana prosessina, joka näyttäytyy toimijoille suurina kertamuutoksina (äkillinen muutos)”. (Sotarauta 2008, 249 - 251.)

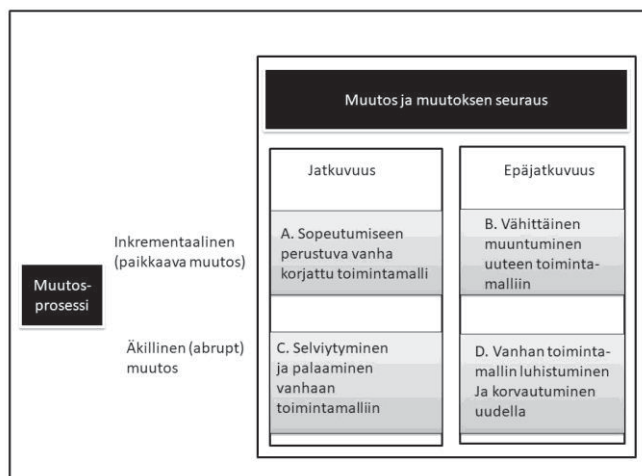
Uudet alueelliset ja paikalliset kehityspolut voivat syntyä joko laajempien yhteiskunnallisten muutostekijöiden vaikutuksesta tai paikallisten toimijoiden itse tekemistä päätöksestä. Yleensä kyse on yhteisvaikutuksesta. Tässä tutkimuksessa on käytetty muutospaineen käsitettä. Muutokseen johtavia kehityskäytäviä tai tiloja, joissa kehitysprosessi toteutuu, on vaikeata käytännössä osoittaa. Muutoksen ajuri voi olla ”esimerkiksi valtiovallan omalla ohjausvoimallaan (informaatio-, normi- ja resurssiohjaus)” osoittama suunta tai liikkumavara (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 15), joka määrittää esimerkiksi missä puitteissa vst-oppilaitosten on omat strategiansa suunniteltava.

Voidaan analysoida joko inkrementaalista vähittäistä muutosta, jossa pienin parannuksin parannetaan jo olemassa olevaa palvelua tai toimintatapaa tai äkillisempiä isoja muutoksia. Harisalon (2008, 164) mukaan inkrementalismi on loogista epäjatkuvuutta sisältävä muutosprosessi, joka korjaa itseään, uudistaa ja rakentaa. Organisaatioiden kohdalla voidaan puhua myös jaksottaisen lisäyksen strategiasta (the strategy of disjointed incrementalism esim. Salminen ja Kuoppala 1995, 115), joka on lähellä laaja-alaista laajaan valmisteluun perustuvaa pluralistista poliittista päätöksentekoa. Radikaalilla muutoksella vastaavasti tarkoitetaan toimintaa laajasti uudistavaa muutosta. Käytännössä muutoksen ajurina toimii joku yhteiskunnallinen

muutos ja sitä kuvaavana keskeisenä piirteenä voidaan nähdä julkisen sektorin tehtävien uudelleenmuotoutuminen. (Jalonen ja Juntunen 2010, 244.)

Jatkuvaan inkrementaaliseen muutokseen liittyy vaara kokonaisnäkemyksen hämmärtymisestä. Ratkaisuna tähän käytetään ns. iteratiivista seuranta, jossa aika ajoon arvioidaan kehitystä ja tarvittaessa muutetaan toimintaa. Amatai Etzioni (esim. 1970) loi mixed-scanning ajattelutavan. Etzioni (1984, 225 - 227) painotti ajattelutavassaan, että päätöksiä tehtäessä joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia tavoitteita, eikä kaikkien tavoitteiden maksimointi samanaikaisesti ole mahdollista. (Katajamäki 2009, 78; Hyyryläinen 2012, 49 - 52.)

Kuvio 7 tiivistää institutionaalisen muutosprosessin kaksijaon. Tutkimuksen, olakseen dynaamista, pitäisi etsiä ääri vaihtoehtojen välillä olevia, kehittämistyötä ja muutosta tukevia vaihtoehtoisia reagoitintapoja. Sotaraudan mukaan tiedämme vielä suhteellisen vähän siitä, miten institutionaalinen kenttä muokkaa pitkällä aikavälillä aluekehitystä. Aluetutkimuksessa tutkitaan kehitystä ja kehittämistä, mutta tutkimuksessa on tähän saakka ”panostettu suhteellisen vähän institutionaalisen muutoksen käsitteellistämiseen ja teoretisointiin”. (Sotarauda 2008, 249 - 251.) Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään vst-oppilaitosten sopeutumisprosessia suomalaisen alue- ja koulutusjärjestelmän muutoksessa. Samalla pyritään kuvaamaan institutionaalista muutosta ja käsitteellistämään ja teoretisoimaan muutosta ja pohtimaan sen merkitystä osaamisperusteisen kehittämispoliitikan mahdollisuuksien näkökulmasta.



Kuvio 7. Institutionaalisen muutoksen tyypittely muutosprosessien luonteen ja muutoksen seurausten perusteella (soveltaen Streeck & Thelen 2005,8 - 9; Sotarauda 2008, 250)

2.2 Tasapainon ja epätasapainon välinen jännite aluekehittämisessä

Häklin (2015, 168) mukaan ”monien toimijoiden yhdessä toteuttama yhteiskunta-kehityksen säätely” (hallinta) on alueellista kolmesta näkökulmasta. Alueellinen säätely on paikallista, jos ”se koskee tietyn alueellisen yksikön kehittämishaasteita”, esim. kuntaa tai maakuntaa. Toisaalta hallinta on alueellista myös silloin, jos siihen osallistuvat erilaisten alueellisten yhteisöjen edustajat. Kansalaisjärjestöjen ja poliittisten toimijoiden kautta hallinta voi kiinnittyä tiettyyn alueeseen. Niillä on tietyt sidokset alueelliseen toimintaympäristöönsä, vaikka ne eivät suoranaisesti edustaisikaan mitään tiettyä aluetta. Yleisimmällä, kolmannella tarkastelutasolla verkosto on alueellinen, jos se on juurtunut alueelliseen toimintaympäristöön. Verkostomainen poliittis-taloudellinen vakaa systeemi voi muodostua keskinäisriippuvuudessa olevista julkisen sektorin, yritysten ja kansalaisjärjestöjen muodostamasta kokonaisuudesta. Eri toimijoiden muodostamia yhteistyöverkostoja tai yhteisiä organisaatioita nimitetään uudeksi alueellistumiseksi. (Häkli 2015, 168 - 170.) Katajamäen (2013, 18) mukaan tätä voidaan paikallistasolla nimittää uudeksi paikallisuudeksi, jonka tavoitteena on paikkojen, kulttuurien ja ihmisten moninaisuuden lisääminen.

Organisaatiot ovat monin eri tavoin kiinnittyneet ja juurtuneet toimintaympäristöönsä ja vaikuttavat toiminta-alueensa aluekehitykseen. Puhutaan myös petautumisesta omaan ympäristöönsä. Aulan (1999, 21) mukaan ”organisaatiot ovat erilaisten intressiryhmien liikkuvia alliansseja”. Hänen mukaansa organisaatiotutkimuksessa onkin yhä enemmän omaksuttu näkemys, että organisaatio on ristiriitaisten rationaliteettien kasauma, kun aikaisemmin organisaatio nähtiin enemmän yhtenä koherenttina rationaliteettina. Organisaatioita voidaan tutkia myös instituutioina. Kun organisaatioita lähestytään instituutioina, selvitetään ”instituutioiden keskeistä asemaa ja merkitystä yhteiskuntaelämän ylläpitäjinä, puolustajina ja muuttajina”. Tutkimussuuntana instituutioiden tutkimus eli institutionalismi edustaa radikaalia poliittista taloustiedettä. Tutkimussuuntaus etsii ”instituutioista aktivoivia ja motivoivia voimanylhteitä tyytymättä suurelle yleisölle tarjottuihin selityksiin tarkoituksiperien hyvyydestä ja tarkoituksenmukaisuudesta. Valta onkin (Sawyer 1989, 6) instituutioiden dynamiikan käyttövoima, jonka avulla instituutiot ajavat omaa etuaan ja puolustavat saavutuksiaan. (Harisalo & Miettinen 2004, 23 - 24.)

Yhteiskunnan taloudelliset järjestelmät ovat yhteenkietoutuneina erilaisten sosiaalisten järjestelmien kanssa (myös Heiskala 2000a, 94). Taloudellisia ilmiöitä ei voi analysoida selittämättä samalla kulloiseenkin toimintaan liittyvää sosiaalista verkostoa ja järjestelmää, toimintaympäristöä. Usein viitataan Granovetterin (1985) artik-

keliin ”Economic action and social structure: the problem of embeddedness” American Journal of Sociology:ssä. Embeddedness -käsitteellä viitataan alueelle petautuneeseen tai juurtuneeseen toimintaan (esim. Tasala 2017, 18 - 21; Kolehmainen 2012, 253; Kolehmainen 2008, 302; Kolehmainen 2005, 47 - 48.)

Kolehmainen pohtii paikallisuuden käsitettä myös toisella perinteisellä aluetieteellisellä dikotomiolla territoriaalisen tilan ja relatiivisen tilan välillä. Absoluuttinen tilan käsite sai rinnalleen relatiivisen tilan käsitteen ns. uudessa aluemaantieteessä (esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 15). Territoriaalinen ja relatiivinen tila eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan molemmat voivat esiintyä samanaikaisesti. Territoriaalisuudessa ryhmät ja yksilöt pyrkivät ohjaamaan ja kontrolloimaan muita yksilöitä ja toimintoja ”tilan kontrollin ja määrittelyn avulla”. Kansallisvaltiot ovat selkein esimerkki territoriaalisuudesta. Julkisen vallan sääntely ja prosessit kuvaavat tätä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat luonteeltaan territoriaalisia, koska niillä on oma toiminta-alueensa. Se on itse otettu ja määritelty ja myöhemmin osin hallinnon määrittelemä. Relatiivinen alue (tila) puolestaan syntyy toimijoiden välisten suhteiden ja käytäntöjen kautta. Jokainen tilanne on tavallaan ainutlaatuinen ja määrättyyn hetkeen sidottu. Ongelmanratkaisuisissa tarvitaan tällöin monitasoista osallistavaa hallintaa, jossa tarkastellaan samanaikaisesti erilaisia mittakaavoja, politiikkatasoja ja verkostoja. (Luoto 2014, 150; Kolehmainen 2016, 345 - 346.)

Toimijaverkoston toimintalogiikat, dynamiikat ja maantieteelliset skaalat määrittelevät erilaisia tiloja. Tunnetuin lienee Castellsin (1996) esittämä tietoyhteiskunta ja siihen liittyvä virtojen tila -käsite (esim. Stalder 2006, 141). Tällöin erilaisten toimijoiden toimintamahdollisuuksiin vaikuttaa erityisesti niiden kyky kytkeytyä uudenlaisiin verkostoihin ja toimintamalleihin. Karkeasti yksinkertaistaen territoriaalisuus korostaa olemassa olevia hallinnollisia rajoja ja relatiivisuus taas niiden ylittämistä ja huomiotta jättämistä. (Kolehmainen 2016, 347.) Territoriaalisuuden ja relatiivisen alueen käsitteet kytketään tutkimuksessa systemiseen ajatteluun, resurssi-riippuvuusteoriaan ja alueidentiteettitarkasteluihin, ja niiden avulla selitetään tämän dikotomian ilmenemistä ja muutosta.

Aluetieteessä on jo pitkään pohdittu luovan jännitteen (myös kognitiivinen dissonanssi, Hämäläinen ja Heiskala 2004, 69) käsitettä (esim. Sotarauta 1996, Sotarauta & Lakso 2000, Stähle & Sotarauta 2003, Sotarauta 2003) osana aluekehittämistä. Luovan jännitteen käsitteen taustalla on ajatus organisaatioiden itseuudistumisesta organisaatioiden kehittämisen ytimessä. Alueiden innovatiivisuuden tutkimuksessa käytetty tulkintakehys istuu kaikkien instituutioiden tutkimukseen.

Luovan jännitteen vastavoima on kangistava jännite, joka saa instituutiot puolustamaan asemiaan. Luova jännite saa toimijat panostamaan aikaa ja resursseja

uuden luomiseen vanhan puolustamisen sijaan. Kyse on sopeutumisesta muuttuneeseen tilanteeseen. Luovassa jännitteessä eri suuntiin vetävien muutosvoimien energiaa käytetään uuden luomiseen. Stählen ja Sotaraudan (2003, 71) mukaan jännitettä aiheuttaa ”tasapainon ja epätasapainon välinen ristiriita”. Luontaisesti pyritään tasapainoon ja turvallisuuteen. Toisaalta oman roolin etsiminen on voima, joka vetää kohti epätasapainoa (ks. myös Sotarauda, 1996). Toiminta saattaa kangistua, jos kehittämisessä annetaan liikaa periksi tasapainoon vetäville voimille. Annettaessa liikaa periksi epätasapainoon vetäville voimille kehittämisprosessit hajoavat eikä resursseja kyetä käyttämään tehokkaasti ja organisaatio voi hajota. Organisaatio voi antaa liikaa periksi tasapainoon vetäville voimille, ja silloin se saattaa kangistua ja vaikeuttaa muutoksen generoimista. Organisaation menestys on viime kädessä riippuvainen sen kyvystä toimia tasapainon ja epätasapainon välisellä herkällä kaistaleella. (Stähle & Sotarauda 2003, 71.)

Puhutaan myös ns. orgaanisista organisaatioista. Niiden rakenteen ja prosessien avainkysymys on suhde ympäristöön ja tuon ympäristön muutokseen. Orgaanisen rakenteen omaava organisaatio reagoi ja sopeutuu ympäristön muuttumiseen luonnollisella tavalla inhimillisen toiminnan seurauksena. Mustikkamäen ja Sotaraudan (2008, 35) mukaan lienee selvää, että mikä tahansa ”organisaatio, jossa keskitytään vain olemassa olevan hyödyntämiseen, juuttuu aikaa myöten kiinni menneeseen polkuun eikä kykene uudistumaan toimintaympäristön muuttuessa”.

Kangistuminen (menneeseen kiinni juuttuminen) kytkeytyy luontevasti Virtasen ja Stenvallin (2014, 77) esittämään kehityskulkuun, jossa organisaatiot samankaltaistuvat (vrt. kangistuvat) etenkin silloin, kun niiden oma perustehtävä on epäselvä tai niiden omat keinot saavuttaa omia tai niille annettuja tavoitteita ovat epäselviä. Organisaatioiden samankaltaistuminen kytkeytyy niiden organisatoriseen kehitysvaiheeseen. Organisatorinen kangistuminen (vrt. samankaltaistuminen) voi olla pidemmällä aikavälillä syntynyttä tai tilannesidonnaista. Organisaation voi ajatella jähmettyvän ylläpitämään omaa tehtäväänsä jopa niin voimakkaasti, että sen toiminnassa ei ehkä huomata, ja että maailma ympärillä on muuttunut.

Hyryläisen ja Piispasen mukaan Folke (2006) on esittänyt ajatuksen, että resilienssin eli muutoskestävyyden käsite yhdistetään nykyisin aiempaa selvemmin ajatukseen ”uudistumisesta, uudelleen organisoitumisesta ja kehittämisestä.” Jatkuvan muutoksen keskellä muutoskestävät järjestelmät eivät ainoastaan ”sopeudu ja sopeuta”, vaan kykenevät myös tuottamaan innovaatioita ja toimimaan toisin. Eisto (2009, 73 - 74, 150) on heidän mukaansa esittänyt, että resilienssiajattelussa on tähän asti korostettu järjestelmien jatkuvaa muutosta. Järjestelmien uusiutumisen kannalta keskeiseksi näyttää sitä vastoin nousevan entistä enemmän ”kysymys,

kuinka järjestelmät kykenevät jatkuvan muutoksen ja kehityksen paineessa tuottamaan vakautta lisääviä sosiaalisia mekanismeja ja rakenteita”. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 130 - 131.) Keskustelu muutoskestävyydestä on viime vuosina siirtynyt erityisesti tähän suuntaan. Entistä enemmän korostetaan järjestelmien kykyä luoda vakautta toimintaympäristöönsä. Organisaatioiden resurssiriippuvuuden voidaan ajatella pelkän muutoksen lisäksi myös vakauttavan muutoksia (vrt. Hämäläinen ja Heiskala 2004, 52) ja etsivän niiden toteuttamiseen laaja-alaisesti erilaisia niiden omaan kehityspolkuun sitoutuneita ratkaisumahdollisuuksia. Heiskala ja Hämäläinen käyttävät resilienssistä termiä yhteiskunnallinen muutosjäykkyys.

Uutta tietoa organisaatioissa toimivien yksilöiden tasolla myös sopeutetaan ”muuttamalla sitä yhteisöllisen tradition suuntaan”. Tavoitteena on löytää sellainen muoto, jonka ”yhteisö parhaiten tuntee ja helpoimmin hyväksyy”, ja sopeuttamisprosessissa uusi tieto ”saatetaan liittää yhteisössä yleisesti tunnettuihin ja jaettuihin asioihin”. Sitä voidaan myös sensuroida korvaamalla sellaiset ainekset, jotka ovat ristiriidassa esimerkiksi yhteisön moraalikäsitteiden kanssa, yhteisön yhteiseen arvopohjaan ja kehityspolkuun liittyvillä aineksilla. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 132.)

Hämäläinen ja Heiskala viittaavat Schonin (1973, 123, 127 ja 130) tutkimuksiin, joiden mukaan uudet asiat tulevat yleensä hitaasti hyväksytyiksi. Kun ne ovat sitten vakiintuneet, ne ovat jälleen hitaita muuttamaan. Tämän kehityskulun johdosta tehokkaiden oppimisjärjestelmien suurin haaste onkin tämän viive- ja omaksumisajan lyhentäminen. Muutokseen liittykin ns. muutoskynnys. Muutospaineiden pitää tällöin ylittää tietty reaktiopiste, että muutosta tapahtuu, tai muutos lähtee liikkeelle. Onkin arveltu, että ihmiset ovat herkempiä suuremmille, äkkinäisille ja odottamattomille paineille kuin vähittäin kasvavalle paineelle. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 58.)

Sotaraudan mukaan alueellisessa innovaatiotoiminnassa (esim. Grapher 1993) on havaittu, että ”maantieteellinen läheisyys ei siis johda automaattisesti innovaatioihin, vaan se saattaa olla myös kognitiivisten, rakenteellisten ja poliittisten lukkiutumien lähde”. (Sotarauda 2007, 6.) Vst-oppilaitokset toimivat alueellisessa tai paikallisessa toimintaympäristössä. Niiden voidaan nähdä olevan suuntautuneina erityisesti omaan toiminnalliseen lähiympäristöönsä. Se voi aiheuttaa niiden toimintaan erilaisia lukkiutumia tai kääntää toimintaa esimerkiksi vain omaan lähipiiriin. Toiminnan suuntaaminen jatkuvasti ”samalle osallistujajoukkoille” voi aiheuttaa toiminnan ”yksipuolistumista” ja tietyllä tavalla myös innovaatiopotentiaalin vähentymistä ja muutoshalukkuuden vähentymistä.

Laajoihin yhteiskunnallisiin muutoksiin reagointi ”vitkaisesti ja viivytellen, viimeiseen asti muutoksen realisoitumista hidastaen ja omia intressejä suojaten” voi

olla myös valittu strategia. Hyyryläinen ja Piispanen (2013, 62) ovat kuntien kohdalla osoittaneet, että ”murrostilanteissa” omalla identiteetillä on tällaisissa muutostilanteissa ”viivyttämässä” erityisen tärkeä merkitys. Puhutaan alueellisesta tai organisatorisesta muutoskestävyydestä. Alueen tai organisaation omalla identiteetillä voi olla tällaisessa tilanteessa ratkaiseva merkitys siihen, että tällainen strategia voidaan valita. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 67).

Teoksessa ”N.F.S.Grundtvigin sivistysnäkemys ja kansanopiston tehtävä” voidaan sanoa tiivistetyn suomalaisen vapaan sivistystyön aluekytkentäiset lähtökohdat yleisemminkin. Grundtvigin ajattelussa keskeistä ovat elävä sana ja traditio (Niemi 2011, 97). Sana mahdollistaa vuorovaikutuksen ja sen kautta voidaan saada elävä yhteys traditioon ja ihmishengen historiaan. Ihminen on fyysisenä olentona sidoksissa tilaan ja paikkaan (avaruuteen) ja henkisenä olentona aikaan ja historiaan. (Siljander 1982, 18 ja 23.) Sana on Grundtvigille vastaavanlainen lajiolemuksen päämääre kuin työ oli Marxille. (Siljander 1982, 24 myös Ojanen 2008, 78 - 79).

Vapaaseen sivistystyöhön (kansanopistoaatteeseen) liittyy Siljanderin mukaan vahvan territoriaalinen painotus. Grundtvigin ajattelun pohja nousee hänen mukaansa prosessissa, jossa ihminen tulee tietoiseksi itsestään ja olemassaolonsa ehdoista. Pohja tähän löytyy inhimillisestä olemisesta. Se rakentuu kolmetasoisesti: koko ihmissuvun kehityshistoriasta, kansakuntien historiasta ja yksityisen ihmisen elämänhistoriasta. Maailmanhistoria oli Grundtvigille kansakuntien historiaa ja kansallisuudet veivät inhimillistä kehitystä eteenpäin. (Siljander 1982, 10 - 11.)

Ihminen on sidoksissa paikkaan ja tilaan, jossa hän on fyysisesti läsnä. Filosofisesti tarkasteltuna kyse on akklimatisoitumisesta, jossa ”ihmiset, joilla on yhteinen historia, kantavat yleensä muassaan tapoina ja tottumuksina paljon sellaista, mitä ei oikeastaan voi omaksua oppimalla”. (Varto 2005, 45.)

2.3 Vapaa sivistystyö territoriaalisena ja relatiivisena alueellisena ilmiönä ja systeeminä

Yhteiskunnallisten systeemien hallinta mahdollistuu, kun yhteiskunnan järjestelmien toiminnan lainalaisuudet tunnetaan. Tällöin yhteiskuntakehityksen ennustaminen ja ennakointi mahdollistuvat. (Häkli 1999, 39.) Yhteiskunta on modernin yhteiskuntakäsityksen mukaan systeeminen järjestelmä. Käsite mahdollistaa yhteiskunnallisten toimintojen tarkastelemisen erilaisina hierarkkisina osasysteemeinä. Systeemitasoinen ongelmien ja prosessien ymmärtäminen ja selittäminen on mahdollista. Moniosaiset ja monitoimijaiset systeemit sopivat laajojen yhteiskuntapoliittisten

tehtävien hoitamiseen. Grayn (1985) viitaten Koivisto toteaa, että ”organisaatioiden välinen alue (interorganizational domain) käsittää organisaatioiden yhteenliittymän, systeemin, jonka tarkoituksena on ratkaista niitä yhteisiä ongelmia, jotka eivät ole yksittäiselle organisaatiolle mahdollisia”. (Koivisto 2005, 35).

Luhmannilainen systeemiteoria lähtee siitä perusajatuksesta, että organisaation toiminnan rationaalisuus nousee epävarmuuden vähentämisestä. Epävarmuutta vähennetään puitteistamalla ja ongelmia syrjään siirtämällä organisaation omien päätösten avulla. (Virtanen 2015, 217.) Hyyryläisen (2012, 42 ja 45) mukaan ”kaiken päätöksenteon keskeisin kriteeri on päätösten rationaalisuus (järkiperaisuus)”. Yhä enemmän on kuitenkin ryhdytty puhumaan myös rajoittuneesta rationaalisuudesta.

Organisaatiot ovat suhteellisen uusi ilmiö. Organisaatiot ovat syntyneet osasysteemien eriytymiskehityksen myötä tavallaan oheistuotteina. Systeemiteoreettisessa ajattelussa organisaatiot nähtiin aluksi suljettuina systeemeinä. Tämän johdosta niillä on oma uniikki historiansa, omat sääntönsä ja omat päätöksentekokäytäntönsä. Organisaatioita ovat Luhmannin mukaan niin kaupalliset yritykset kuin poliittiset puolueet sekä myös sairaalat, oikeuslaitos, koulut ja yliopistot. Samaan kategoriiaan kuuluvat niin kolmannen sektorin organisaatiot kuin vapaachtoisorganisaatiotkin. Organisaatiot ovat tavallaan päätöksentekokoneita, jotka ovat niiden kollektiivisen kommunikaation muoto. Päätökset perustuvat aina aiemmin tehtyihin päätöksiin, ovat sidoksissa niihin. Toiset organisaatiot voivat puolestaan vain epäsuorasti vaikuttaa toisten organisaatioiden päätöksiin. Näin organisaatiot voivat viime kädessä syyttää vain itseään omista päätöksistään ja niiden seurauksista. (Jalava 2013, 100 - 101.) Tätä määritelmää vasten vst-oppilaitoksia voidaan pitää osana yhteiskuntaa ja sen koulutuksen alasyhteemien osina. Ne ovat oman kehityspolkunsa kautta osa omaa alasyhteemiään, joka on selvästi kehittynyt ja eriytynyt omanlaisekseen (esim. Ahlstedt ym. 1986, 13). Virtasen (2015, 215) mukaan systeemiteoreettisesti tarkasteltuna organisaatio onkin ”pätöksiä ketjuttava kommunikatiivinen systeemityyppi”. Virtasen mukaan mm. Nassehi (2005) on käyttänyt uudemmassa systeemiteoreettisessa organisaatiotutkimuksessa päätöksentekokoneen käsitettä. Ståhlen (2004, 223) mukaan luhmannilainen systeemiteoreettinen ajattelu antaa aineksia etenkin verkostojen ja organisaatioiden uudistumisprosessien ymmärtämiseen.

Männistö (2002, 85) käyttää kontingensiteorioista (joista resurssiriippuvuusteoria on yksi) kuvaavaa suomenkielistä nimeä ”yhteensopivuusteoria”. Yhteensopivuus tarkoittaa, että organisaatiolla on hyvä yhteensopivuus ympäristön tilannetekijöiden ja organisaation rakenteen tai toimintamallin välillä (Aula 1999, 107). Tämä mahdollistaa synergian syntymisen ja sen että asiat sujuvat paremmin, nopeammin ja

joutuisammin. Tuloksena on organisaation hyvä suoritustaso, tehokkuus ja menestyminen. Männistön mukaan mm. Schreyögg (1980, 208 - 209) on päätenyt siihen, että organisaatiolla ei ole muuta vaihtoehtoa sopeutua ympäristöönsä kuin säätää omaa toimintaansa tai toimintarakennettaan. Tietoisin sopeutumisen näkökulma on mm. Kallion (1995, 37) näkemyksen mukaan noussut kontingenssiteorioiden tarkastelussa keskiöön. (Männistö 2002, 86 - 88.)

Vaikkeinta muutos näyttää olevan organisaatioille, jotka ovat menestyneet hyvin aikaisemmin vallinneen yhteiskuntajärjestyksen paradigman aikana. Pitkään jatkunut menestys tuo muutosjäykkyyttä sekä taloudellista puskuria, jonka avulla muutosta voi lykätä (ns. voittajan kirous). Schienstockin (1999) mukaan menestyjäorganisaatiot ja -yhteiskunnat voivat jäädä kiinni vanhaan paradigmaan. Tarvitaan suuri kriisi rakenteellisen lukkiuman purkamiseksi. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 29.)

Muutosjäykkyyksiä voidaan tunnistaa ainakin jossain määrin liittyvän myös sosiaalisiin järjestelmiin. Mallintaminen antaa hyvää taustatukea systeemisten järjestelmien muutoksen tunnistamiseen. On kuitenkin syytä korostaa, että systeemikuvaukset ovat luonteeltaan tulkitsevia ja selittäviä, eivät absoluuttinen kuvaus vallitsevasta tilanteesta. Hämäläisen ja Heiskalan (2004, 48 - 49) useiden tutkimusten tuloksista kokoaman koosteen mukaan rakenteelliset muutosprosessit ovat hyvin samankaltaisia eri analyysitasoilla (pienryhmillä, organisaatioilla, sektoreilla, alueilla ja yhteiskunnissa). Heidän mukaansa pääselitys tähän ovat kollektiiviset oppimisprosessit ja hierarkkiset järjestelmät, joissa ihmiset päivittäistä toimintaansa suorittavat.

Muutos aiheuttaa Festingerin (1957) mukaan ns. kognitiivista dissonanssia. Ihmisten normaalien ja vakiintuneiden viitekehysten poikkeava tietoa ei aina halua ottaa huomioon, ja sille annetaan väliaikaisista sältöjä, jotta tiedon stressaavuutta, ja siihen liittyvää epävarmuutta voitaisiin vähentää. Tilannetta voidaan yrittää korjata myös pienin muutoksilla. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 52: Hall 2010, 217.) Myöskään Salmisen mukaan organisaatioiden muutos, erityisesti julkisten, ei ole yksiselitteinen kysymys. Muutoksessa on tarkasteltava hallinnon suhdetta talouteen ja tuotantoon, sekä toiseksi hallinnon suhdetta politiikkaan ja poliittisen päätöksenteon alueeseen. Muutos tapahtuu tilasta toiseen ajallisena muutoksena, joka koskee rakenteita, prosesseja ja henkilöstöä. Muutos voi olla myös reformi, jolloin muutos on haluttua, tietoista, ja tiettyyn suuntaan ohjattua. Muutos voi olla myös dynaamista, esim. kasvua, jolloin jotain olemassa olevaa organisaatiota muutetaan toiseksi. (Salminen 2002, 33.)

2.3.1 Tehtäväkuvan muodostuminen ja muokkautuminen toiminnan kautta

Tässä tutkimuksessa analysoidaan sosiaalisten järjestelmien muutosta ja sopeutumista. Funktioanalyysillä tutkitaan Salmisen (2002, 204) mukaan sosiaalisen järjestelmän rakenneosia. Funktioanalyysi lähtee siitä, että yhteiskunnan rakenneosat ovat riippuvaisia toisistaan. Ne täyttävät eri tehtäviä yhteiskunnan toiminnassa. Salmisen mukaan yhteiskunnissa ja yhteiskuntamalleissa on jatkuvasti käynnissä hajaantumis- ja differentoitumiskehitystä ja yhteiskunnallista evoluutiota. Yhteiskunnat ovat tasapainossa vain molemmissa ääripäissä. Muutos, ja sen aiheuttama epätasapaino, aiheuttavat häiriöitä eli dysfunktioita. (Salminen 2002, 213.)

Funktionaalinen yhteiskuntateoria tarjoaa tässä työssä yhden mallin lähestyä organisaatioiden toiminnan suuntaamiseen liittyviä toimintamalleja systemisessä yhteiskunnassa. Vapaan sivistystyön oppilaitokset toimivat hallinnollisessa, territoriaalisessa toimintaympäristössä. Salmisen mukaan ”funktionalistista yhteiskuntateoriaa on sovellettu erityisesti julkisen hallinnon toimintoihin, funktioihin ja rakenteisiin”. (Salminen 2011a, 54.)

Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on kaksi yhteiskunnallista tehtävää: ne tuottavat palveluja ja integroivat kansalaisia kouluttamalla (vrt. Klemelä 2014, 210). Koulutus- ja harrastepalveluja tuotetaan ”kentän” tarpeesta ja osana koulutusjärjestelmää osallistutaan yhteiskunnan legitimoimien koulutuksellisten kompetenssien hankinnan tukemiseen ja mahdollistamiseen yksilöille.

Funktionaalisen organisaatioteorian lähtökohtana ja analyysiväline on ns. parsonslainen nelikenttä (AGIL-nelikenttä jossa adaptation, goal-attainment, integration ja latency). Perusrakenne on se, että yhteiskunnan adaptaatio ja tavoitteiden saavuttaminen ovat hallinnon ja ympäristön välisiä ongelmia ja jatkuvuus sekä integraatio hallinnon sisäisiä ongelmia (kuviot 8). Vst-oppilaitoksen rooli nähdään asetelmassa hallinnon toimien ja toiveiden toteuttajaksi. Nelikenttää voidaan soveltaa sekä yhteiskunnan kokonaisrakenteen tutkimiseen että yksittäisen organisaation tutkimiseen järjestelmänä. Tutkimuksessa pohditaankin enemmän systeemiteoriaan tukeutuen yhteiskuntajärjestelmiä ja funktionaaliseen yhteiskuntateoriaan tukeutuen yksittäisiä oppilaitoksia järjestelminä. Asetelma kuviossa 8 avaa näkymät erilaisiin ulottuvuuksiin.

Suhde ulkopuolelle	
Adaptaatio/sopeutuminen TALOUDELLISET EDELLYTYKSET, talous Järjestelmä etsii, luo uusia ja jakaa resursseja. Järjestelmä hallinnoi taloutta ja suhteista muihin organisaatioihin adaptation	Tavoitteiden saavuttaminen, POLIITTISET PÄÄMÄÄRÄT, organisaatio päätöksentekojärjestelmänä Tavoitteiden määrittely ja arviointi. Taloudellisuus, kannattavuus ja vaikuttavuus. Palvelutehtävä. goal attainment
Jatkuvuus ja ylläpito, Sosiaalisaatio, Mallinmuodostus, ARVOT Järjestelmä säilyttää muotonsa ja estää jännitystilojen syntymisen. Mandaatti, julkinen intressi. Sosiaaliset normit, arvojärjestelmät latency	integration Integraatio, yhteisöllisyys NORMIT, yhteisöt, laki, normit Järjestelmän sisäisen kiinteyden ylläpito. Pyrkimysten yhteensovittaminen ja Koordinointi. Informaali organisaatio. Sisäiset suhteet

Kuvio 8. Funktionaalisen organisaatioteorian parsonslainen nelikenttä Rocherin täydennyksin (Salminen 2002, 205 - 206; Heiskala 1996, 98 - 99; Heiskala 2000b, 71; Klemelä 2014, 208 - 209)

Yhteiskuntajärjestelmän on järjestelmätasolla säilytettävä oma muotonsa ja estetävä yhteiskuntaa uhkaavien jännitystilojen syntyminen. Lopulta on kysymys yhteiskuntajärjestelmän sisäisestä ongelmasta, jonka ratkaisemisesta vastaavat erityisesti perheet ja koulutusorganisaatiot. (Salminen 2011a, 52.)

Yhteiskunnallisten organisaatioiden funktio on siinä, kuinka ne kykenevät täyttämään tehtäviä, ”joita yhteiskunnan tasapaino ja selviytyminen edellyttävät”. Funktionaalinen analyysi yksinkertaistettuna lähtee siitä, että sosiaaliset rakenteet säilyvät vain, jos ne ovat sopeutuvia ja täyttävät tiettyjä yhteiskunnan edellyttämiä tehtäviä. Jos ne säilyvät, voidaan päätellä, että rakenne on sopeutuva ja se on tästä syystä säilynyt. (Salminen 2002, 205.) Kaikilla organisaatioilla on oma toiminnallinen roolinsa yhteiskunnassa, sen ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Luhmannin (1995, 73) mukaan systeemeissä ei ole olemassa merkityksettömiä osia.

Parsonslaisessa järjestelmäteoreettisessa lähestymistavassa on yhdistetty persoonallisuus-, yhteiskunta- ja kulttuurijärjestelmät. Teorian lähtökohtana on ”yhteiskunnallisen prosessin näkeminen eri järjestelmien muotoutumisena ja eriytyminen ja näiden järjestelmien välisenä vaihtona ja rajojenhallintana”. (Heiskala 2000a, 97.)

Kankaan (2006, 297) ja Alasuutarin (1999, 64) mukaan Parsonsille (esim. 1976, 76) normit olivat keskeinen käsite. Gronowin (2006, 97) mukaan sosiologisvaikutteisessa organisaatiotutkimuksessa keskeisenä organisaatioiden institutionalisoitumista määrittävinä tekijöinä pidetään arvoja, normeja ja asenteita. Normit ja

arvot motivoivat toimijat suuntautumaan yhteistoiminnallisesti. Vanha institutionaalisuus on korostanut normien sisäistämistä sosialisaatiossa ja uusi institutionalismi painottaa enemmän tapojen ja tottumusten merkitystä niiden taustalla. Kulttuurinen ja historiallinen viitekehys on noussut merkittävämpään asemaan tulkinnassa. Oletetaan, että organisaatiot eivät ole niin nopeasti muuttuvia kuin aikaisemmin kuviteltiin. Yksilöt eivät yksinkertaisesti kykene hahmottamaan vaihtoehtoja nykyisille institutionaalisille järjestelmille. Toiminta totunnaistuu toistuessaan riittävän usein ja siitä muodostuu yksilölle rutiini. Toimijat tulevatkin usein tietoisesti tavoitaksi ja totumuksista poikkeuksellisissa tilanteissa, kun toiminta jostain syystä kriisiytyy. (Gronow 2006, 97 - 98 ja 103.)

AGIL-kenttä kuvaa tehtäviä, joihin järjestelmän pitää sopeutua, että se kykenisi jatkamaan toimintaansa. Ympäristöstä kohdistuu organisaatioon jatkuvasti hajoamispaineita. Paineita hallitaan ylläpitämällä jatkuvasti ratkaisuja hajautumispainneiden torjumiseksi. Integraatioon ja päämääränasetteluun liittyviin paineisiin on kyettävä reagoimaan välittömästi (kuvion 8 oikea puoli). Myös sopeutumiseen ja arvoihin (mallinmuodokseen) liittyviin paineisiin pitää reagoida välittömästi, mutta reagoimattomuus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä ja niihin voidaan reagoida myös pidemmällä aikavälillä (kuvion 8 vasen puoli). (Heiskala 2000a, 97 - 98.; Heiskala 2000b, 70 - 76.) Virtasen (2015, 216) mukaan luhmannilaisessa systeemiteoriassa organisaation päätösten ketjuuntuminen estää organisaatiota hajoamasta ympäristöönsä ja pitää organisaation käynnissä.

AGIL-järjestelmäkuvaus esitetään kuviona, koska painotus siinä on voimakkaasti järjestelmien välisessä vaihdossa ja järjestelmien rajojenhallinnassa. Parsonsin mukaan AGIL-nelikenttä on ns. analyttistä realismia, jonka mukaan käytettävät käsitteistöt ovat aina tutkijan luomia, eivät staattinen peilikuva todellisuudesta, vaan väline todellisuuden jäsentämiseksi. Koska yhteiskunnan ja sen järjestelmien modernisaatiokehitys on eriytymistä, syntyy yhä lisää uusia AGIL-kenttiä. (Heiskala 2000a, 100 - 102.) Sosiaalisen pääoman teorian näkökulmasta uudet, paljolti itsestään syntyneet organisaatiot, tuovat järjestelmään silloittavaa luottamusta, ja kasvattavat sosiaalista pääomaa (Ilmonen 2006, 113). Silloittava luottamus on samalla myös alueellista tasavertaisuusperiaatetta tukevaa luonnollista muutostekijää (Moisio 2012, 213 ja 311).

Parsonslainen funktionaalinen organisaatiotutkimus on luonteeltaan ja taustaltaan samalla lineaarista evolutiivista pyrkimystä kohti modernia entistä paremmin toimivaa yhteiskuntaa. Talcot Parsonsilta modernismi on yhteiskunnallisten alajärjestelmien eriytymistä. Yhteiskuntien ongelmat muodostuvat alajärjestelmien puutteellisesta keskinäisestä integraatiosta. Ellei niiden keskinäinen koordinaatio onnis-

tu, syntyy ongelmia eli yhteiskunnallisia patologioita. Ongelmia voidaan ratkaista lisäämällä eriytymistä. (Heiskala 2000a, 89 - 90.)

Organisaatiot voivat kulttuurisessa evoluutiossa muodostua erilaisiksi instituutio-naalisiksi järjestelyiksi (Heiskala 2000a, 113.) Evoluutio voi samanlaisissa kulttuuri-sissa reunaehdoissa johtaa erilaiseen toimintatapaan. Yhteiskunnallisen toimintaympäristön muuttuminen aiheuttaa jännitteitä ja evoluutiopainetta.

2.3.2 Resurssiriippuvuus määrittää tehtäväkuvan sisältöä

Resurssiriippuvuusteorian keskeisin oletus on, että mikään organisaatio ei ole täysin omavarainen eikä pysty hallitsemaan olemassaolonsa edellytyksiä yksinään. Organisaation täytyy väistämättä olla vuorovaikutuksessa oman ympäristönsä kanssa saadaakseen pääsyn tarvitsemiinsa resursseihin. Resurssiriippuvuusteorian mukaan organisaatiot tarvitsevat joitain sellaisista ulkopuolisista resursseista tai palveluista, jota joku organisaation ulkopuolinen toimija hallinnoi. Ulkopuoliset toimijat vaativat organisaatiolta jotain vastineeksi omista resursseistaan. Toimiakseen tehokkaasti organisaation tulee pystyä tyydyttämään ulkopuolisten toimijoiden tarpeet mahdollisimman hyvin. Tällä tavalla organisaatioiden keskinäiset riippuvuussuhteet muodostuvat. Syntyvä riippuvuussuhde voi olla esimerkiksi kilpailullinen, jos toimijat hyödyntävät samaa resurssipohjaa ja kilpailevat tuloksesta, tai symbioottinen, mikäli niillä on yhteinen tavoite tai päämäärä. (Pfeffer & Salancik 2003, 19 ja 41 - 43.)

Resurssiriippuvuusteoria soveltuu tutkimuksen tutkimusteoriaksi siksi, että resurssiriippuvuusteoria eroaa taloustieteen teorioista siten, että ”voimavarojen kriittisyys kuvaa niiden strategista merkitystä eikä niukkuutta”. Mitä tärkeämpi joku voimavara on organisaatiolle, sitä kriittisempi on sen merkitys. Männistön mukaan resurssiriippuvuusnäkökulma ei lähtökohtaisesti perustu tehokkuuden tavoitteluun vaan sosiaaliseen vaihtoon ja toimintaympäristöön liittyvän epävarmuuden vähentämiseen (Männistö 2002, 110). Historiallisia prosesseja ei voida myöskään selittää ilman riippuvuutta. Rakenneteoreettinen historia koostuu tapahtumista, toiminnasta ja teoista, jotka eivät ole satunnaisia, vaan toisistaan riippuvaisia. (Haapala & Lloyd 2018, 15.)

Organisaation ympäristön määrittely ei ole täysin yksiselitteistä ja riippuu siitä, miten laajasti sen ympäristöä tarkastellaan. Ympäristöksi voidaan lukea esimerkiksi kaikki ne tapahtumat ja tekijät, joilla on jokin vaikutus organisaation toimintoihin tai sen aikaansaamiin tuotoksiin. Organisaatioiden ympäristö muodostuu eri toimijoiden yhteistyön tuloksena. Ratkaisevaa organisaation ympäristön määrittelyssä on,

miten organisaatio itse havaitsee ja hyväksyy ympäristönsä, ja tämä ympäristö muodostuu lopulta siitä, mitä asioita organisaatio siinä itse tarkkailee ja ottaa toiminnassaan huomioon. (Pfeffer & Salancik 2003, 62 - 63.) Männistö (2002, 119) toteaa mm. Weickin (1979, 215 - 217) korostaneen, että organisaatiolla on jatkuvasti tarve ylläpitää tasapainoa jatkuvuuden (identiteetin säilyminen) ja joustavuuden (hengissä säilyminen) välillä. Resurssiriippuvuustarkastelussa valta on Pfefferin (1981, 101) mukaan erityisesti sidoksissa tiettyihin resursseihin kuten rahoitukseen, arvovaltaan, legitimaatioon, etuihin ja sanktioihin, asiantuntemukseen sekä kykyyn sietää epävarmuutta. (Pfeffer & Salancik 2003, 44.)

Organisaatiot reagoivat aina ulkoisiin vaatimuksiin jollain tavoin. Resurssiriippuvuusteorialla selvitetään, miten organisaatiot ulkoisiin vaateisiin reagoivat. Organisaatiot asemoivat itseään ja pohtivat, miten niiden pitäisi asemoitua sekä reagoida muutoksiin. Organisaatioilla ei ole resursseja, joilla tunnistaa mistä lähteistä resursseja on saatavissa. Organisaatioiden välille muodostuu tästä syystä erilaisia keskinäisiä riippuvuuksia ja valtasuhteita. Mitä riippuvaisempi organisaatio on ulkoisista resursseista, sitä rajoittuneempaa sen toiminta on. Hallitakseen riippuvuuden määrää organisaatiolla on kaksi pääasiallista mahdollisuutta vaikuttaa riippuvuuden määrään. Organisaatio voi yrittää luoda jotain merkittävää arvoa resurssien haltijoille tai organisaatio voi yrittää pyrkiä vapautumaan riippuvuuksistaan ja luoda samalla itselleen enemmän mahdollisuuksia toimia oman mielensä mukaan luomalla itselleen sellaisia resursseja joista muut ovat riippuvaisia. (Männistö 2002, 112; Harisalo 2008, 227 - 228.) Kaikki organisaatiot tekevät työtä erilaisten riippuvuuksien minimoimiseksi (Pfeffer & Salancik, 2003, 261).

On mahdotonta olla perillä kaikista resursseista ja niiden lähteistä. Organisaation on kyettävä priorisoimaan resurssilähteitään. Mitä kriittisempi resurssilähde on organisaatiolle, sitä suurempi on sen strateginen merkitys. (Pfeffer ja Salancik 2003, 41; Harisalo 2008, 228 - 229.) Männistön mukaan resurssiriippuvuutta voidaan vähentää kahta strategiaa käyttäen, joko ns. Buffer- tai Bridging -strategioilla. Buffer -strategiassa pyritään suojaamaan omaa ydinosaamista muilta ja tämä johtaa käytännössä ulkoisen riippuvuuden vähentämiseen. Bridging -strategiassa taas luodaan läheisiä suhteita riippuvuutta aiheuttaviin tekijöihin toimintaympäristössä, ja näin pyritään hallitsemaan riippuvuutta. Tätä suhteiden luontia voidaan tehdä sekä virallisilla, että epävirallisilla tavoilla. Hämmäläisen ja Heiskalan mukaan vakaat toimintapuitteet korostavat sitovan (bonding) sisäisen sosiaalisen pääoman merkitystä, ja nopeat muutokset taas korostavat yhteisöjä yhdistävän (bridging) sosiaalisen pääoman merkitystä. (Männistö 2002, 122; Hämmäläinen ja Heiskala 2004, 66 - 67.) Nämä päästrategiat tarjoavat organisaatiolle mahdollisuuksia erilaisiin variaatioihin

koordinaatitavoissa. Edellytyksenä on kriittisten resurssien tunnistaminen ja niiden luonteen ymmärtäminen. Kriittisten resurssien tunnistaminen aineistolähtöisesti antaa mahdollisuuden erilaisten koordinaatiotapojen pohtimiseen paitsi teorian, myös käytännön toiminnan näkökulmasta. Samalla voidaan lisätä mahdollisuuksia hallita riippuvuuksia toimintaympäristössä menestymisen kannalta elintärkeistä resursseista. (Tiilikainen 2007, 26 - 27.) Kriittisten resurssien tunnistaminen on avain ymmärtää vst-oppilaitoksen toimintaympäristön kriittisiä komponentteja.

2.4 Yhteiskuntapolitiikan ja kehittämisajattelun muutoksia globalisoituvassa toimintaympäristössä

2.4.1 Yleisen yhteiskuntapoliittisen ajattelun muutos

Yleinen yhteiskuntapolitiikka vaikuttaa siihen millaisin periaattein yhteiskunnallisten toimijoiden toimintaa tuetaan ja kuinka niiden toiminnan vaikuttavuuteen yleisesti suhtaudutaan. Poliittiset painotukset vaihtuvat poliittisten voimasuhteiden muuttuessa. Viime vuosina sanotaan uusliberalistisen yhteiskuntapolitiikan voimistuneen. Yhteiskuntapolitiikan muutos on vaikuttanut myös hallinnolliseen ajatteluun ja hallinnon toimintatapoihin.

Yhteiskunnallisen muutoksen hallinnasta käytetään usein termiä NPM (New Public Management, (esim. Virtanen & Stenvall 2014, 66; Yliaska 2014, 12 - 13) haluttaessa kuvata valtion hallinnollisen roolin muuttumista toiminnan ohjauksessa aikaisempaa managerimaisemmaksi. Uudessa julkisjohtamisessa korostuvat uudet funktiot kuten strategisuus, tehokkuus, suorituskyvyn arviointi, palkitseminen ja valvonta. Tällöin korostuu ammattimaisuus ja toiminnan analysointi sekä organisaation suorituskyky, tehokkuus, taloudellinen vastuu, kilpailukykyasetelma sekä palvelujen uudet tuottamismuodot. Tavoitellaan tilanteita, joissa vähemmillä resursseilla voidaan saada aikaan enemmän. Uuden julkisjohtamisen syntymiseen ja voimistumiseen vaikuttivat erityisesti lamat ja niitä seurannut julkisten resurssien niukkuuden aika, byrokratian kritiikki ja individualismin kasvu. Julkinen johtaminen painotui tällöin erityisesti toimijoiden valtuuttamiseen, toimintojen markkinaistamiseen, julkisten toimijoiden omien resurssien ja varojen hankintaan ja ansaintaan sekä sopeutumiseen muutokseen. (Salminen 2002, 161 - 162 ja 2011, 72 - 79.) Patomäkeen (2005a, 58, 60 - 61) ja Koivumäkeen (2005, 16) viitaten Varjo korostaa, että uusi julkishallinto on määritelty nimenomaan ”palveluiden tuottamiseksi” ja näin

sille on asetettu samat menestyksen kriteerit kuin markkinayrityksille. Ilmauksia tästä ovat mm. tuloksellisuuden lisäämiseksi tehtävä ”yksityistäminen, toimintojen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen, julkisen ja yksityisen sektorin periaatteellisen rajaidan madaltaminen sekä erilaiset ’strategiset kumppanuudet’ julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä”. (Varjo 2007, 71.)

Hyyryläisen ja Lehdon (2014, 14) mukaan entistä enemmän on ryhdytty käyttämään myös käsitettä New Public Governance vastareaktiona NPM -käsitteen saamalle kritiikille. NPG korostaakin enemmän ihmisten ja organisaatioiden verkostoitumista, hyvää hallintoa, etiikkakysymyksiä sekä erilaisia demokratian ja laajemman kansalaisosallistumisen teemoja. NPG painottaa erityisesti kumppanuuksia ja toimijoiden omaa aktiivisuutta. (Hyyryläinen ja Lehto 2014, 19 - 20.) Uudessa hallintotavassa on muuttunut myös ohjaus. Hyötyläinen (2002, 22) kuvaa muutosta niin, että hallinnon hajauttamisesta ja sääntelyn purkamisesta on aiheutunut tilanne, jossa perinteiset ohjausvälineet (normi- ja resurssiohjaus) on korvattu informaatio-, arviointi- ja tulosohjauksella.

Temmeksen ym. (2002, 16) mukaan hallinnon uudistamiseen liittyvässä NPM-ideologiassa keskeistä on ollut myös tietynasteinen vallan siirto. Ajatuksena on ollut siirtää valtaa virkamiehiltä poliittisille päättäjille. Ajatus on ollut sama kuin yrityksissä, joissa toiminnallinen valta on toimitusjohtajalla; osakkeenomistajat ovat sen hänelle antaneet. Hallinnon toiminnassa aikaisempaa enemmän korostuvat strategiset kysymykset hallinnollisen toimeenpanon kustannuksella. Poliittisille toimijoille saadaan mahdollisuuksia (”pelivaraa”) vaikuttaa asioihin ja strategisia resursseja toteuttaa rakenteellista kehittämistä. Strategiapainotukset ja niihin liitetyt ”erillisrahoitetut, määräaikaiset ohjelmat ja hankkeet” tuovat liikkumavaraa ”sen sijaan, että harjoitettaisiin vain vakaata hallinnollista toimeenpanoa”. (Temmes ym. 2002, 16.) Kyseessä on ns. policy- tai toimintapolitiikkaohjaus. Tämä sopii ajatteluun julkisen hallinnon organisaatioiden perinteisestä pääfunktioista valmistelutyössään sovittaa yhteen ”hyvinkin erityyppisiä intressejä ja tavoitteita” (Ahlstedt ym. 1986, 28; Mötönen ja Kettunen 2011, 286). Liikkumavara mahdollistaa ohjaamisen ja painottamisen käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Kehittämisselityksen sisällön painotusten ja tavoitteiden muutokset ovat luo-
neet muutospainetta. Koko 1900-luvun loppupuolen keskeisenä kehittämistavoitteena olleesta alueiden välisiä kehityseroja tasaavasta hyvinvointivaltiopolitiikasta, jossa keskeisiä tavoitteita ovat olleet sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo (esim. Aitola 2012, 9; Moisio 2012, 24), on 2000-luvulla siirrytty kohti Suomen sisäisten alueiden välistä kilpailua. Muutos on tehnyt Suomesta yhä enemmän ”kilpailukyky-yhteiskunnan” (mm. Hämäläinen ja Heiskala 2004, 70; Heiskala 2006a, 35 - 40;

Kantola 2006, 167; Pelkonen 2008, 5; Moisio 2012, 35 - 37 ja 167), jossa alueet ja organisaatiot kilpailevat keskenään niukkenevista resursseista. Voidaan puhua myös siirtymästä hyvinvointivaltiosta kilpailuyhteiskuntaan (esim. Kettunen 2004, 290 - 291). Suomesta on kehitetty viime vuosina kilpailukykyistä hyvinvointiyhteiskuntaa (Virtanen & Stenvall 2014, 51).

Uusliberalistisen ajattelun mukaan valtiot kilpailevat keskenään ja kansainvälinen kilpailukyky nousee aikaisempaa keskeisemmäksi keinoksi valtiollisessa talouspolitiikassa. Valtio voi tarjota kansalaisilleen korkeaa ja kasvavaa elintasoja vain tasaisesti ja jatkuvasti kasvavan kansantaloudellisen tuottavuuden avulla. Kilpailukyky-yhteiskunta harjoittaa (Jessop 2002) aikaisempaa hyvinvointivaltiota enemmän kannustavaa sosiaalipolitiikkaa ja tavoitteena on parantaa kansalaisten työkykyä ja sitä kautta lisätä hyvinvointia ja palveluita (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 89).

Oleellinen muutos kansainvälisessä yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä, joka on merkittävästi vaikuttanut myös toimintaympäristöön Suomessa, on ollut, että rakenteelliset kehittämistekijät ovat nousseet aikaisempaa keskeisempään rooliin. Talouden kansainvälistyminen ja yhteiskunnan instituutioiden ja julkisen sektorin kilpailukyky ovat nousseet keskeisemmäksi yhteiskuntien kasvun selittäjäksi. Muutos on korostanut ”sosiaalisten innovaatioiden merkitystä taloudellisen kehityksen uutena moottorina”. Sosiaaliset innovaatiot ovat ”regulatiivisiin, poliittisiin ja organisatorisiin rakenteisiin liittyviä uudistuksia”. Ne parantavat yhteiskunnan suorituskykyä. Sosiaalisia innovaatioita ja rakenteellista kehittymistä syntyy vain ”kollektiivisten oppimisprosessien ja kulttuuristen rakenteiden uudistumisen kautta”. Toimintaympäristömuutokset ja toimintaan liittyvien ongelmien kasautuminen saavat muutokset liikkeelle. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 42 ja 48.)

2.4.2 Aluekehittämisajattelu on jatkuvassa muutoksessa

”Eri alueiden menestymisen edellytyksiin vaikuttavia toimia kutsutaan aluekehittämiseksi. (Katajamäki 2009, 68).” Aluekehittäminen on alueperustaista ja on tärkeää, että kehitettävä alue määritellään tarkasti. Aluekehittämisen tavoitteena on varmistaa, että alueet voivat menestyä omista lähtökohdistaan. (Katajamäki & Lundström 2012, 19 - 21.) Tässä tutkimuksessa vst-oppilaitokset nähdään aluekytkentäisinä organisaatioita, joilla on merkitystä niiden sijaintialueiden toimintaympäristössä.

Alueellisessa kehittämistoiminnassa uskottiin 1960-luvulla eksogeenisiin kehittämismalleihin, jotka korvautuivat endogeenisen kehittämisenäkemyksen sisältävillä malleilla ennen vuosituhannen vaihdetta. Ryhdyttiin korostamaan paikallisia voima-

varoja, yrittäjyyttä ja monimuotoisuutta kehittämisen potentiaaleina aikaisempaa enemmän. Endogeenisista kehittämismalleista siirryttiin neoendogeenisiin malleihin uudella vuosituhanella ja ryhdyttiin uudelleen kiinnittämään huomiota myös alueiden ulkoisiin riippuvuuksiin ja kytkentöihin. Myös kansantalouden ja talouselämän kokonaisuutosten vaikutukset toimintaympäristöön otettiin huomioon aikaisempaa laajemmin. Tavoitteeksi kehittämisessä nousi monitahoinen ja verkostomainen hallintatapa. Julkiset, yksityiset ja yhteisölliset osapuolet työskentelevät yhdessä parantamalla kaikkien mahdollisuuksia itse vaikuttaa kehityksen suuntaan ja ohjata kehitystä. (Katajamäki 2009, 69; Katajamäki 2013, 18 - 19.)

Hyvinvointivaltion uudelleenarvioinnin myötä 1990-luvulla siirryttiin verkostojen aikaan. Samalla aluekehittämisessä ja aluepolitiikassa siirryttiin vuodesta 1989 ohjelma-perusteisen alueellisen kehittämisen kauteen (Sippola 2010, 25). Osaaminen, innovatiivisuus ja teknologia nousivat kehittämisajattelussa aikaisempaa keskeisempään rooliin. Myös Euroopan unionin jäsenyys vuonna 1995 muutti kehittämisen toimintaympäristöä. (Sotarauta 2015, 217 - 220.) Aluekehityksen poliittisessa ja taloudellisessa sääntelyssä on Häklin mukaan siirrytty valtiokeskeisestä hallinnosta kohti monien toimijoiden yhdessä neuvottelemaa ja toteuttamaa hallintaa. Hänen mukaansa (Jessop 1995, 317) ”hallinnassa sovitetaan yhteen laajemman yhteiskunnallisen toimijajoukon tavoitteita”. (Häkli 2015, 166.) Monimutkaistuvia alueellisia ongelmia ei voi ratkaista yksin vaan ongelmanratkaisu vaatii paikallisia toimia ja valtion tukea. On siirrytty valtiokeskeisestä hallinnosta kohti monien toimijoiden yhdessä neuvottelemaa ja toteuttamaa hallintaa. Hallinnassa sovitetaan yhteen laajemman yhteiskunnallisen toimijajoukon tavoitteita. Samalla oppiminen on nostettu alueen kilpailukyvyyn keskeiseksi elementiksi. Puhutaan oppivista alueista kehittämisen lähtökohtana. Paikallisten toimijoiden oma kyvykkyys on noussut keskeiseen asemaan kehittämistyössä

Ajattelumuutokseen liittyi kehittämistä koskevan mielenkiinnon painottaminen evolutionaariseen ajatteluun. Endogeeniseen kehitysnäkemykseen perustuvan evolutionaaristen tutkimusten mielenkiinto on niissä prosesseissa ja mekanismeissa, jotka vaikuttavat talouden itseuudistumiseen. Myös systeemien tutkimuksessa käsitys suljetuista järjestelmistä on muuntunut avointen järjestelmien suuntaan. Muutoksen johdosta uskotaan yhä enemmän myös systeemien itseuudistumiseen. Paradigman muutosta kuvaa, että systeemien osien ominaispiirteiden sijaan korostetaan osien välisen vuorovaikutuksen merkitystä. Keskusteluun on noussut kompleksinen systeemi (complex system) ja ilkeät ongelmat (wicked problems) erityisesti tarkasteltaessa julkisia organisaatioita.

Kehittämisen kokonaisuudet, joihin pysytään vaikuttamaan, ovat muuttuneet sirpalemaisemmaksi. Aluekehittämisajattelussa eheyttäminen, jonka tavoitteena oli pyrkimys tasoittaa alueiden välisiä kehityseroja, on tässä muutoksessa menettänyt sekä poliittisena pyrkimyksenä että strategisena toimintamallina merkitystään, joka sillä oli vielä hajautetun hyvinvointivaltion rakennuskaudella viime vuosisadan jälkimmäisellä puoliskolla. Aluekehittämisen edellytyksiin vaikuttaa voimakkaasti myös ”valtiotilan jäsentämisen” sisältö, eli se, mikä milloinkin koetaan valtion tehtäväksi. Suomi oli ennen ja jälkeen maailmansotien ns. areaalinen valtio, kansakunta Suomi. ”Hajautettuun hyvinvointivaltioon” siirryttiin 1960-luvulta lähtien, jolloin vielä eheyttäminen nähtiin keskeisenä tavoitteena. Hajautettuun kilpailuvaltioon on puolestaan siirrytty 1990-luvun aikana. Valtion kehittämistyötä on leimannut entistä enemmän tukeutuminen isompiin kehittämisalueisiin erilaisten alueellisten ohjelmien pohjalta. On puhuttu kilpailuvaltion osien keskinäisestä kilpailusta. Moisio sanoo, että 2000-luvun puolella ollaan jälkeen uuden kehittämisajattelun kynnyksellä. Tässä vaiheessa, ns. metropolivaltion vaiheessa, suomalaisessa kehittämisessä painottuu entistä vahvemmin entistä harvempien Suomen osien aktiivinen kehittäminen ja yhteisten resurssien entistä suurempi suuntaaminen niihin. (Moisio 2012, 305 ja 308.) Viimeaikainen kehitys on Suomessa aiheuttanut suuruuden ekonomian korostumista kaikessa kehittämistyössä ja kaikilla toiminnan tasoilla haetaan yhteistyöasetelmia ja entistä suurempia kokonaisuuksia myös toimijoiden itsensä toimesta. Tästä hyvä esimerkki koulutussektorilla on Joensuun ja Kuopion yliopistojen fuusioituminen Itä-Suomen yliopistoksi. Kaksi hajautetun hyvinvointivaltion kaudella rakennettua yliopistoa sulautui yhteen hajautetun kilpailuvaltion kaudella samalla varautumalla metropoliajattelun tuomiin uusiin haasteisiin. Samalla irrrotettiin lopullisesti alkuperäisestä maakuntakorkeakoulun ideasta. (Moisio 2012, 289.)

Moision tulkinnan mukaan alueiden individualisoituminen merkitsee sitä, että yksittäisten paikkojen valtiosidos heikkenee edelleen. Samalla uudet ylipaikalliset sidokset ja riippuvuudet lisääntyvät ja korvaavat aikaisempia paikallisia sidoksia. Alueiden ja toimijoiden menestys on yhä enemmän riippuvainen sekä globaalista että valtiollisesta kehyksestä ja niissä tapahtuvista muutoksista. Tästä seuraa, että alueet (ja alueilla toimivat organisaatiot ja instituutiot) pyrkivät yhä enemmän ”automaattisesti luomaan uusia ylikansallisia sidoksia ja riippuvuuksia”. Samalla alueet ja alueilla toimivat instituutiot individualisoituvat yhä enemmän yhteisten kehittämispanosten suuntautuessa entistä enemmän metropolialueen ja isojen keskusten kehittämiseen. (Moisio 2012, 302.)

2.4.3 Muutosten vaikutus yleiseen koulutuspoliittiseen toimintaympäristöön ja vst-oppilaitoksiin

Suomalaista koulutuspoliittisia ratkaisuja pitää Silvennoisen näkemyksen mukaan jo 1980-luvun lopulta lähtien käsitellä osana globaalia, maailmanlaajuista kehitystä. Ratkaisut eivät enää ole selitettävissä pelkästään kansallisten ratkaisujen ja valintojen pohjalta. (myös Rinne 2003, 11 ja 28 - 29.) Kansallisvaltioiden oma rooli koulutuspolitiikassa on vähentynyt. Koulutus on muuttunut yhä standardimaisemmaksi ja mm. Euroopan Unionin, OECD:n ja maailmanpankin mallintamaksi (Silvennoisen 2014, 377 - 378; Rinne ja Järvinen 2011, 79). Koulutuksen yleensä ja aikuiskoulutuksen erityisesti muututtua nykyistä ammattipainotteisemmaksi ja globaalimmaksi muutoksella on ollut tiettyjä heijastumia myös vapaan sivistystyön toimintaympäristöön. Kaikessa koulutus- että kehittämistoiminnassa on otettava entistä enemmän huomioon uusi vahvistunut eurooppalainen ”ohjaustaho” ja sen painoarvon kasvaminen mahdollisten resurssien määrittelyssä, jaossa ja niiden hankinnassa. Rinne (2003, 16) onkin todennut, että myös aikuiskoulutus on globalisaatiossa saanut ”ajattoman ja paikattoman” luonteen, eikä ole enää samalla tavalla sidottu yhteen aikaan ja paikkaan kuin aikaisemmin.

Uusliberalistisessa ajattelussa koetaan myös, Valkosen koostaman tiivistyksen mukaan, että kansalaisten oman inhimillisen pääomaan kasvattaminen on myös valtion kilpailukyvyyn edistämisen olennainen väline. Markkinaperusteisessa aikuiskoulutuspolitiikassa elinikäinen oppiminen on entistä enemmän nähty työmarkkinoiden tarpeiden ja yhteiskunnan taloudellisen kilpailukyvyyn edistämisen välineenä. (Rinne 2003, 14; Valkonen 2015, 25.)

Aikuiskoulutuksen voidaan Silvennoisen (2014, 347) mukaan sanoa muuttuneen entistä enemmän ammatilliseksi koulutukseksi, ja uuden aikuiskoulutuksen linjan määrääjiksi ovat vaihtuneet aikaisempien sivistysideologioiden ja kasvatusvaikuttajien sijaan palkkatyökseen koulutusta suunnittelevat virkamiehet. Aikuiskoulutusta säätelevän lainsäädännön valmistelijoiden rooli on aikaisemmasta korostunut, ja kaikilla tärkeillä eturyhmillä on omia koulutuspoliittisia asiantuntijoita. Koulutuspolitiikan toteuttamista on siirretty desentralisoinnin vuoksi paikallisille toimijoille, mutta sen sisältöjä säädellään valtionosuuksilla ja erilaisilla avustuksilla. Myös kansainväliset vaikutukset määrittävät entistä enemmän koulutuspoliittisia painotuksia. Silvennoisen mukaan eurointegraatio ja siihen kytkeytyvä muu ajattelu ovat selvästi tuoneet uudenlaisia ”vertaispaineita” tiettyyn suuntaan kehittämiseen mm. OECD:n sisällä.

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelman mukaan globalisaatio näkyy kansallisessa strategiassa ja politiikassa siten, että on tarvetta vahvistaa ”erityisesti yhteiskunnan ja kansalaisten innovaatio- ja muutoksenhallintakykyä”. Kehittämisohjelma painottaa vapaan sivistystyön merkitystä tuossa innovaatio- ja muutoksenhallintatyössä. Sen mukaan ”kansalaisten tietämyksen lisäämisessä sekä arvojen ja asenteiden muuttamisessa vapaa sivistystyö, kansalaisjärjestöt ja media ovat ykköstoimijoita”. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009, 57.) Territoriaalisessa hallinnollisessa rakenteessa globalisaatio on aiheuttanut tilanteen, jossa vapaalle sivistystyölle asetetaan policy-ohjelmatasolla asennemuokkaaajan tehtäviä.

Vapaan sivistystyön toiminnan sisältöjen on pitkään ja perinteisesti korostettu olleet itse määriteltyjä. Peruste vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan vapaudelle on liberalistinen ajattelutapa (Sihvonen 1996, 166). Liberalistisen ideologian perusajatuksena on ihmisten kaikinpuolisen vapauden ylläpitäminen. Valtion ei tule säädellä tai ohjata ihmisten elinoloja enempää kuin on pakko. Liberalismissa talouselämän itsesääteily tuo kaikkien kannalta paremman lopputuloksen, ilman ulkopuolista ohjausta. Yksilö on liberalistisessa ideologiassa tarpeidensa ja mieltymystensä ensisijainen tulkki ja kaikki yksilöt pyrkivät itselleen parhaimpaan mahdolliseen tilaan. Myös uusliberalismissa kansalaisten hyvinvoinnin ajatellaan parhaiten tukevan kansantalouden kehittymistä (Valkonen 2015, 17). Yhteiskuntapoliittisesti on tapahtunut siirtymä liberalismista kohti uusliberalismia.

Valtionhallinnossa, jota välillisenä valtionhallintona myös osa vst-oppilaitosten toiminnasta on, on pääperiaatteena noudatettu periaatetta, että valtionhallinto määrittää erityisesti rakenteen ohjauksella ja materiaalisilla resursseilla osajärjestelmiensä toimintaa. Oikeudellisesti ja taloudellisesti määrittynyt ohjaus ja valvonta ovat kiinnittäneet päähuomion yksiköille myönnettäviin määrärahoihin. Keskeistä on ollut, että toimintaa on toteutettu tiettyssä muodossa. (Ahlstedt ym. 1986, 151.)

Julkishallinnossa ja julkisjohtamisessa tapahtuneet ajattelutapamuutokset vaikuttavat siten, että valtio vst-oppilaitosten kriittisimmän resurssin haltijana on viime vuosina arvioinut omaa toimintaansa ja sen sisältöä osin uusista lähtökohdista. Valtion oman toiminnallisen roolin muutos välittyy vst-oppilaitosten toimintaan, mm. sen toiminnan ohjaamiseen, joka koskee vst-oppilaitoksia. Temmeksen ym. mukaan siirtyminen aikaisempaa enemmän ns. NPM-toimintatapaan koskee myös suomalaista valtionapujärjestelmää. Viime vuosikymmenten aikana on tästä syystä tapahtunut kolme keskeistä siirtymää. Ensimmäinen siirtymä on ollut siirtymä kohti aikaisempaa alempia valtionapuprosentteja. Muutos perustellaan aikaisempaa vähäisemmällä käyttökohteeseen sitomisella, ja näin myönnetty summat ovat saajalleen arvokkaampia. Toisaalta valtionapupolitiikan muutos on merkinnyt sitä, että valtio

jakaa valtionapuja aikaisempaa yleisempinä. Valtionapua ei sidota tarkasti rajattuun käyttökohteeseen. Puhutaan aikaisempaa yleisemmistä valtionavuista. Kolmanneksi on siirrytty yhä enemmän laitosten tai organisaatioiden tukemisesta kohti toiminnan itsensä tukemista. (Temmes ym. 2002, 16.) Siirtymät ovat aiheuttaneet toimintatapojen ja toimintaperiaatteiden muutoksia mm. valtionosuuslainsäädäntöön, ja näin vaikuttaneet vst-oppilaitosten rahoitukseen ja siten myös päivittäiseen toimintaan ja sen suunnitteluun.

Kehittämissiisakirjojen ja arviointiraporttien tuloksiin perustuva ja niihin tukeutuen muotoiltu vapaan sivistystyön kehittämissihjelma (KEHO) on governance-teorian pohjalta ymmärrettyä kaksimerkityksinen asiakirja. Se on policy-ohjausta ja keskeisin dokumentti, jolla vapaan sivistystyön kehityssuuntaa on 2000-luvulla määritely. Toisaalta se on vapaan sivistystyön toiminnallisia reunaehdoja uudelleen määrittävä asiakirja. Yksi sen johtopäätöksistä oli, että vapaan sivistystyön toimijoiden tulisi aiempaa selvemmin kyetä määrittelemään ja todentamaan oma tehtävänsä ja merkityksensä suhteessa sekä toimintaympäristöönsä että muihin aikuiskoulutusjärjestelmän toimijoihin. (Vapaan sivistystyön kehittämissihjelma 2009, 46.)

Vst-oppilaitokset toimivat valtion puolesta, organisaationsa puolesta ja samalla yksittäisten opiskelijoiden etua ajaen. Näiden kaikkien ryhmien tavoitteiden yhtensovittaminen on jatkuvaa tasapainoilua säilyttäen samalla oma asema ja merkitys yhteiskunnassa. Kun muutosta sitten tapahtuu, organisaatiot pyrkivät painottamaan organisaatioitsekästä oman organisaationsa menestymismahdollisuuksia. Suurissa murroksissa on Hämäläisen ja Heiskalan (2004, 53) mukaan aina voittajia ja häviäjiä. Salmisen mukaan järjestelmäreformit ovatkin usein juuri tästä syystä vaikeasti toteutettavissa. Kaikkien organisaatioiden omiin tavoitteisiin liittyy erilaisia piilofunktiota. Piilofunktioiden takia syntyy dysfunktioita eli häiriötekijöitä ja uudistukset epäonnistuvat usein, jos uudistettua rakennetta ei korvata uudella vastaavalla rakenteella, jossa osafunktioita aiemmin toteuttaneet organisaatiot eivät ole mukana. (Salminen 2002, 209.)

2.4.4 Alueellisten kehittämissihjessien hallinta ja itseohjautuvat oppivat organisaatiot

Toimintaympäristön monimutkaistuessa toimijoiden sosiaalinen pääoma on noussut paikkaperustaisen aluekehittämisen keskeisimmäksi käsitteeksi. Alueen sosiaalinen pääoma on menestyksen välttämätön ehto. Sosiaalinen pääoma auttaa yhteisöjä toimimaan yhteistyössä ja tukee alueyhteisöjen kehittämistä. Erilaista,

organisaation kannalta merkittävää, sosiaalista pääomaa on eri muodoissa kaikkialla, niin ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja luottamuksessa kuin monipuolisissa kontakteissa oman alueen ulkopuolelle. Sosiaalista pääomaa tuottavat verkostot ovat joko sitovia tai yhdistäviä. Sitovat verkostot toimivat alueilla ja yhdistävät verkostot alueelta sen ulkopuolelle ja onnistuneessa aluekehityksessä tarvitaan molempia. Jos keskitytään pelkästään sitoviin verkostoihin, sopusointu saattaa lisääntyä, mutta ennen pitkää uudistumiskyky ehtyy, kun yhteisö ei saa ulkoisia vaikutteita. ”Sitovien ja yhdistävien verkostojen hallinta on aluekehittämisen ydinprosessi”. Enää ei puhuta kehittämiseen liittyvästä hallinnosta (government) vaan kehittämisen hallinnasta (governance). (Katajamäki 2009, 70; Virkkala ym. 2014, 125.)

Katajamäki käyttää kuvaavaa termiä ”syvähenkinen aluekehittäminen” onnistuneesta paikallisesta aluekehittämisestä eli glocalisaatiosta. Kehittämiseen osallistuvat tällöin yritykset, kansalaisjärjestöt, hallinto ja erilaisten asiantuntijaorganisaatioiden edustajat. Kumppanuus kuvaa kehittämisasetelmaa, jossa alueen sosiaalista pääomaa kyetään hyödyntämään alueen kehittämisessä. (Katajamäki 2009, 68 - 70.) Vartiaisen tekemien tulkintojen mukaan Suomessa kyettiinkin vastustamaan uusliberalistista kehitystä joka oli murtamassa hyvinvointivaltiota 1990-luvulla. Resilientti kehitys mahdollistui yhteisöllisyys, paikallisyhteisöt ja omaehtoisen aluekehittäminen yhdistämällä. Ideat omaehtoisesta alueellisesta kehittämisestä ja oppivista alueista olivat esimerkkejä työstä, jolla vastustettiin kilpailuvaltion tunkeutumista kaikille elämänalueilla myös paikallisyhteisöissä. (Moisio 2012, 186.)

Virkkalan ym. (2014, 125) mukaan Putnamin (1993) pääteesi oli, että sosiaalinen pääoma auttaa yhteisöjä toimimaan yhteistyössä ja että sosiaalinen pääoma tukee alueyhteisöjen kehittämistä. Castelles (1997, 68 - 70) on nimennyt paikallisten toimijoiden mahdollisuudet säilyttää identiteettinsä reagoimalla globaaleihin muutoksiin erilaisiksi ”reagointi-indentiteeteiksi”. Näitä ovat legitimaatioidentiteetti, vastarintaidentiteetti ja projekti-identiteetti. (Heiskala 2000a, 57 - 67; Pyy ja Rannikko 2013, 48.)

Organisaatioiden identiteettiresurssija käytetään muutoksiin reagoinnissa. Katajamäen mukaan sosiaalinen pääoma on pitkään ollut paikkaperustaisen aluekehittämisen ”kuningaskäsite.” Monet aluekehityksen tutkijat ovat nykyään samaa mieltä siitä, että sosiaalinen pääoma on alueen menestyksen välttämätön ehto. Putnamilainen tulkinta liittyy sosiaalisen pääoman alueyhteisöihin, ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen sekä monipuolisiin kontakteihin oman alueen ulkopuolelle.” (Katajamäki 2009, 69; Katajamäki 2018b, 7 - 8). Katajamäki onkin todennut, että ilman ”uutta paikallisuutta” paikallisyhteisöt eivät menesty yhä enemmän pelkästään mittakaavaetuja painottavan aluepolitiikan voimistuessa (Moisio 2012, 315).

Sosiaalinen pääoma mahdollistaa oppivat alueet. Alueen oppiminen koskettaa ”yrityksissä, yhteisöissä ja verkostoissa toimivia yksilöitä yhdessä, ei irrallisina yksilöinä”. Alueen toimijat edistävät yhteistyössä alueen hyvinvointia ja osaamista. Tällä toimintatavalla edistetään alueen kilpailukykyä. Menestyvistä verkostoista voi tulla oppivia organisaatioita. Oppivan organisaation lähtökohtana on joustava ympäristöön sopeutuminen. Tällaisen organisaation jäsenet jatkuvasti kehittävät omaa kyvykkyytään saadakseen haluamiaan asioita ja oppivat samalla oppimaan yhdessä. (Virkkala 2003, 7 - 12; Korkala 2010, 41 ja 62 - 63.) Peter Sengen (1990, 14) oppivan organisaation -käsite levisikin nopeasti kehittämisajatteluun 1990-luvulla. Uudessa ajattelussa oppiva organisaatio ei enää pelkästään reagoinut ja sopeutunut ulkoisiin muutoksiin, vaan sen kyvyn uuden luomiseen nähdään kehittyvän jatkuvasti (generative learning). (Stähle 2004, 225.)

Yksittäisen alueen olosuhteita ja sille leimallisia omia ”vuorovaikutteisia oppimisprosesseja on vaikeaa tai mahdotonta luoda vastaavanlaisiksi muualla”. Puhutaan oppivista alueista kehittämisen lähtökohtana ja kunkin alueen omasta erityislaatuudesta. Paikallisten toimijoiden oma kyvykkyys sekä kyvykkyys luoda uusia alueen kilpailukykyyn vaikuttavia resursseja ovat nousseet entistä keskeisempään asemaan kehittämistyössä. (Sotarauta 2015, 221 ja 223.)

Yhteiskuntaa kehitetään kulloinkin vallassa olevan kehittämisajattelun pohjalta. Osaamisperusteisen aluekehittämisen perusajatuksen mukaan alueiden kehittymisen taustalla on niiden yleisen osaamistason vahvistuminen. Osaamistason nostaminen saa aikaan myönteistä kehitystä. Alueiden kehittyminen on ollut yksi aluetieteellisten tutkimusten pääkiinnostuksen kohteista. Oppivan alueen käsitteellä tehdään eroa aikaisempiin teollisiin massatuotannon alueisiin (esim. Kolehmainen 2016, 70). Osaaminen, tieto ja niihin liittyvät verkostot nähdään oppivilla alueilla entistä enemmän alueiden kehityksen moottorina perinteisen tuotannon sijaan. Oppivan alueen ideaan liittyy ajatus siitä, että vuorovaikutuksellisin prosessein voidaan edistää alueilla olevan tiedon lisääntymistä, innovaatioiden syntymistä ja taloudellista menestystä. Samalla syntyy ns. lokalisaatiohyötyjä ja mittakaavatuottoja, jotka puolestaan lisäävät yritysten tuottavuutta ja sitä kautta kokonaisten alueiden kilpailukykyä. (Moisio 2012, 285 - 286.)

Uudessa kehittämisajattelussa kehitysdynamiikka perustuu monitasoiseen ja verkostomaiseen toimintatapaan. Kehittämisen taustalla on ajatus, jonka pohjalta julkiset, yksityiset ja yhteisölliset osapuolet toimivat yhdessä tavoitteenaan parantaa kaikkien mahdollisuuksia vaikuttaa kehityksen suuntaan ja ohjata sitä. Evoluutioon liittyy kehityksen näkeminen toteutuneena muutoksena, kehityspolkuna. Yksi vahvistunut muutostrendi viime vuosina on ollut palvelujen yksityistäminen. Muutos

on merkinnyt palvelujen uudelleenjärjestämistä. Yksi keskeisimmistä uusista malleista on palvelujen yhdessä luomisen konsepti (co-creation). Yhdessä luomiseen liittyy uusien innovaatioiden käyttöönotto ja niiden jatkuva kehittäminen. (esim. Virtanen ja Stenvall 2014; Spangar ja Jokinen 2006; Koivisto 2005; Eriksson 2010; Sotarauta ja 2004; Stähle ja Sotarauta 2003; Sotarauta 2008; Harmaakorpi 2008; Hämäläinen ja Heiskala 2004; Jalonen ja Juntunen 2010 Kolehmainen 2005, 2008 ja 2016; Mustikkamäki ja Sotarauta 2008; Männistö 2002).

Erikssonin mukaan palvelujen yhteistuotannossa kansalaisista tehdään palvelujen kuluttajien lisäksi näiden samojen palvelujen tuottajia. Erikssonin mukaan termi yhteistuotanto (co-production) on lähtöisin amerikkalaisten politiikantutkijoiden kirjoituksista 1970- ja 1980-luvulta. Se on vastareaktio ajatukseen hallinnollisen keskittämisen siunauksellisuudesta vastauksena väheneviin taloudellisiin resursseihin. Ajattelun taustalla ovat kommunitaristiset ajattelijat, mm. Amitai Etzioni, Robert Bellah ja Robert Putnam. Erityinen ajatus on, että ns. sosiaalisen pääoman kautta yhteisöjen ja organisaatioiden kyky, halu ja mahdollisuudet hoitaa yhteisiä tehtäviä lisääntyvät. Aiemmin noudatettu hyvinvointiyhteiskunnallinen keskittäminen on vähentänyt sitoutumista ja on ollut yhteiskunnalle epätaloudellinen vaihtoehto.

2.4.5 Resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen ja policy-ohjaukseen

Eri tavoin toteutettuun aikuiskoulutukseen osallistuu vuosittain yli 1,7 miljoonaa kansalaista. Työikäisestä aikuisväestöstä Suomessa aikuiskoulutukseen osallistuu vuosittain yli puolet ja osallistuminen on runsasta myös kansainvälisesti verrattuna (esim. Niemelä 2011, 13; Silvennoinen 2013, 230 - 233 ja Tilastokeskus 2013.) Vst-oppilaitosten järjestämään aikuiskoulutukseen osallistuu vuosittain nettomääräisesti noin miljoona suomalaista. Osallistujamäärä on pysynyt jo pitkään samalla tasolla. Kun osallistuminen on laajaa ja vapaan sivistystyön tukemiseen käytetään vuosittain yli 150 miljoonaa euroa, opetushallinnolla valtion edustajana on intressi suunnata koulutusta ja parantaa sen tehokkuutta. Toiminnan suuntaamista tehdään eri aikoina erilaisin, tuolle ajalle tyypillisin keinoin.

Siljanderin mukaan mm. valtion suorittama kansanopistojen toiminnan ohjaus oli vähäistä aina 1970-luvulle asti. Kouluhallituksen ohjaus tapahtui suurelta osin kansanopistojen johtajien neuvottelukokouksissa ja luentokurssien yhteydessä. Siljander esittää mm. Karttusen (1964, 80) korostaneen, että ohjaus noissa kokoon-tumisissa tapahtui lähinnä opetusneuvos Yrjö Länsiluodon suorittamana. Millään

taholla ei haluttu toimia hänen esittämiään näkemyksiä vastaan. Kouluhallituksen ja kansanopistojen välinen ohjaussuhde oli 1970-luvulle asti hyvin persoonakohtainen ja suora. (Siljander 1982, 111.) Sama välitön persoonakohtaisuus ja suhteiden suoruus on nähtävissä myös muilla vapaan sivistystyön sektoreilla. Voidaan sanoa keskinäisen luottamuksen olleen leimallista vapaan sivistystyön ohjauksessa ja ohjauksen perinteisesti olleen neuvottelevaa ja yhteisiä näkemyksiä hakevaa.

Tiihosen mukaan 2000-luvulle tultaessa Suomessa valtion hallintoajattelussa tapahtui viisi merkittävää muutosta. Ensinnä, ajatellaan aikaisempaa enemmän, että jos byrokratian ja valtion sääntelyyn liittyvän normisääntelyn sijaan asia voidaan hoitaa markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan voimin, näille pitää antaa etusija. Toiseksi kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja yritysten suora osallistuminen toimintaan painottuu alhaalta ylös -periaatteella. Ohjaus ja valvonta tehdään verkostoituen yhdessä valtion kanssa. Kolmanneksi korostetaan yksityisen ja julkisen yhteistoimintaa ja yhteisistä päämääristä sopimista. Neljänneksi valtiolla on etuoikeutettu ja vastuullisempi asema hallintaverkostojen johtamisessa. Viidenneksi korostetaan moninaisten keinojen merkitystä, jota byrokratian rinnalla toteutetaan. Ratkaisuja toteutetaan omavastuisesti etsimällä kuhunkin ongelmaan sopivia ratkaisuja. Kaikkiaan uskotaan aikaisempaa enemmän markkinoiden itsesääntelyyn sekä kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden omaan vastuuseen. (Tiihonen 2006, 91 - 92.)

Tuomo Laitila on tutkinut Suomalaisen yleissivistävän koulutuspolitiikan ohjausta ja sen muutosta 1980- ja 1990-luvulla. Hän on lähestynyt ohjausta eri ajanjaksoille ominaisten ideaalisten ohjaustyyppien pohjalta (vtr. ns. Weberin ideaalityypit). Ohjaustyyppien ulottuvuudet muodostuivat hänen tarkastelussaan neljän ominaisuuden kautta, joiden keskinäissuhdetta selvittämällä voidaan jäsentää kulloinkin noudatettuja ohjauskeinoja, niiden sisältöä ja tuon painotuksen muutosta niiden välillä. Neljä ohjauksen ideaalityypin osaa olivat: poliittis-hallinnollinen järjestelmä, opetusprofessio, primaarit asiakkaat sekä työnantajat ja yrittäjät. Laitila löysi eräänlaisen desentralisaatiopolitiikan polun, joka kuvaa ohjausjärjestelmän sisäistä siirtymää hänen tarkastelemana ajanjaksona. Ensimmäinen uudistusaalto ohjauksessa toteutettiin 1980-luvun alkupuolella. Tuolloin Laitila sanoo syntyneen ensimmäisiä säröjä sentralismin kilpeen. Toinen uudistusaalto puolestaan voidaan löytää 1980- ja 1990-lukujen taitteesta. Laitila näkee vallalla olleessa ajattelussa olleen epäröivää sopeutumista yleiseen desentralisaatiopolitiikkaan. Kolmas kaari kuvaa 1990-lukua, jolloin markkina-ajattelulle annettiin varovasti elintilaa. Laitila kuvaa kokonaissiirtymän, joka osoittaa hänen mukaansa siirtymää tapahtuneen ohjauspainotuksissa poliittis-hallinnolliselta järjestelmältä kohti primaarien asiakkaiden ohjausvaltaa. (Laitila 1999, 90 - 186.)

Laitilan tekemän ohjausjärjestelmämuutosanalyysin avulla voidaan tarkastella myös vst-oppilaitoksia koskevaa kehitystä tukeutuen Laitilan luoman kaaren tulkin-toihin. Laitilan analyysi koskee yleissivistävän koulutuksen ohjausta (peruskoulu ja toinen aste), ei siis vapaata sivistystyötä vaan peruskoulutukseen liittyvää ohjausta yleensä. Laitilan analyysi perustuu tuon ajan hallintoasiakirjojen analyysiin, ja hallin-toasiakirjat kertovat tuon ajanjakson suomalaisen hallintokulttuurin muutoksesta yleisesti. Laitilan tarkastelu valottaa ohjauksellisten hallintokäytäntöjen sisällön muutosta 1990-luvulla. Saman vuosikymmenen aikana luotiin laki vapaasta sivistys-työstä, joka yhdisti vapaan sivistystyön oppilaitokset uusimuotoiseksi vapaaksi sivistystyöksi.

Laitila löysi kuvaamallaan ajanjaksolla tapahtuneen ainakin 13 erilaista painotuk-sellista siirtymää. Laitilan mukaan muutosta kuvasi valtionrahoituksessa tapahtunut siirtymä käyttötarkoitukseen sidotuista määrärahoista ns. ei-korvamerkittyyn rahoitukseen. Myös suhtautuminen oppilaitosverkkoon oli muuttunut tuona ajanjaksona. Laitila kuvaa sitä lauseparilla: valtio vaatii säilyttämistä, valtio vaatii harventamista. Hän oli löytänyt myös ohjelmaohjaukseen liittyvän siirtymän. Sen mukaan pluralis-tisia yhteiskunnallisia tavoitteita korostavasta painotuksesta oli siirrytty painotta-maan pluralistisia yksilöllisiä tavoitteita. (Laitila 1999, 191.) Kaikkia näitä siirtymiä voidaan tarkastella myös vst-oppilaitosten kohdalla.

Alasuutarin tiivistyksen mukaan 1990-luvun aikana Suomessa siirryttiin monilla sektoreilla yhteiskunnallisessa ohjausajattelussa julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen (myös Salminen 2002, 161; Heiskala 2006a, 14). Alasuutarin mukaan 1990-luvulla suomalaista koulutuspolitiikkaa ohjasivat valtion keskusviras-tot: kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus. Ne määrittivät varsin yksityiskohtai-sesti koko maassa noudatettavat opetussuunnitelmat ja opetusmenetelmät. Tilalle on tullut ohjausjärjestelmä, jossa kilpailulainsäädännöllä on entistä tärkeämpi ase-ma. Toimintaa todellisilla ja näennäismarkkinoilla pyritään tehostamaan kilpailun avulla. Hallinnon normiohjaus on samalla keskitetty valtion keskusvirastoista asian-omaisiin ministeriöihin. (Alasuutari 2006, 43 - 44, 48 ja 54.)

Aikuiskoulutuksen keskeiset kehittämisen ja ohjaamisen lähtökohdat 2000-luvulla perustuvat Parlamentaarisena aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) mietintöön ja sen linjauksiin ja keskeistä on heterogeenisten aikuiskoulutusmuotojen kokonai-suuden kehittäminen sekä tämän järjestelmän ohjaus huomioiden yhteiskuntapoliit-tisesti tärkeät koulutussisällöt. PAT:in taustalla vaikuttavat silloisen hallituksen poli-tiikka ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2003 - 2008 linjaukset, joiden mukaan ”vapaata sivistystyötä kehitetään kansalaisten omiin tarpeisiin vas-taavana verkostona, ja sen asemaa sosiaalisen yhteenkuuluvaisuuden, demokraattis-

ten arvojen ja aktiivisen kansalaisuuden edistäjänä vahvistetaan”. (Vaherva ym. 2006, 10 - 11.)

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) työ näkyi Silvennoisen mukaan kolmella tavalla. Sen aikana luotiin pohja ns. Noste-ohjelmalle, jonka tavoitteena oli tukea vaikeimmin työllistettävien koulutusta. Toisaalta tehtiin pohja vapaan sivistystyön kehittämisohjelmalle (KEHO). Kolmanneksi ryhmän työtä konkretisoimaan syntyi erityinen Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma (Silvennoinen 2014, 365.) Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän työ on selkeää uudenlaista kehittämisotetta edustavaa policy-ohjausta.

PAT ohjasi koulutuksellista kehittämistyötä 2000-luvun alussa ja mm. hallitusohjelmassa ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003 - 2008 sitä pidetään keskeisenä koulutuspolitiikkaa linjaavana asiakirjana (Silvennoinen 2014, 353). Silvennoisen (2014, 363) mukaan aloite sen laatimiseen lähti eduskunnasta. Eduskunnan sivistysvaliokunta oli kyllästynyt eduskunnan käsittelyyn tuotuihin kapea-alaisiin ja vaikeasti hahmotettaviin aikuiskoulutuksen lainsäädännön muutosesityksiin.

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä PAT (virkamiestyöryhmän raportti) määritteli vuonna 2002 aikuiskoulutuksen ohjausjärjestelmän kaksitasoisesti: yleisellä tasolla ja erityismäärittelyin tapahtuvaksi ohjaukseksi. Yleisellä tasolla koko yleisivistävän aikuiskoulutuksen ohjaus perustuu järjestämislupaan. Vapaan sivistystyön erityisohjaus puolestaan jakaantuu kahteen osaan. Ensinnä koko vapaan sivistystyön laajuutta ohjataan oppilaitosryhmiin jaetun ennalta määritellyn kokonaissuoritemäärän ja siihen liitetyn valtionosuuden ja -avustusten jaon kautta. Valtionosuus on tarkoitettu koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen, valtionavustukset taas kehittämistoimintaan tai oppilaitosten toiminnan tukemiseen muista erityisistä syistä. Valtionosuuden perusteena ovat suoritteet (opetustunteina, opintoviikkoina jne.), joita jaetaan yksittäisille oppilaitoksille oppilaitosryhmän valtion talousarviossa mainitun suoritekiintiön rajoissa lähinnä edellisvuosina toteutuneiden suoritteiden määrän perusteella. (myös Pehmeä on kovaa 2004, 11.) Toiseksi suoritteille määritellyt yksikköhinnat lasketaan pääosin kustannusperusteisesti, edellisten vuosien oppilaitosryhmittäisten toteumien pohjalta laskennallisen valtionosuusjärjestelmän puitteissa. (PAT 2002, 123.) Ohjauksen ylläpitämislupaan ja resurssien jakoon perustuva peruseriaate on edelleen sama, joskin harkinnanvaraisen, erilaisiin erityisteemoihin liittyvien valtionavustusten määrää on jonkin verran 2000-luvun aikana lisätty ja erityistä kohdistettua informaatio-ohjausta kokeiltiin vuosina 2005 - 2008 suuntaviivaohjauksen yhteydessä. Sitä koskien ohjaustoiminnan lisääminen ilmaistiin siten, että suuntaviivakoulutusta ohjattiin kiintiön (suori-

teohjaus) tai tavoitteiden (informaatio-ohjaus) määrittelyn kautta (Pehmeä on kovaa 2004, 12 - 13).

2.5 Aiempi tutkimus, muutokuvaukset ja eriytymiskehitys

2.5.1 Aiempia jaksotuksia ja muutokuvauksia aikuiskoulutuksen eriytymiskehityksen taustalla

Vapaan sivistystyön, ja samalla koko aikuiskoulutuksen, pitkä kaari jaksotetaan Alasen vakiintuneen tulkinnan mukaan kolmeen vaiheeseen. Tulkintaan on lisätty myöhemmin erilaisia täsmennyksiä, mutta pohjatulkinta on pysynyt samana yleisesti hyväksyttynä. Aulis Alanen (1992, 10 - 15) määritteli suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan vaiheet vuonna 1992 kolmeen eri kehitysvaiheeseen. Kehitysvaiheet olivat: *myötäilevän sivistyspolitiikan kausi* (1920 - 1969), *suunnittelukeskeisen politiikan kausi* (1970 - 1985) sekä *markkinaperustaisen politiikan kausi* (vuodesta 1987 eteenpäin). (Alanen 1992, 10 - 15; Rinne 2003, 9 - 10; Aaltonen, 2006, 34 - 40; Tuomisto 2014, 306.)

Aaltonen (2006, 34) on koonnut Alasen määrittelemien kausien sisällä tapahtunutta sisältömääritteiden kehitystä kohti nykypäivää seuraavasti: vapaa kansanvalistustyö, vapaa kansansivistystyö, aikuiskasvatus (myötäilevän sivistyspolitiikan kausi) - aikuiskoulutus, elinikäinen kasvatus, jatkuva kasvatus, jatkuva koulutus, jaksottaiskoulutus (suunnittelukeskeisen aikuiskoulutuspolitiikan kausi) - elinikäinen oppiminen, arkipäivän oppiminen, elämänlaajuinen oppiminen (markkinaperustaisen aikuiskoulutuspolitiikan kausi).

Kosti Huuhka on vuonna 1975 jaksottanut, ennen Alasen jaksotuksia, edelliseen hyvin lomittuvasti, vapaan sivistystyön kehityksen kolmeen vaiheeseen: järjestäytymisvaiheeseen (1874 - 1920), vakiintumisvaiheeseen (1920 - II maailmansota) ja laajentumisvaiheeseen (II maailmansota - 1970). Pellinen täydensi Huuhkan jaotteleluun, moniin lähteisiin tukeutuen, vielä kaksi jaksoa: vapaan sivistystyön vakaan vaiheen (1970 - 1990) ja vapaan sivistystyön paluun? vaiheen (1990-). (Pellinen 2001, 34 - 35.)

Myös Sihvonen on jakanut vapaan sivistystyön pitkän kaaren, kulloinkin vallinneen tehtäväkäsityksen perusteella, kansalaisopistojen tehtäväkäsityksen muutoksen kautta. Hänen mukaansa 1900-luvun alkua voidaan pitää valistuksen aikana. 1920-luvulla keskiöön nousi sivistys tehtävälana. Kolmantena kautena voidaan

nähdä 1950-luvulla alkanut hyötyajattelu. Rajoitettua palvelutoimintaa harjoitettiin 1970-luvulla, kunnes 1990-luvulle siirryttäessä ryhdyttiin toteuttamaan rajoittamatonta palvelutehtävää. Kuvaavaa on, hänen näkemyksensä mukaan se, että tehtäväpiiri on koko ajan laajentunut ja kasvanut. (Sihvonen 1990, 16; Sihvonen 2000, 170 - 179.)

Suomalaista aikuiskoulutusjärjestelmää koskevaa tutkimusta on tehty monista näkökulmista. Vapaata sivistystyötä koskevaa tutkimusta on viime vuosina tehty vähän. Pätärin tekemän yhteenvedon mukaan vuosina 1933 - 2013 on tehty vapaata sivistystyötä koskien yhteensä 422 gradua n. 20 oppiaineessa, joista kasvatustieteissä 60. Vuosina 2000 - 2013 on tehty vain 50 gradua ja 10 väitöskirjaa, jotka koskevat jotain vapaan sivistystyön sektorin osa-aluetta. Vst-oppilaitoksia koskevia tutkimuksia on vain muutamia (Heikkinen 2014; Luukkainen ja Saloheimo 2015; Pätäri 2017.) Tutkimus on pääasiallisesti koskenut vain yksittäistä vst-oppilaitosmuotoa tai sen osaa tai on ollut selvästi jotain erityisteemaa käsittelevää kuten opettajuutta ja sen muutosta selvittävää.

Kansansivistäjien ja aikuiskasvattajien mielenkiinnon kohteena viimeisen 20 vuoden aikana on usein ollut aikuiskasvatus kokonaisuutena ja erityisesti sivistyksen käsite, sen sisältö ja sen määrittely- ja uudelleenmäärittely-yritykset (esim. Salo & Suoranta 2002 ja Niemelä 2002). Nämä määrittelyt lähtevät kansansivistystyön tutkimuksen sijaan pääosin aikuiskoulutustutkimuksellisesta viitekehyksestä.

Salon ja Suorannan (2002) teosta ”Sivistyksellinen aikuiskasvatus” voidaan pitää suomalaisen aikuiskasvatuksen laajasti ja näin myös vapaan sivistystyön viime vuosikymmenten kuvauksen jonkinlaisena saranateoksena tai vedenjakajana. Monet sen jälkeen eri näkökulmista tehdyt kirjoitukset, tutkimukset ja selvitykset viittaavat tähän teokseen (esim. Tuomisto ja Salo 2006b, 13; Silvennoinen 2011, 348; Niemelä 2011, 250 - 251; Jokinen ym. 2012, 12 - 13; Pätäri 2012, 6, 39, 41, 44 - 47 ja 50; Harju 2013, 34 ja 63; Rantala 2013, 89; Valkonen 2015, 229). Salo ja Suoranta esittävät teoksessa modernin aikakauden aikuiskoulutuksen kehitysvaiheet, tai pitkät linjat kuten he ne nimeävät. Salon ja Suorannan mukaan aikuiskoulutuksen kaudet modernilla aikakaudella ovat moraalitalouden vaihe, suunnittelutalouden vaihe, kilpailutalouden vaihe ja elämänpolitiikan vaihe. Vaiheet etenevät kronologisesti 1800-luvun puolivälistä nykyaikaan.

Salon ja Suorannan mukaan moraalitalouden vaiheessa aikuiskasvatus oli luonteeltaan pragmaattista, käytännön ongelmia korjaavaa. 1960-luvun suuren murroksen kautta siirryttiin suunnitelmatalouden vaiheeseen. Vaiheen aikana suunniteltiin ja tuotettiin komiteamietintöjä aina vuoteen 1993 asti, jolloin vapaan sivistystyön rahoitus uudistettiin menoperusteisesta suoriteperusteiseen valtionosuusjärjestel-

mään ja siirryttiin kilpailutalouden vaiheeseen. Kautta kuvaa aikuiskoulutuksen eriytyminen kolmeen paradigmaan: UNESCO:n lanseeraamaan tieteelliseen humanismiin pohjautuvaan elinikäisen koulutuksen paradigmaan, Yhdysvalloista levivään itseohjautuvuutta ja aikuisten yksilöiden oppimista ja kehittymistä korostavaan andragogiseen paradigmaan ja Etelä-Amerikasta ja kolmannesta maailmasta nouseeseen poliittiseen valtaistamiseen tähtäävään kriittis-radikaaliin paradigmaan. (Salon ja Suoranta 2002, 21 - 35.) Kilpailutalouden kaudella aikuiskoulutuksesta tuli kulutushyödyke. Salon ja Suorannan mukaan yksilöistä tuli vapaita koulutusvalintoja tekeviä markkinataloudellisia toimijoita.

Tuomiston ja Salon (2006b, 23 - 25) näkemyksen mukaan 1990-luvulla oli siirrytty ”elinikäisen oppimisen ja markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan” ”välivaiheen” kautta aikuiskasvatuksen elämänpoliittiselle aikakaudelle (esim. Giddens 1991, 209 - 231)”. On siirrytty funktionaalista lähestymistavasta elämänpoliittiseen lähestymistapaan. Elämänpolitiikan termiä on käytetty laajemmin 2000-luvun taitteesta lähtien kuvaamaan suhtautumista oman elinympäristön muutokseen. Elämänpolitiikka tarkoittaa lyhyesti elämäntyylin politiikkaa. Tavoitteena on elää hyveellistä, moraalista ja tyylikästä elämää. (lisää esim. Heiskala 1996, 173.)

Salon ja Suorannan kausien jaksotus on monin osin erilainen kuin tämän tutkimuksen koosteissa luvuissa 3 ja 4 esitetään. Pääsyy jaksotusten erilaisuuteen on, että heidän jaksotuksensa koskee koko aikuiskoulutusta, ja lähtee yksilön positioiden määrittelyistä huomioimatta juurikaan kollektiivisten toimijoiden toiminnan sisällön alueellista ja palvelullista ulottuvuutta, joka on keskeinen lähestymiskulma tässä tutkimuksessa. Suurin käsite- ja määrittelyero liittyy isojen muutosten saranakohtaan 1990-luvulle. Tuossa vaiheessa Suomessa luovuttiin koko Suomea koskevasta ns. alueellisesta universaalisuusperiaatteesta. Alueellisen universaalisuusperiaatteen mukaan kansalaisia kohdellaan tasavertaisesti asuinpaikasta riippumatta (Moisio 2012, 274). Ennen 1990-luvun ”isoa siirtymää” vapaa sivistystyö oli merkittävä osa yhteiskuntapolitiikkaa ja sen toteuttaminen perustui perinteisiin yhteisiin kehysnormeihin. ”Isossa muutoksessa” tapahtunutta sisältöjen, käsitteiden ja määrittelyjen muutoksen taustaa konkretisoidaan seuraavaksi Alasen 1990-luvulla luomien vapaan sivistystyön kehysnormien syntymisen ja niiden muutoksen avulla.

2.5.2 Vapaan sivistystyön kehysnormit ja eriytymiskehitys

Tampereen yliopiston aikuiskasvatuksen professori Aulis Alanen oli viimeisiä tutkijoita, jotka suuntasivat päähuomionsa vapaaseen sivistystyöhön aikuiskoulutuksen

itsenäisenä osana. Tuomiston mukaan ”Suomessa ei ole toista henkilöä, joka olisi tutkinut sivistysjärjestöjen toimintaa yhtä pitkään ja syvällisesti”. (Tuomisto 2006, 133 - 134; Tuomisto 2014, 311 - 312.) Alasen 1980-luvun puolenvälin tulkintojen jälkeen (Alanen 1986) näkökulma on siirtynyt aikuiskoulutukseen. Sen jälkeen vapaa sivistystyö on ollut yhteiskunnassa aikuiskoulutuksen osa, myös Alasen tutkimuksissa. Vapaa sivistystyö ei enää sen jälkeen ole ollut myöskään yhteiskuntapolitiikan keskiössä. On mahdollista arvioida tätä 1980-luvun tutkimuksellista käännettä pohtimalla Alasen tutkimuksia 1970- ja 1980-luvulla. Vain tätä taustaa vasten voi nähdä Alasen roolin vapaan sivistystyön eräänlaisena ”pajatson tyhjentäjänä.” Kun pajatso oli tyhjennetty, näkökulma siirtyi pelkästään aikuiskasvatukseen. Jokinen (2017) on määritellyt tuon Tampereen yliopistossa lähinnä Urpo Harvan ja Aulis Alasen aikana 1960 - 1990-luvulla noudatetun ja luodun aikuiskoulutustutkimuksen perinteen koulukunnaksi, jonka toiminta on sittemmin käytännössä loppunut.

Alasen mukaan vapaalle sivistystyölle oli 1920-luvulla kehittynyt oma selvä identiteetti. Alasen (1986, 52) käyttämien termien mukaan vapaalla sivistystyöllä oli jo tuolloin ”selväpiirteinen ja yhtenäinen normatiivinen tehtäväkäsitys”. Tehtäväkäsitys koski kansanopistoja, työväenopistoja ja järjestömuotoista sivistystyötä. Niillä oli yhteinen arvoperusta, päämäärät ja toimintamuodot. Alasen mukaan vapaan sivistystyön legitimaation ydin nousee tuolta pohjalta erityisten kehysnormien kautta. Normiteoria on ollut keskeinen osa sosiologista tulkintaperinnettä jo Durkheimista lähtien. Normiteoriassa yhteisön valvomat, ja yksilöiden sisäistämät sosiaaliset normit säätelevät yksiköiden käyttäytymistä. Alanen käyttää termiä kehysnormit rajaamaan vapaan sivistystyön sisältöä, jotka arvonormien lisäksi ovat keskeisesti ja varsin kiinteästi säädelleet vapaan sivistystyön perinteisten toimijoiden käytännön toimintaa. (Alanen 1986, 52.)

Pauli Siljander on puolestaan selvittänyt laajasti kansanopistojen tehtäväkuvaa 1980-luvun alussa erityisesti teoksessaan ”N.F.S.Grundtvigin sivistysnäkemys ja kansanopiston tehtävä”. Kun myös Juha Sihvonen (1990, 10) sanoo johtaneensa oman tarkastelunsa perustan teokseensa ”Onko vapaat sivistystyöt tehty?” Alasen kehysnormitarkastelun kautta koskien kansalaisopistoja, voidaan ajatella, että kun Aulis Alanen selvitti tehtäväkuvaa erityisesti järjestöllisen sivistystyön näkökulmasta, niin nämä teokset yhdessä luovat varsin kattavan kuvan vapaan sivistystyön sisällöllisestä pohdinnasta 1980-luvulla ennen isoa järjestelmämurrosta 1990-luvulla ja siirtymistä uuden vapaan sivistystyön kauteen 2000-luvulla.

Siljander painottaa, että vaikka Grundtvigin kansanopiston sisältö on luotu jo 1800-luvun alkupuolella, sillä on sisällöllistä relevanssia vielä 1900-luvun loppupuolella. Hän perustelee näkemystään sillä, että sivistysongelma on perusluonteeltaan

hyvin yleinen, jopa universaali. Hänen mukaansa ”kasvatusta ja inhimillistä sivistystä koskevat ideat eivät sellaisenaan vanhene”. Inhimillinen tajunta prosessoi koko ajan tietoa ja operoi ympäristönsä kanssa toisella tavalla kuin ulkoa tulkittavat luonnonilmiöt kuten kasvit, joita voidaan tarkastella ”tuotteina”. Toisaalta on liian naiivia olettaa, että vain nykyhetki ja siinä tehtävät ratkaisut ja tiedon sovellettavuusarvo tekisivät tiedosta relevanttia. Nykyhetki on arvioitava menneisyyden kautta. Tällöin muutosprosessien tunnistamisella on arvoa mm. siten, että kyetään näkemään mahdollisia vaihtoehtoisia perspektiivejä tulevaisuudelle. (Siljander 1982, 83 - 84.)

Sihvosen (1990, 10) kansalaisopistoja käsittelevä teos nostaa kehysnormeja enemmän esille kolme keskeistä arvoa (ihmisyys, tieteenomaisuus ja puolueettomuus), jotka ovat määritelleet kansalaisopistojen toimintaa 1900-luvulla. Hän kysyykin, näkyvätkö nämä arvot kansalaisopistojen arjen toiminnasta 1990-luvun alussa. Olivatko humanismi ja ihmisten välisen solidaarisuus siirtyneet toiminnan arvoina taka-alalle? Tarjoavatko opistot vain viihdykettä? Sihvosen mukaan luottamus myös opintojen tieteenomaisuuteen on vähentynyt yhteiskuntakehityksen myötä. Modernissa yhteiskunnassa myös tulevaisuuden horisontti on (mm. Alasuu-tari 1990, 179) korvautunut postmodernissa tieteessä tarpeella purkaa modernin aiheuttamaa traagista kertomusta. Usko modernin länsimaisen valtion rakenteisiin ja niiden objektiviteettiin on tieteessä vähentynyt. Jos ”objektiivisesta totuudesta” ei yhteiskunnassa olla kiinnostuneita, millaista tieteenomaista todellisuutta voitaisiin tarjota. Onko tulevaisuus sitä, että opintotarjonta palvelullistuu ja opintojen tarjonnassa lisääntyvät irrationaaliset aiheet, kuten astronomia ja parapsykologia. Entä toiminnan puolueettomuus? Opistot olivat Alasen (1969, 44) mukaan jo 1960-luvulla muuttuneet ”kaikkien kansalaispiirien opistoiksi”. Puolueettomuus miellettiin opistoissa niin, että vältetään kaikkien päivänpolttavien aiheiden käsittelyä. Opistot ovat tämän kehityksen johdosta Sihvosen mukaan ”suorastaan vetäytyneet yhteiskunnalliseen mykkyyteen”. (Sihvonen 1990, 10 - 16).

2.5.3 Kehysnormien syntyminen ja muutos

Vapaan sivistystyön legitimaation Suomessa loivat Alasen mukaan eräät keskeiset kansansivistykselliset toimijat (Liakka, Castrén, Alkio ja Voionmaa) keskinäisessä vuorovaikutuksessaan erilaisilla tuon ajan yhteistoiminta-areenoilla: valtakunnallisissa kokouksissa ja neuvottelupäivillä 1900-luvun alkuvuosina. Heidän edustamiensa keskusjärjestöjen muulla toiminnalla (lehdet, kirjat, tiedotteet, koulutus) vahvistettiin ja vakiinnutettiin ”kentän” sivistyskäsitteet ja niihin liittyvät kehysnormit.

Luotiin vapaan sivistystyön identiteetin perusta. Alanen luo kehysnormit käyttäen avuksi ns. loogisen pelkistämisen menettelytapaa. Hänen pelkistyksensä mukaan vapaa kansanvalistustyö (Alanen 1987, 8) muuttui 1920-luvulla vapaaksi kansansivistystyöksi ja myöhemmin sitten 1960-luvulla vapaaksi sivistystyöksi. Alasen mukaan vapaan sivistystyön kehysnormit ovat löydettävissä jo Castrénin (1929) yhden miehen komiteanmietinnöstä ja ne ovat: kokonaispersoonallisuuden kehittäminen, omaehtoisuus, opinnollisuus ja yleissivistävät harrastusopinnot tehtäväalana.

Alasen keskeiset tulkitsijat, mm. Aaltonen (2006, 40) ja Tuomisto (2006, 150), käyttävät Alasen termistä ”yleissivistävät harrastusopinnot tehtäväalana” poikkeavaa määrittelyä. Aaltonen käyttää termiä harrastusten ja yhteiskunnallisten opintojen vapaus ja Tuomisto termiä harrastusopinnot ja yhteiskunnallinen kasvatus. Termivalinta ehkä vääristää jossain määrin Alasen tarkan määrittelyn sisältöä. Tässä tutkimuksessa käytetään Alasen alkuperäistä määritelmää, koska yleissivistävät harrastusopinnot tehtäväalana -termiin sisältyvä opintojen tavoitteellisuus oli Alasen määrittelyssä harkittu sanavalinta.

Alasen mukaan Castrén esittää työssään vielä viidennen, jo edellä mainitun normin, organisaation itsesääntelyn vapauden. Kaikki vapaan sivistystyön kehysnormit ovat Alasen tulkinnan mukaan kompleksisia ja monitulkintaisia. Alanen sanoo käyttävänsä määrittelyissä osin vanhahtavaa kieltä, koska haluaa pysytellä mahdollisimman lähellä alkuperäistä ilmaisutapaa ja sanastoa. (Alanen 1986, 52 - 54.) Alasen kehysnormit on koottu kuvioon 9. Ne on esitetty kuviossa jaettuna siten että ylimpänä ovat yksilöä koskevat normit, keskimmäisenä koulutuksen sisältöä koskevat normit ja alimmaisena organisaatiota koskevat normit.

kehysnormin kohde	kehysnormin sisältö
Yksilön taso	1. kokonaispersoonallisuuden kehittäminen,
Opintojen sisältö	2. omaehtoisuus
Organisaation taso	3. opinnollisuus,
	4. yleissivistävät harrastusopinnot tehtäväalana
	5. itsesääntelyn vapaus

Kuvio 9. Vapaan sivistystyön toiminnan ohessa 1900-luvun aikana syntyneet yksilön tavoitteita, opintojen sisältöjä ja organisaation toimintaa määrittelevät kehysnormit (Alanen 1986, 52 - 54)

Alasen mukaan suomalaisen vapaan sivistystyön sisältöä määritettäessä on pidettävä Castrénin tekstien sisältöä ydinkäsitteinä. Alasen mukaan niiden sisältö kesti 1980-luvulle asti. Erityisesti Niilo Liakan (1916 ja 1918) tekstit tekivät tulkintaa vapaalle sivistystyölle jo 1910-luvulla, mutta niiden sisältö on jäänyt vähemmälle huomiolle hänen ”kansaisuus” -sanansa käytön takia. (Alanen 1986, 55; Niemelä 2011, 88.)

Alasen mukaan vapaan valistustyön arvoperustana toimivat kansallisuusaate ja kristillisyys. Näiden eriytyessä ideologisia suuntia yhdistäväksi tekijäksi nousi aikaisempaa enemmän humanismi. Käsite ihmisyyden nousi näin vapaan kansansivistystyön johtoajatukseksi. Tästä seurasi, että humanismi ja viisi kehysnormia muodostavat vapaan sivistystyön ytimen ja pitkälle 1900-luvun loppupuolelle kestäneen runkoajattelun. Sama ajattelu oli pitkään järjestömuotoisen sivistystyön keskeistä ajattelua ja on löydettävissä myös eri järjestöjen omista periaateohjelmista. Koska humanistinen ihmiskäsitys johti persoonallisuuden kaikenpuoliseen kehittämiseen, se muodosti vapaan sivistystyön keskeisen arvoisällön, jossa yleissivistyksen kehittäminen kansalaissivistyksenä korostui. Tämä edellytti samalla sekä emotionaalista että moraalista kehittämistä ja yksilön mahdollisuutta suuntautua yksilöllisten taipumustensa ja harrastustensa mukaan. (Alanen 1986, 55 - 57.)

Humanismissa on kyse ihmisen itsetajunnan syventämisestä, ihmiseksi kasvamisesta. Kasvatuksen tehtäväksi nähdään kasvun auttaminen. Vapaan sivistystyön sisältö tukeutuu ns. uushumanismiin. Tahdon vapaus on Snellmanin mukaan sivistyksen välttämätön edellytys. Vapaa tahto saa samalla yksilön alistumaan yhteiskunnan voimassa olevaan järjestykseen. (Sihvonen 1990, 8.)

Omaehtoisuuden kehysnormin nähtiin toteutuvan erityisesti itsekasvatuspyrkimysten edistämässä. Aikuisen on kehitettävä itseään omatoimisesti ihmisten ja kansalaispiirien omien ehtojen ja elämäntilanteiden mukaan määrättyssä sivistystyössä. Castrén korosti Alasen mukaan nimenomaan sitä, etteivät tarpeet ole yksilöille itselleen aina selviä, vaan ovat vasta mahdollisina olemassa ja niiden tiedostaminen edellyttää herätteitä. Harva (1980, 23 - 24) käytti myöhemmin käsitteitä subjektiiviset ja objektiiviset arvot kuvaamaan tätä ulottuvuutta. Tästä asetelmasta käytetään myös dialektisen jännitteen käsitettä. Alasen mukaan omaehtoisuuden kehysnormista nousevat vapaan sivistystyön aikuisdidaktisen keskeiset periaatteet: omaehtoisuus ja opiskelijakeskeisyys. (Alanen 1986, 57 - 59.)

Myös käsitys toiminnan opinnollisuudesta alkoi vakiintua vapaata sivistystyötä määrittäväksi periaatteeksi jo 1920-luvun kuluessa. Castrénilaisittain ilmaistuna sivistysharrastus, jolla pyritään jatkuvaan kehittämiseen, edellyttää ”vakavaa opiskelutyötä” eli suunnitelmallisesti kokonaisuudeksi rakentuvaa oppimista (Alanen

1987, 43). Tämä normi on sittemmin, yleisen koulutustason noustua, ollut vapaan sivistystyön ja erityisesti järjestöllisen sivistystyön näkökulmasta kaikkein pulmallisin. Tämä periaate on kuitenkin erottanut vapaan sivistystyön muista vapaa-ajan organisoituneista toiminnoista. (Alanen 1986, 59 - 60.)

Kansanopistojen eriytymiskehityksen ensimmäinen vaihe tapahtui jo vuosisadan kolmen ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Tapahtui selvä irrottautuminen grundtvigiläisestä perusideasta. Kansanopisto kansallisena sivistysliikkeenä menetti yhtenäisyytään perustettaessa kristillisiä ja työväen kansanopistoja. Kansallisesta sivistyspyrkimyksestä siirryttiin erityisryhmien palvelemiseen. Systeeminen eriytymiskehitys alkoi, ja myöhemmin on perustettu mm. ammattiliittojen opistoja (mm. metallityöväen Murikka-opisto). Siljanderin tiivistyksen mukaan tämä 1920-luvulla tapahtunut periaatteellinen muutos on jatkuvasti tuon jälkeen aiheuttanut ristiriitoja opistoliiikkeen sisällä ja valtionapuperusteita ja toiminnan sisältöä määriteltäessä. Ryhmäidentiteettiä opistojen välille on tällöin etsitty alueilta, jotka eivät ole ensisijaisesti sivistyksellisiä. (Siljander 1982, 94 - 95.) Myös Alanen viittaa tähän asiaan koskien järjestöllistä sivistystyötä, joka ns. opintokeskusekspansion aikana selvästi eriytyi Siljanderin edellä kuvaamalla tavalla ajamaan enemmän sivistysideaan nähden toissijaisia tavoitteita.

Kehysnormina vapaat harrastusopinnot ja yhteiskunnallinen kasvatus liittyivät kiinteästi kokonaispersoonallisuuden kehittämiseen. Ammatillinen koulutus ei lähtökohtaisesti kuulu vapaaseen sivistystyöhön. Järjestöllisen sivistystyön kohdalla tämä kehysnormi ei ennen 1960- ja 1970-lukua ollut ongelmallinen järjestöllisen sivistystyön järjestäessä siihen asti opintokerhotyöhön painottunutta koulutusta. (Alanen 1986, 60 - 61.) Kokonaispersoonallisuuden kehittämisen ottaminen tehtävämäärittelyyn merkitsi Sihvosen (1990, 18) näkemyksen mukaan sitä, että taide- ja käytännön aineiden opettaminen mahdollistui kansalaisopistoissa. Tästä seurasi se, että ihmisten tunne-elämään, kauneuden tajuun ja käytöstopojen kehittämiseen liittyvät teemat tulivat mukaan opistojen opetustoimintaan.

Perinteisesti kehysnormi itsesääntelyn vapaus tarkoittaa organisaatioiden oikeutta itse määrittää omat tavoitteensa ja ohjelmansa. Itsesääntelyn vapaus tarkoittaa laajaa autonomisuutta nimenomaan suhteessa valtioon, vaikka valtio merkittävässä määrin rahoittaa organisaatioiden toimintaa. Tämä tavoite on ollut yhteinen eurooppalaisesti hyväksytty vapaan aikuiskasvatuksen periaate. Se on tarkoittanut uskonnollista, poliittista ja muuta aatteellista toimintavapautta. Toimintaa on saanut harjoittaa omassa hengessään, ja siihen on saanut valtionapua, kunhan toiminta tapahtuu kasvatuksellisia periaatteita noudattaen. Sivistystyö on haluttu selvästi erottaa puoluepoliittisesta ja uskonnollisesta käännäytymisestä (agitaatiosta). Keski-

öön nostettiin asiallinen keskustelu ja tieteenomainen asioiden käsittelytapa. (Alanen 1986, 61 - 62.)

Alasen mukaan jo varhain luodut kehysnormit kestivät hyvin aikaa. Vapaan sivistystyön sisältöjä 1970-luvulla määriteltäessä niistä haettiin vahvasti tukea pohdittaessa vapaan sivistystyön identiteettiä. Alasen käsityksen mukaan oikeastaan vain tehtäväalan muutos ja sen selvä laajentuminen on selvästi sellainen normi, jonka sisältö on muuttunut viidenkymmenen vuoden aikana. Erityisesti kansanopistojen ja kansalaisopistojen toiminnassa rajat ovat liukuneet tutkintoon tähtäävään ja ammatillisen koulutuksen suuntaan. Monta kertaa on käynyt niin, että valtionhallinto on joutunut vakiinnuttamaan jo vallinneen tosiasiallisen toiminnan sisällön. Kansanopistojen toimintaan ammatillinen koulutus on tullut mukaan jossain määrin jo ennen sotia, ja niillä on jo pitkään ollut koulujärjestelmää täydentäviä tehtäviä. Jo 1970-luvulla järjestöopistot olivat Alasen mukaan lähempänä järjestöllistä sivistystyötä kuin kansanopistomaista toimintaa. (Alanen 1986, 63 - 64.)

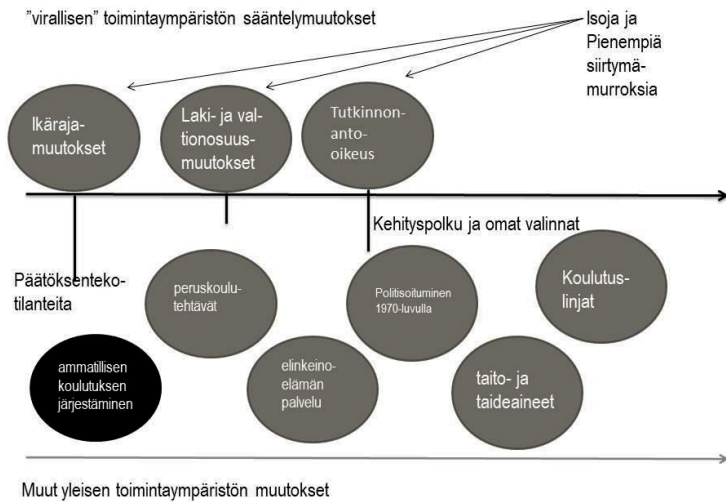
Kansalais- ja kansanopistot ovat sotien jälkeen ottaneet hoidettavakseen muun muassa tehtävän luoda vanhan kansakoulun käyneille mahdollisuuden suorittaa yläasteen opintoja ja hankkineet itselleen mm. näihin tehtäviin liittyvät tutkinnonanto-oikeudet. Se on selvästi perinteisen vapaan sivistystyön kehysnormin vastainen tehtävä. Kansalaisopistot ryhtyivät 1970-luvulla antamaan ammatteja sivuavaa koulutusta perustellen menettelyä sillä, että toiminta liittyy paikallisen elinkeinoelämän kehittämiseen tai että tällainen koulutus puuttuu paikkakunnalta (mm. perhepäivähoitajien koulutus). Yhteiskunta on myös muuttunut ja harrastuksellisia opintoja, mm. kieliä, voidaan opiskella ammatillisin tavoittein. (Alanen 1986, 65.) Sihvosen mukaan opistojen käytännön toiminta ja niille komiteanmietinnössä esitetyt tavoitteet olivat ristiriidassa 1950-luvun alussa. Jo tuolloin opistoja yritettiin kammata Sihvosen (1990, 19) muista lähteistä koostaman näkemyksen mukaan pois niiden perinteisistä tehtävistä, jotka nousivat hänen tulkintansa mukaan ihmisten elämänoloista. Voitiinkin puhua jonkinlaisesta kansalaisopistotoiminnan kriisistä (Sihvonen 1990, 22). Hyöty nousi Sihvosen (1990, 20) mukaan opistotoimintaan vuoden 1960 VIII kansansivistyskokouksen tuloksena, joka määritteli asian niin että käytännöllisluontoisia ja ammatinvalinnan edellytyksiä lisääviä opintoja voidaan tarjota ja myös ammatissa toimivien työkursseja voidaan järjestää.

Opinnollisuuden normi on erityisesti kansalaisopistoissa ollut jo 1960-luvulta asti jatkuva keskustelun aihe. Alasen (1987, 27) mukaan vapaan sivistystyön piirissä on vastustettu jyrkästikin omaehtoisen sivistystyön ja vapaiden harrastusopintojen nimittämistä koulutukseksi. Vuoden 1962 lainsäädäntöuudistuksella mahdollistettiin kansalaisopistojen toiminnasta käytännön taitojen ja taideharrastusten harjoittami-

nen edellyttäen, että nämä toiminnot etenevät oppimistavoitteiden suuntaan. Terminologisesti tämä ilmaistiin siten, että kansalaisia - erityisesti nuoria - ohjataan vapaa-ajan oikeaan käyttöön. Sihvonen (1990, 20) korostaa kansliapäällikkö Heikki Hosian merkittävää roolia tämän muutoksen taustalla. Samalla lainsäädäntötekniisesti koulututkintoon tähtäävät kurssit tulivat mahdollisiksi kansalaisopistoissa. Vuoden 1987 IX kansansivistyskokouksessa nousi esiin teema ristiriidasta, joka vallitsi kansanopistojen ja kansalaisopistojen välillä suhteessa ammatilliseen koulutukseen. Kansanopistoissa ammatillinen koulutus oli jo lakitekniisesti mahdollista, mutta ei määritelmätasolla kansalaisopistoissa. Tähän kysymykseen otettiin IX kansansivistyskokouksessa kanta, jonka pohjalta vapaan sivistystyön on yleissivistävässä perustehtävässään entistä enemmän suuntauduttava myös ammatilliseen koulutukseen. Perusteena olivat paikallisten sivistystarpeiden tyydyttäminen ja kunnalliset aikuiskoulutuspalvelut. 1980-luvun kansanopistojen ”kelpoistavasta” koulutuksesta ja sen syntymisestä on olemassa hyvä kooste kansanopistojen satavuotishistoriikissa ”Vapauden vankina” (Mäkeläinen 1989, 117 - 135).

Sihvosen mukaan vuonna 1971 komiteana toiminut kansalaisopistotoimikunta nosti palveluperiaatteen juurruttamisen kansalaisopistojen toimintaan monella tavalla esiin. Myös alle 16-vuotiaiden musiikkiopetus mahdollistettiin komitean esityksen mukaan vuoden 1974 lakiin, jos paikkakunnalla oli puute tällaisesta koulutuksesta. (Sihvonen 1990, 20 - 21.) Vapaa sivistystyö määritti itse rooliaan yhteiskunnassa, mutta tämän kysymyksen ratkaiseminen ei siirtynyt lakitasolle ennen 1980-lukua, joten määrittely säilyi vapaan sivistystyön eri työmuotojen välillä erilaisena mutta itsemäärittelyjen pohjalta otettiin toisenlainen kanta ja toimintamalli, jonka ministeriö hiljaisesti hyväksyi osana vapaata tehtävämäärittelyä. Se johti myöhemmin jossain määrin valtion sääntelyssä toimintojen keskinäiseen arvottamiseen resurssien niukentuessa 1970-luvulla. Sihvonen (1990, 54) kuvaa vaihetta toimintamallilla, jossa kouluhallitus vaatii kansalaisopistoilta koulutussisältöjä ennakkotarkastettavaksi ja -hyväksyttäväksi sekä toimittaa runkosuunnitelmat opistoille tiedoksi. Näin syntyi toimintamalli, jossa kouluhallitus alkoi aika pikkutarkasti ohjata opistojen opetusta ja laittaa kursseja keskinäiseen arvojärjestykseen.

Järjestömuotoisessa sivistystyössä kulttuuritoimintojen kasvu puolestaan aiheutti samaan aikaan uudelleentulkintapainetta niiden toiminnassa. (Alanen 1986, 67). Kuvioon 10 on koottu keskeisiä muutoksia, jotka Alasen, Sihvosen ja Siljanderin mukaan liudensivat vapaan sivistystyön kehysnormien sisältöä vuosina 1920 - 1980. Kuvio perustuu Wilsonin ajatukseen kehityspolusta jossa siirtymämurrokset ja päätöksentekotilanteet määrittelevät kehityspolkua ja sen mahdollista sisältöä.



Kuvio 10. Vapaan sivistystyön kehysnormien sisältöä liudentaneita valintoja (päätöksentekotilanteita) ja toimintaympäristön muutoksia (siirtymämurroksia) vuosina 1920 – 1980

2.5.4 Kuvauksia aikuiskoulutuskentän eriytymisen sisällöstä viime vuosina

Alasen tekemän vapaan sivistystyön sisällöllisen määrittelytyön arvo on pitkällä kaarella tarkasteltuna keskeinen analysoitaessa viime vuosikymmeninä tapahtunutta muutosta. Alasen sisältömäärittelyt tehtiin ennen ”uuden” vapaan sivistystyön syntymistä vuonna 1998. Kehysnormikuvaus syntyi tilanteessa, jossa oltiin siirtymässä menoperusteisesta valtionavusta suoriteperusteiseen valtionapuun. Myös lainsäädäntö, joka kokosi vst-oppilaitokset samaan lakiin, oli vielä luomatta. Elinikäisen oppimisen sisältömäärittely oli juuri uudelleenpainottumassa sen OECD:n muotoilemaan muotoon ja nousemassa keskeiseksi aikuiskoulutuksen tavoite- ja sisältömäärittelyksi. Ammatillisuus oli noussut vahvasti aikuiskoulutuksen keskeiseksi ulottuvuudeksi. Vapaan sivistystyön omaa pedagogiikkaa ja sen kehitystä ja identiteettiä tukenut aikuisopetuksen pedagoginen auskultointilinja oli lopetettu ja yhdistetty yleiseen kasvatustieteelliseen auskultointiin. Nämä ”isot muutokset” yhdessä kumuloivat vapaan sivistystyön kohti voimakasta eriytymiskehitystä 2000-luvulla.

Tässä luvussa tarkastellaan vapaan sivistystyön eriytymiskehityksen aiheuttanutta ”isoa muutosta” ammatillisuuden kasvun ja opintojen yksilöllistymisen kautta. Tar-

kastelu kytketään sen jälkeen yleisen eurooppalaisen viitekehukseensä lähinnä Mannisen viime vuosina laatimien tutkimusraporttien pohjalta.

Ammatillisuuden dilemma ja opintojen yksilöllistyminen

Vapaan sivistystyön ja ammatillisen aikuiskoulutuksen välistä suhdetta ja siihen viimeisten vuosikymmenten aikana liittyneitä muutoksia voidaan tarkastella rinnakkain. Tarkastelu kuvaa vapaan sivistystyön ja ammatillisen aikuiskoulutuksen osin ongelmallista ja limittäistä suhdetta. Se osoittaa, kuinka aikuiskoulutuksen systeminen eriytyminen on jatkunut ja aikuiskoulutuksen eri koulutusmuodot järjestelmän sisällä ovat eriytyneet entisestään toisistaan osana elinikäisen oppimisen nousua koulutuspolitiikan keskiöön. Ammattikurssikeskusten järjestämän ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksesta 2000-luvun alussa yli 70 % tuli työministeriön kautta ja noin 20 % silloisen opetusministeriön kautta. ”Kilpailuhäirikkö” työministeriön noudattama ”ostopolitiikka”, jolla ostettiin halvimpia ammatillisia aikuiskoulutuspalveluita, sai aikaan epävertettä kilpailua rahoituksesta (Temmes ym. 2002, 82). Uudet vapaat ja lisääntyneet ammatillisen aikuiskoulutuksen resurssit lisäsivät ymmärrettävästi kaikkien aikuiskoulutustoimijoiden kiinnostusta ammatillista koulutusta kohtaan. Työministeriö suuntasi resursseillaan aikuiskoulutuspolitiikan kokonaisuutta vahvasti ammatilliseen suuntaan. Muun aikuiskoulutuksen rahoitus kanavoitiin tuolloin edelleen kokonaan opetusministeriön kautta.

Spangarin ja Jokisen (2006, 10) mukaan aikuiskoulutuksen nykyistä kehitysvaihetta luonnehtii ”siirtymä kysyntälähtöiseen aikuiskoulutukseen, jossa koulutuksen tavoitteet, sisällöt ja toteuttamistavat lähtevät asiakkaiden omista lähtökohdista ja edellytyksistä”. Aikuiskoulutuksen henkilökohtaistaminen vaatii ja edellyttää palvelutehtävän suhteellista kasvamista aikuiskoulutuksessa. Henkilökohtainen palvelu ja yksilöille koulutuksen räätälöinti vaativat yhteiskunnallisen palvelutehtävän miettimistä oppilaitoksissa uudelleen. Lähtökohtaisesti työvoimapolitiikan välineeksi luotujen ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten hyötyulottuvuutta on enteistä enemmän haettu ja vahvistettu osana uusliberalistista kehitystä.

Aikuiskoulutuksen henkilökohtaistuminen ei ole ollut samanlainen sisällöllinen teema vapaassa sivistystyössä. AiHe-hankkeen (aikuiskoulutuksen henkilökohtaistaminen) raportissa vapaa sivistystyö esiintyykin ensimmäistä kertaa vasta sivulla 65 kuviossa 8. Vapaa sivistystyö on merkitty kuvion osaksi, mutta sen roolia ei ole raportissa pohdittu lainkaan osana toteutettavaa uutta yhteiskunnan tarvitsemaa koulutusmallia tai siirtymää kohti aikuiskoulutuksen uutta henkilökohtaistettua koulutusjärjestelmää. Vst-oppilaitokset on kytketty järjestelmämuutokseen, mutta

niiden roolia ja muutoksen toteuttamista ei raportissa ole pohdittu lainkaan. (Spangar & Jokinen 2006, 75 ja 99). Aikuiskoulutuksen henkilökohtaistaminen on nimenomaan ammatillisen aikuiskoulutuksen haaste. On ongelmallista, että ammatillinen aikuiskoulutus rinnastetaan vapaaseen sivistystyöhön aika mielivaltaisesti. Sihvonen (2000, 179) näkemyksen mukaan aikuiskoulutusjärjestelmää ryhdyttiin muokkaamaan palveluhenkiseksi ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta jo vuosina 1987 ja 1988. Se näytti hänen mukaansa samalla suunnan koko aikuiskoulutuksen tulevaisuudelle. Voidaan ajatella, että iso toimintapoliittinen muutos ammatillisen aikuiskoulutuksen sisällössä ja toteuttajarakenteen kehittämisessä loi vahvan paineen ja jännitteen myös vapaan sivistystyön sisällölliseen ja rakenteelliseen muutokseen. Vahva resurssilisäys ammatilliseen työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen oli jo aikaisemmin luonut pohjaa jännitteiden kasvulle.

Koska aikuiskoulutuksen kenttä on laaja, eri oppilaitosmuodot vapaa sivistystyö niiden mukana usein niputetaan samaan ryhmään ja samaan muutokseen käytännössä kuitenkin pohtimatta eri aikuiskoulutuksen toimintamuotojen välisiä eroja. Antikaisen mukaan erityisesti ammatillista aikuiskoulutusta koskenut Noste-ohjelma ”voidaan nähdä valtiollisena interventiona – tai kolmikantaisena valtiollisena interventiona – aikuiskoulutukseen osallistumiseen”. Tällöin viitataan hänen mukaansa sen ”syntyyn ja toteutukseen valtiovallan ja työmarkkinajärjestöjen erityisenä tavoitteellisenä väliintulona ammatillisen aikuiskoulutuksen vallitsevaan toteutumiseen”. (Antikainen 2009, 17.)

Koska Noste oli selvästi uuteen kehittämisajatteluun tukeutuva policy-ohjelma, sen tavoitteena oli purkaa valtion roolia aikuiskoulutuksessa ja jakaa sitä jo toimiville ja tätä varten yhdessä luoduille verkostoille tarjoten niille resursseja tähän toimintaan. Ammatillista koulutusta siirrettiin myös niille vst-oppilaitoksille, joilla oli ammatillisen koulutuksen järjestämislupa, ja jotka hakivat lupaa Noste-koulutuksen järjestämiseen.

Miksi tällaista koulutusta järjestettiin myös vst-oppilaitoksissa? Syitä on varmasti monia. Myös vst-oppilaitokset järjestävät merkittävää ja ajassa olevaa ammatillista aikuiskoulutusta, mikä sopii niiden tehtäväkuvaan myös siksi, että tällaisen koulutuksen avulla koulutetaan huonolle pohjakoulutukselle jääneitä erityisryhmiä. Itse asiassa tämä koulutusryhmä, matalan pohjakoulutustason omaavat henkilöt, on juuri se, jota vapaan sivistystyön sisältömuutosta erityisesti kaipaavat haluavat vst-oppilaitosten toiminnan keskiöön.

Yhteiskunnallisesti vaikuttavissa Noste-hankkeissa kilpailupolitiikan ajasta siirryttiin Hulkarin ja Mahlamäki-Kultasen mukaan aitoon yhteistyöhön. Noste-hankkeen avulla onnistuttiin jopa ”nopeuttamaan erityisesti asiakaslähtöisyyteen,

henkilökohtaistamiseen ja aikuisten ohjaukseen liittyviä kehittämisprosesseja”. Noste-ohjelman avulla onnistuttiin monipuolistamaan koulutustarjontaa erityisesti vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja koulutuksiin osallistujista lähes puolet oli miehiä. (Hulkarin ja Mahlamäki-Kultanen 2009, 66 - 67; Pakaste 2009, 77.) Ammatillisuus vetää miehiä ja vst-oppilaitokset järjestämällä enemmän ammatillisia kursseja saisivat myös vaikeimmin tavoitettavia miehiä osallistumaan ammatilliseen vst-koulutukseen. Noste-ohjelman tärkein tulos oli kuitenkin aikuisten ”pulpettikammon” voittaminen. Noste-ohjelman avulla onnistuttiin vähentämään koulun kokemista osin traumaattisena paikkana, jota se oli monille vielä tuolloin. (Antikainen 2015, 27.)

Poikelan ym. (2009, 28) mukaan vapaan sivistystyön toimintaympäristö on muuttunut erityisen selvästi kahden viime vuosikymmenen aikana. Suurin tapahtunut muutos on se, että ”aikuiskoulutuspolitiikassa ja koulutuksen järjestämisessä on otettu mallia aiemmin elinkeinoelämässä tutuista periaatteista ja käytännöistä”. Samalla aikuiskoulutus on ”ammatillistunut” ainakin kahdessa merkityksessä. Aikuiskoulutusta tarjoavista organisaatioista on toimintaympäristön muuttuessa tullut yhä ”tietoisemmin palvelujaan myyviä asiantuntijaorganisaatioita, ja toisaalta kansalaisten työmarkkinakilpailukyvyyn kasvattamiseen tähtäävä ammatillinen koulutus on vallannut alaa perinteiseltä sivistystyöltä”.

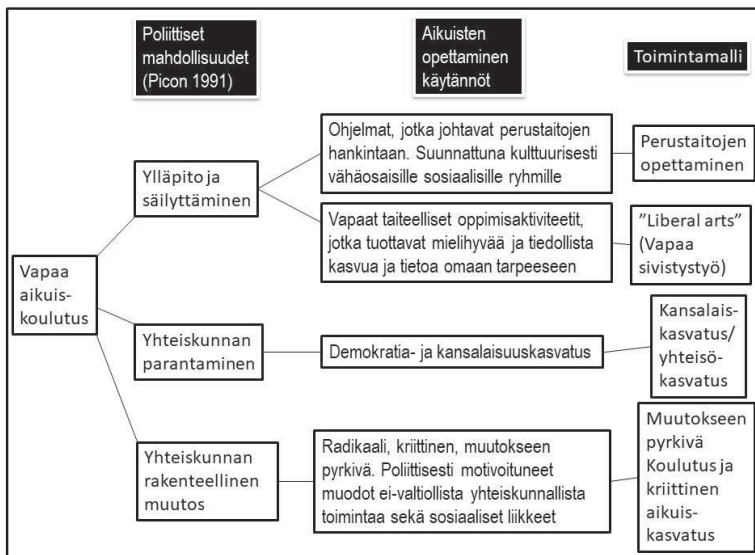
Eriytyneen sivistystyön sisältö yleiseurooppalaisessa viitekehyksessä

Ainoastaan Mannisen voidaan sanoa kartoittaneen vapaan sivistystyön sisältöä laaja-alaisesti 2000-luvulla ja 2000-luvun tilanteessa useiden empiiristen tutkimusten avulla. Mannisenkin tutkimusten kohderyhmänä ovat olleet pääosin kansalaisopistot. Manninen on kartoittanut laajemmassa eurooppalaisessa yhteydessä sitä, ”Onko vapaa sivistystyö kadottanut sivistystehtävänsä?”. Mannisen tarkastelut pureutuivat mm. siihen, minkä tyyppisiä ei-ammattillisia kursseja aikuisille on järjestetty kymmenessä eurooppalaisessa maassa. Kokonaisaineistosta on tehty suomalaisvas-
taajien kursseja koskeva aineisto. Tehdyssä analyysissä vertailtiin Piconin (1991) tyyppittelyjen pohjalta aikuiskoulutuksen kurssien sisältöjen jakautumista eri teema-alueille. (Manninen 2017a; 2017b; 2017c.)

Vastaava viitekehys aikuiskoulutuksen sisältöjen tyyppittelystä on myös Tuomistola (2000, 25 - 26), joka perustuu Rennie Johnstonin (1997, 30 - 37) esittämään jakoon liberaaliin (liberal adult education), radikaaliin (radical approach to adult education) ja yhteisökasvatuksellisen (community education) koulutukseen. Aikuiskoulutus voi olla yhteiskunnan nykyjärjestelmää tukevaa ja säilyttävää. Tällöin sen koh-

teena on perustaitojen opettaminen tai harrastussuuntautuneiden opintojen järjestäminen. Yhteiskunnallinen painotus toiminnassa puolestaan pyrkii lisäämään demokratiaa ja ihmisten yhteiskunnallista osallistumista. Radikaalin aikuiskoulutuksen tavoitteena taas on selvästi saada aikaan yhteiskunnallisia muutoksia.

Elinikäisen oppimisen kulttuuri on Euroopassa ja Suomessa vahva. Mannisen luomassa käsittekartassa (kuvio 11) vapaa sivistystyö asettuu sisällöllisesti lähinnä harrastesuuntautuneen koulutuksen järjestämiseen, joka on ollut sen rooli jo vuosikymmeniä Suomessa.



Kuvio 11. Vapaan sivistystyön Eurooppalaisten muotojen viitekehys (mukaillen Manninen 2017b, 327)

Mannisen mukaan tämänhetkistä sivistystyötä leimaa markkinaperustaisuus. Se on parlamentaarisesti ohjattua, ja opintoihin osallistuminen kaiken lisäksi kasautuu samoille henkilöille. Vapaan sivistystyön opintojen tarjonta on hänen mukaansa kapeutunut ja alkuperäiset arvot rapautuneet. Vaikka koulutuspolitiikassa jatkuvasti ”yritetään painottaa taas vanhaa kansalaiskasvatuksen tehtävää”, niin käytännössä hänen saamiensa tulosten pohjalta voidaan päätellä, että vain 6 % kansalaisopistojen kurseista liittyy tähän vanhaan tehtävään. Opintotoiminta on ”sen sijaan 91 prosenttisesti liberal arts -tyyppisiä harrastusopintoja”, ja ne eivät täysin palvele kaikkia laissa mainittuja tavoitteita. Vapaa sivistystyö tuottaa hänen mukaansa ”...kyllä merkittäviä hyötyjä, mutta ne ovat pääosin yksilön sopeutumista ja yhteiskunnan toimivuutta tukevia (onnellisuus, hyvinvointi, työssä jaksaminen, sosiaali-

nen pääoma) – opiskelu pitää siis jo ennestään hyväosaiset osallistujat tyytyväisinä ja työllistettävänä...” (Manninen 2017c.)

Mannisen mukaan kansalaisopistoissa on tällä hetkellä käytössä koulutussuunnittelun malli, joka on toimintaa uusintava, ei uudistava. Seuraavan vuoden kurssitarjontaa rakentuu pääasiassa nykyisten aktiivisten osallistujien esittämiin kurssitoiveisiin. Opistoissa omaa toimintaa arvioidaan keräämällä asiakaspalautetta ja kurssitoiveita (Markkanen ym. 2012b). Kyseessä on siis eräänlainen noidankehä. Opistojen osallistujamääriin pohjautuva rahoitusmalli vaikeuttaa uusien kurssien kehittämistä. Tämä heijastuu suoraan myös potentiaalisesti uusien kohderyhmien tavoittamiseen siten, että uudelle kohderyhmälle suunniteltu kokeileva kurssi on riski. Riskiä ei oteta talousvaikeuksissa olevissa organisaatioissa, koska ”vanhojen vuodesta toiseen varmojen osallistujien varaan rakentuva perinteinen kurssitarjonta on siten varma investointi, joka turvaa opiston olemassaolon. Innovatiivisuudesta tai uusien kohderyhmien liikuttelusta ei juuri palkita”. (Manninen 2015b, 36.)

Mannisen mukaan vapaan sivistystyön ja aikuiskoulutuksen rooliksi on noussut sopeuttaa työvoimaa sen työtehtäviin ja tarkkailla opettajaohjoisella koulutuksella noiden ryhmien roolia ja samalla uusintaa ja vahvistaa voimassa olevia käytäntöjä. Manninen korostaa, että sopeuttavaa roolia ei pidä kokea pelkästään negatiivisena asiana. Sillä on selvä vaikutuksensa ihmisten selviämiseen. Se voi olla jopa yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan selviytymisehto. Manninen korostaa oman tarkastelunsa pohjalta näyttävän siltä, että vapaa sivistystyö on menettänyt kokonaan kriittisen ja muutokseen pyrkivän roolinsa. Hän pohtii, onko tuota roolia oikeastaan koskaan vapaan sivistystyön rooliksi omaksuttukaan. (Manninen 2010, 272 - 273.)

Seuraavassa luvussa luodaan vapaan sivistystyön syntyä ja muutosta kuvaavat pitkät kaaret. Luvun tavoitteena on analysoida vapaan sivistystyön muutoskehitystä jaksottamalla eletyt kehitysvaiheet uudella, edellä esitetystä poikkeavalla, tavalla. Syntyneitä kokonaiskuvaa käytetään sen jälkeen, sitä seuraavissa luvuissa taustana selvittäessä ensin vapaan sivistystyön muutoskaarta ja sopeutumista 2000-luvulla. Kaikki tämä yhdessä toimii taustana luvussa 5 arvioitaessa vst-oppilaitosten voimassa olevien ylläpitämislupien hakemusten sisällön pohjalta vapaan sivistystyön tämänhetkistä tehtäväkuvaa.

3 VAPAAN SIVISTYSTYÖ JAKSOTTUU 1900-LUVULLA KOLMEEN VST-EKSPANSIOON

3.1 Ensimmäinen vst-ekspansio – synty, laajeneminen ja integroituminen

3.1.1 Kasvatus ja aikuiskasvatus mahdollistuvat – valistus, nationalismi ja vapaan sivistystyön alkuidea

Kantasalmi ja Nest toteavat koulun (oppilaitosten) syntyneen siitä valistuksen ajatuksesta, Rousseauin ajatuksesta 1700-luvulla, että lapsia voidaan kouluttaa. Koulujärjestelmän synnyttyä seurasi vaihe, jolloin lasten ja aikuisten kouluttaminen voitiin käsitteellisesti 1800- ja 1900-lukujen taitteesta alkaen erottaa toisistaan. Ryhdyttiin puhumaan aikuisten kouluttamisen mahdollisuudesta. (Kantasalmi ja Nest 2014, 10 - 11.) Systemiteoreettisesta viitekehystä aikuiskoulutuksen muodostuminen on systeemistä eriytymistä. Käsitteellisesti oppilaitoksissa toteutettu aikuiskoulutus on systeemisen rajauksen pohjalta ollut mahdollista vasta viimeisen sadan vuoden ajanjaksona.

Yleensä vapaaseen sivistystyön sisältö johdetaan sivistys- ja valistusteoreettisesta ajattelusta Immanuel Kantin (1724 - 1804) ja hänen oppilaansa Johann Gottfried Herderin (1744 - 1803) ja sieltä tanskalaiseen grundtvigiläiseen (N.F.S.Grundtvig, 1783 - 1872) kansanopistoperinteeseen ja lopulta suomalaiseen sovellukseen ja sen muotoilijaan J.V.Snellmaniin. (esim. Niemelä 2008b, 13 - 14; Niemelä 2011, 32 - 33 ja 68 - 70; Ojanen 2008, 28 ja 36; Ojanen 2014b, 74.)

Yhteiskunnan teollistuminen ja eurooppalainen valistusaate vaikuttivat merkittävästi aikuiskoulutuksen syntyymiseen. Aikuisiin kohdistunutta opetusta antoi ensin kirkko omaa sanomaansa julistaessaan. Tämä loi osaltaan pohjaa kansansivistyksellisten liikkeiden käynnistymiselle. Aikuisiin kohdistuvan valistus- ja sivistystyön vaikuttajia olivat erityisesti kansallisuusaate, liberalismi ja työväenliike. (Panzar 2007, 20 - 21.) Ison muutoksen sai liikkeelle Ranskan suuri vallankumous 1700-luvun lopussa (Luhmann 1995, 430 ja 464). Loiman (2006, 20) mukaan Ranskan vallankumouksen jälkeen syntynyt ns. moderni kansallisuusaate voidaan nimetä

neutraalisti ”nationalismiksi” (lisää esim. Hobsbawn 1994). Harisalon ja Miettisen (2004, 56) mukaan Ranskan vallankumous nosti esiin vapauden, veljeyden ja tasa-arvon. Heidän mukaansa ”vapaus ilmentää uskoa ihmisen arvokkuuteen ja itsemääräämisoikeuteen”. Ihmisestä tulee vastuullinen kansalainen, ja hyvinvointivaltio vastaavasti kunnioittaa tuota vapautta keskeisenä arvona.

Sen jälkeen 1800-luvun puolivälissä tanskalainen N.F.S.Grundtvig oli yksi merkittävimmistä kansansivistysaatteen sisällön kehittäjistä. Valistamisen lähtökohtina toimivat valistus ja liberalismi. Käytettiin termiä ”rahvaan valistaminen”. (Alanen 1987, 8; Virtanen 2007, 95.) Grundtvigin kasvatusajattelua ei voi käsitellä kytkemättä sitä hänen kulttuuri- ja historianäkemykseensä, koska hän oli teologi ja historioitsija sen lisäksi, että oli pedagogi. Hänen ajattelussaan kansallinen sivistyspyrkimys nousee universaalien maailmanhistorian selityksen kautta, jonka hän loi 1800-luvun alussa. (Siljander 1982, 6.)

Suomalainen kansansivistystyön juuret ovat tanskalaisessa perinteessä (esim. Huuhka 1990, 22 - 23). Kuten Panzar (2007, 21) kuvaa ”kansallisuusaatteen merkitystä on pidetty usein keskeisenä voimatekijänä” aikuisiin kohdistuvan sivistystyön käynnistymiseen ja vahvistumiseen.

Suomalaisen kansanopiston alkuidea nousee kansallista integraatiota luovasta sivistysajatuksesta, eikä edes kielipoliittinen jännite jakanut suomen- ja ruotsinkielisten kansanopistojen yhteistoimintaa (Marjomäki 1989, 12; Björkstrand 1989, 80; Niemelä 2011, 91). Siljander painottaa, että fennomaniaa ei voida kytkeä suomalaiseen kansanopistoliikkeeseen. Hän perustelee väitettä sillä, että kansanopistoliike pyrki lähentämään kansanryhmiä toisiinsa. Kokonaistavoitteena oli yhtenäisen kansakunnan luominen tasoittamalla säätyjen ja eri yhteiskuntaluokkien välisiä eroja. Siljander nimittää suomalaisen kansanopiston alkuajatusta grundtvigiläisen perusidean pohjalta historiallis-poeettiseksi. Opetukseen liittyi vahva herbartilainen painotus, koska opetuksessa käytettiin paljon kotiseutuhistoriaa ja Kalevala oli tärkein oppikirja. (Siljander 1982, 87 ja 90 - 91.)

3.1.2 Vapaan sivistystyön syntyminen paikallisena ja alueellisena ilmiönä

Vapaan sivistystyö on osa laajempaa kasvatustieteen, aikuiskoulutuksen ja aikuiskasvatuksen dynaamista prosessia, jonka voidaan sanoa jatkuneen yli 100 vuotta. Suomalaisen järjestövetoinen kansanvalistustyö syntyi 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun välisenä aikana. Suomeen syntyi kansanliikkeitä, joiden pääasiallinen tehtävä oli yleisen sivistystason nostaminen. Kun yleistä aikuiskoulutusta ei vielä

ollut, monet sivistysjärjestöt mm. nuorisoseurat huolehtivat kansalaisten omaehtoisesta opettamisesta, tai ajan käsitteillä puhuttaessa, valistamisesta ja sivistämisestä. (esim. Mäki 1948; Numminen 2011; Niemelä 2011, 139 - 142.)

Tuomisto (2000, 23 - 24) on jakanut vapaan sivistystyön alkuvaiheet kahteen eri haaraan. Toisen juuri on ”liberalistiseen ajatteluun perustuva vapaan aikuiskasvatus” (liberal adult education), jonka synnytti edistysusko ja sivistyneistön pyrkimys irrottaa Suomi Venäjästä kansallisuusajattelun avulla. Toisen juuri on kansanliikkeistä versonut kansansivistystyö (popular education), jonka pyrkimyksenä oli tiedon ja elintason parantaminen.

Vähäosaiset motivoituivat sivistyessään yhteiskunnan kehittämiseen. Syntyi perusta kansansivistystyön organisoitumiselle. Suomessa avainroolissa oli Kansanvalistusseura, joka perustettiin 1874 taustanaan ajatus kansansivistystyöstä (Malvinie mi 1989, 25 - 26). Järjestäytyneen kansansivistystyön ensimmäiseksi työmuodoksi nousi opintokerhotoiminta 1900-luvun alussa. Jo tätä aikaisemmin järjestöt ja kansalaisliikkeet perustivat innokkaasti kansanopistoja. Marjomäen mukaan ensin perustettiin kansallisuusaatetaustaisia kansanopistoja (grundtvigiläisiä 1889 - 1918) ja sen jälkeen järjestötaustaisia (1918 - 1945 (- 50)) kansanopistoja. Sen jälkeen perustettujen opistojen taustaa luonnehtii erikoistuminen ja pitkälle organisoituneet etujärjestöt. Marjomäki summaa 1950-luvun jälkeisen kauden niin, että nämä uudet kansanopistoja perustaneet taustajärjestöt ja -organisaatiot ovat oman aikamme kansanliikkeitä. (Marjomäki 1989, 11 - 16.) Hän viittaa lähinnä ammattiyhdistysliikkeen perustamiin kansanopistoihin.

Työväenopistoja perustettiin erityisesti kaupunkeihin. Nämä tarjosivat pitkälle 1900-luvun puolelle pääosin yleissivistävää opetusta erityisesti yhteiskunnallisissa aineissa. Nämä oppilaitokset ja opintomuodot saivat paikkansa erityisesti kansankunnan sivistyksellisten ja koulutuksellisten aukkojen täydentäjänä. Voidaan puhua samalla myös siirtymästä kansan valistamisesta kansan sivistämiseen. (Panzar 2007, 21 - 27.)

Vapaa sivistystyö syntyi paikallisen toiminnan tuloksena. Katajamäen (1988) mukaan yhteiskunnat ovat organisoituneet alun perin paikallisyhteisöjen kautta. Kunnat, maakunnat ja valtiot ovat muodostuneet niiden pohjalta. Harvaanasutussa ja laajassa maassa kuten Suomessa, hyvän elämän turvaaminen ja edellytysten luonti, on vaatinut vahvaa paikallisuutta. Eri puolilla Suomea toimineet kansanvalistajat synnyttivät yksittäiset oppilaitokset lähinnä Tanskasta (kansanopistot) ja Ruotsista (kansalaisopistot) saatujen toimintamallien pohjalle. Kun aikuisten opettaminen nähtiin mahdollisena, syntyi ensin lähinnä paikallisia opintopiirejä, joiden toimintamallia levitettiin järjestöpohjaisesti (esim. nuorisoseuraliike) ja vakiinnuttaen toiminta osin

samojen toimijoiden toimesta myös oppilaitosmuotoon. Kansalais- ja työväenopistot syntyivät selvästi paikalliseen tarpeeseen. Ensimmäinen kansanopistoja koskenut laki vuodelta 1925 (233/1925, 4§, mom 1.) määrittelee, että kansanopisto on perustettu, kun se on havaittu yleisen sivistystarpeen vaatimaksi paikkakunnallaan (Siljander 1982, 108).

Vapaa sivistystyö syntyi yhtäältä järjestömuotoon ja toisaalta suoraan oppilaitosmuotoon. Järjestöpohjaisuus tarkoitti laajempaa itse- ja ryhmäkasvatuksellisuutta. Kansanopistojen ja kansalaisopistojen yhdessä muodostama kokonaisuus miellettiin pitkään sisällöllisesti vapaaksi kansansivistystyöksi.

Kansan kasvattamisen käsite sopii luontevasti tulkintaan eurooppalaisen kansallisvaltion syntymisestä Ranskan suuren vallankumouksen jälkeen ja eurooppalaisten kansallisvaltioiden syntymiseen (vrt. Korpela 2015, 317). Suomen valtiota rakennettiin paikallisen toiminnan avulla jo ennen kuin Suomen valtio oli syntynyt. Vasta tuossa prosessissa syntyi, vahvistui ja ennen pitkää mahdollistui myös valtioidentiteetti kansaidentiteetin rinnalle tai niiden samaistuminen kuten Grundtvigin ajattelussa (vrt. Ojanen 2008, 54; Niemelä 2011, 89; Moisio 2012, 59).

Vuonna 1889 perustettu Kangasalan opisto on ensimmäinen varsinainen vst-oppilaitos Suomessa (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 75). Vuonna 1899 perustettiin ensimmäinen työväenopisto Tampereelle. Tampereen kaupunginhallitus haki toimilupaa senaatilta vuonna 1898. Toiminnan paikallista syntyä kuvaa, että toimintaa tarkastamaan asetettiin kaupungin valtuusmiehet ja hallintoon valittiin edustajat työväenyhdistyksestä, raittiusseurasta ja nuorisoseurasta. (Huuhka 1990, 50 - 51). Kansalaisopistojen toiminnan vaikutuspiirissä oli jo vuonna 1910 Suomen silloisten kaupunkien asukkaista 77 % (Huuhka 1990, 93). Kansalaisopisto-idea on erityisesti kaupungeissa syntynyt aate, joskin sen alkuidea on samantyyppinen kuin kansanopistojen, jotka syntyivät painotetummin maaseudulle ja sivistämään lähinnä maatalousväestöä. Kansalaisopistojen alkumuotoa, ensimmäisiä kaupungeissa järjestettyjä luentokursseja, kutsuttiinkin kansanopistokursseiksi. Työväenopistojen toiminnan aloittivat usein toimintaa varten perustetut kansanopistoseurat. (Ojanen 2014b, 76 ja 80.)

Juha Siltala (1999, 13 - 14) on kritisoinut tutkimuksessaan ”Valkoisen äidin pojat” yhteiskunta- ja kulttuuritutkimusta siitä, että ”1800-luvun kansallisen kasvatusprojektin ihmishanne dekonstruoidaan ja kansanvalistus tulkitaan sivistyneistön vallankäytöksi.” Siltala käyttääkin käsitettä ”jokapaikan dekonstruktionismi” kuvattaessa tätä ”ylitulkintaa” (Siltala 1999, 38). Eero Ojasen mukaan viime vuosien tutkimuksissa on yleisesti ollut virhetulkinta Kansanvalistusseuran rooliin liittyen (Ojanen 2008, 57 ja 2014a, 87; myös Ikonen 2015, 304). Ojasen (2014b, 33 - 35)

mukaan Kansanvalistusseuran roolia on totuuden vastaisesti tuotu esiin jonkinlaisena fennomanian eli poliittisen suomalaisuusliikkeen tärkeänä komentokeskuksena (yksi pohjatulkinta ks. esim. Stenius 1981, 14). Ojanen on kirjoittanut Kansanvalistusseuran historian (Ojanen 2014b), ja hänen näkemyksensä mukaan tällaista tulkintaa ei voi tehdä. Hän harmittelee sitä, että mm. Ilkka Liikasen tekemä virhetulkinta on jäänyt elämään (ks. esim. Suoranta 2000, 212). Ojasen mukaan myös Tiina Päivärinteen väitöskirjassa on esitetty sellainen virhetulkinta, että varhainen kansansivistystyö olisi ollut ylhäältä päin tapahtuvaa toimintaa, jossa sivistyneistö olisi autoritaarisesti halunnut kaataa valmista tietoa ja valmista käsitystä suomalaisuudesta kansan päähän. Ojasen mukaan tällaiset virhetulkinnat ovat viime vuosina lisääntyneet tulkittaessa ja puhuttaessa 1800-luvun lopun suomalaisuusaatteesta. Ojanen toteaa, että Kansanvalistusseura ja valistusaate eivät olleet alistettuja millekään muulle valtapyrkimyksille tai tavoitteille. Hänen mukaansa Kansanvalistusseura ei ollut poliittisen pelin tai ideologisen manipulaation välikappale. (Ojanen 2014a, 87; Ojanen 2014b, 24 ja 28.)

Institutionalisoitunut koulutus pyrkii aina vastaamaan aikansa yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Koulutuksen tavoitteena oli ensin joutilaan luokan sivistäminen ja oppineiden ammatteihin valmistaminen. Koulutus muokkautui 1800-luvulla kansallisvaltiolle tarpeellisten kansallisvaltion kansalaisen tuottajaksi (Vahera ym. 2006, 7). Poikelan ym. (2009, 12) näkemyksen mukaan ”sivistystehtävä ymmärrettiin kansanvalistustyönä, jolla tarkoitettiin 1900-luvun vaihteessa kansaan kohdistuvaa valistus- ja opetustyötä”, ja se kohdistui ennen kaikkea aikuisiin. Poikelan ym. (2009, 12) näkemyksen mukaan pyrittiin lähinnä jakamaan tietoa kansalle hyödyllisiksi katsotuissa aineissa. Siihen liittyi Poikelan ym. näkemyksen mukaan sitten vähitellen laajempi käsitys, jonka mukaan sivistystyön tarkoituksena oli kansan ”herättäminen” sortovuosien uhkaa vastaan. Itsenäisyyden alkuaikana sivistyskäsitys laajeni tästä edelleen. Tehtäväksi muodostui kansalaisten inhimillisten kykyjen ja ominaisuuksien kehittäminen ”kasvatuksen” avulla. Sivistystyön alkuajalle oli tyypillistä, että sivistystehtävään sisältyväksi katsottiin melkein mikä tahansa ”valistustilaisuus”. (Poikela ym. 2009, 12.)

Ojasen (2014a, 102; 2014b, 29 - 30) mukaan kansansivistystyön alkuvaiheille oli tyypillistä myös se, että vapaaseen sivistystyöhön syntyi jo varsin aikaisin aktiivisten toimijoiden joukko (mm. Granfelt, Liakka ja Castrén), joka sitoutui toimintaan pitkäaikaisesti, koko työuransa ajaksi.

Ensimmäisen kerran kansanopistojen valtionapua haettiin jo vuoden 1891 valtiopäiviltä sitä kuitenkaan saamatta. Osa kansanopistoista pääsi osalliseksi valtionavusta kiertoteitse perustamalla yhteyteensä emäntä- ja isäntäkouluja, joita valtio

tuki. Valtio tuki ammatillista koulutusta mutta suhtautui epäillen vapaan sivistystyön rahoittamiseen. Vapaa sivistystyö alkoi pääosin lahjoitusvarojen avulla. Vuosisadan vaihteessa kymmenessä vuodessa Suomeen syntyi 21 kansanopistoa. Opistoista 15 oli suomenkielisiä ja 6 ruotsinkielisiä. Rahoituksellinen tilanne muuttui jo autonomian aikana, kun eduskunta myönsi kaikille toiminnassa olleille kansanopistoille 6 000 - 8 000 markan valtionavun vuodesta 1906 alkaen. Summa oli painotettu opiskelijamäärän perusteella. Olosuhteiden parannuttua vuosina 1906 - 1909 perustettiin 18 uutta kansanopistoa, joten toiminnan volyymi kaksinkertaistui muutamassa vuodessa ja opistoja perustettiin erityisesti syrjäseuduille. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 77.)

Koulutoimen Ylihallituksen vuoden 1915 määritelmien mukaan kansanopistojen tehtävät perustuivat lähes suoraan grundtvigiläiseen ajatteluun. Siljanderin mukaan hallinnossa tunnettiin tämän ajattelun lähtökohdat tuolloin hyvin. Tuosta perusajattelusta poiketen määrittelyt sisälsivät myös ammatilliseen koulutukseen kohdistuvia määrittelyjä. Nämä määrittelyt koskivat lähinnä kansanopistojen yhteyteen perustettuja isäntä- ja emäntäkouluja. Noita opintoja otettiin ohjelmaan lähinnä venäläisten epäluulojen hälventämiseksi ja valtionrahoituksen hankkimiseksi toimintaan. (Siljander 1982, 92 - 93.)

Ojanen mukaan olikin tyypillistä, että kansanopistokurssi muodostui 1900-luvun alussa kolmesta osasta: kansanopistosta, isäntä- ja emäntäkoulusta ja maatalousoppilaitoksesta. Yhdessä nuo kolme osaa muodostivat kansanopistokurssin. Ratkaisu oli sekä poliittisesti, että taloudellisesti perusteltu. Toimilupa saatiin autonomian aikana helpommin, ja rahoitusta oli helpompi hankkia. Järjestely mahdollisti ennen varsinaista valtionapua avustusten saamisen sekä kouluhallitukselta että maataloushallitukselta. (Ojanen 2010, 24.) Jo tässä vaiheessa opistojen toiminnan voi sanoa olleen käytännön toiminnallisista syistä osin ammatillista, ja toiminta sopeutui ympäröivän yhteiskunnan tarpeisiin.

Siljander (1982, 97) nimittää kansanopistoidea 1920-luvun Suomessa grundtvigiläis-snellmanilaiseksi. Oppilaan omatoimisuus on keskeistä koulutietojen jakamisen sijasta. Idea oli herättää oppilas persoonallisen tiedonhankinnan prosessiin. Tuon prosessin seurauksena tieto muodostui opiskelijalle persoonallisen elämäntiedon pohjaksi ja pohjautui ns. grundtvigiläiseen ideaan persoonallisesta tiedosta. Vuoden 1924 komiteamietintö nostaa elävän sanan kansanopistotoiminnan keskiöön, mutta Siljanderin mukaan komiteamietintö ei tavoita Grundtvigin perusidea tuon käsitteen sisällöstä tyytymään määrittelemään sen vain läksyistä ja oppikirjoista vapaaksi opiskelumuodoksi. Kasvatusideaan liittyvä dialogi jää siinä

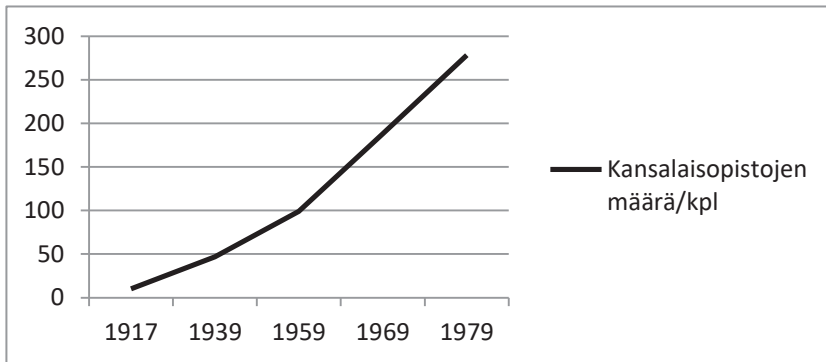
liian vähälle huomiolle. Se on koko Grundtvigin kansanopistoajattelun perusta. (Siljander 1982, 97 - 98.)

Kansansivistystyö laajeni 1920-luvulla voimakkaasti ja keskeisille organisaatioille alettiin maksaa lain perusteella valtionapua. Vapaa sivistystyö saikin ensimmäiset valtion ”jatkuvat” tuet 1920-luvulla, ja tämä osaltaan aiheutti roolien uudelleen määrittelyn tarvetta vst-oppilaitosten ja valtion välille, ja tästä syystä mm. Castrénin vuoden 1929 komiteamietintö oli tarpeen. Castrénin määrittelyssä oli keskeistä, että toimintaa säädellään mahdollisimman vähän. Castrénin mukaan valtion on ”tydyttävä sellaiseen tarkkailuun, joka on riittävä osoittamaan, että valtion varat tulevat tarkoituksiinsa käytetyiksi ja että työ suoritetaan sillä säännöllisyydellä ja taidolla, että se vastaa kohtuudella asetettuja kasvatus- ja opetusopillisia näkökohtia”. (Castrén 1929, 94.) Castrénin määrittely valtiiovallan ja vapaan kansansivistystyön suhteesta kelpasi toiminnan perustaksi 1990-luvulle saakka. Tuomiston mukaan mietintö onkin vapaan sivistystyön historian ja teoriakehittelyn tärkein dokumentti, jopa sen peruskivi. (Tuomisto 1998 ja 2014, 305 ja 335.) Tällöin ensimmäistä kertaa nostettiin vahvasti esiin vapaan sivistystyön ”vapautta” ja sen peruslähtökohtaa persoonan omaehtoisen kehittämisen pohjana, joka edellytti vapautta yhteiskuntaan sitoutuneesta ja siten normittuneesta kehittämisestä.

Kansanopistojen eriytymiskehityksen ensimmäinen vaihe on tunnistettavissa tapahtuneeksi jo vuosisadan kolmen ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Tuona aikana tapahtui ensimmäinen osittainen irrottautuminen vapaan sivistystyön grundtvigiläisestä perusideasta. Kristillisten ja työväen kansanopistojen perustaminen oli vastoin Grundtvigin ajatusta, koska toiminta kytkettiin avoimesti tiettyjen erityisryhmien palvelemiseen. Hänen kansanopistoajattelussaan kansanopisto on nimenomaisesti kansallinen sivistysliike. (Siljander 1982, 94 - 95.)

Myös kansalais- ja työväenopistojen toiminta alkoi omarahoitteisesti ilman valtion tukea. Kansalaisopistokursseina alkanut kansalaisopistotoiminta sai avustusta kaupungeilta ns. anniskeluvoittovaroista mm. Helsingissä sillä ehdolla, että kurseillella järjestetään alkeiskursseja kansakouluaineissa. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 86 ja 95.) Koulutoimen ylihallitus vahvisti toiminnalle ensimmäiset avustamisen säännöt, jotka toimitettiin kaupunkien kunnanhallituksille ja jotka tulivat voimaan vuoden 1914 alusta (Huuhka 1990, 109 - 110). Seuraavan kerran valtionapua jaettiin vasta itsenäistymisen jälkeen ja yleisen valtionapukelpoisuuden ja toimintaehtoja koskevien sääntöjen perusteella, joiden noudattamista koulutoimen ylihallitus valvoi. Lupaa toimintaan haettiin vuonna 1919 hyväksyttämällä ylihallituksella työohjelman suunnitelma. Sen vahvistamisen jälkeen opistolla oli yleinen valtionapukelpoisuus. (Huuhka 1990, 199 - 200.)

Kansalaisopistojen määrän kasvu vapaan sivistystyön ensimmäisen vst-ekspansion aikana antaa kuvan toimintamuodon laajentumisesta Suomessa. Sadassa vuodessa kansalaisopistojen määrä nousi vuoden 1899 yhdestä 1970-luvun lopun 278 opistoon usean erilaisen 1900-luvun aikana tapahtuneen kasvuvaiheen seurauksena (kuvio 12).



Kuvio 12. Kansalaisopistojen lukumäärän muutos 1900-luvun kasvun vuosina (Lähde: Alanen 1993, 49 - 50)

Kansanopistojen ensimmäinen valtionapulainsäädäntö on vuodelta 1925. Seuraavana vuonna myös kansalaisopistot saivat valtionapulainsäädäntönsä. Budjettiin tuli määrärahat erikseen luentotoimintaa ja opintokerhotoimintaa varten. Kansalaisopistoille myönnettiin tukea myös erityiseen rajaseudulla tehtävään sivistystyöhön. Tämä Itä-Karjalasta, Inkeristä ja Neuvostoliitosta tulleille varttuneille siirtolaisille suunnattu sivistystyö oli merkittävää, ja toimintaa suoritti erityinen raja- ja pakolaisseutujen valistusorganisaatio Kouluhallituksen pakolaisasiain toimiston alaisuudessa. Toiminnalla olikin merkittävä vaikutus koko Karjalan alueella (Huuhka 1990, 178 ja 195; Sippola 2010, 36 - 37.)

Ensimmäisinä vuosikymmeninä valtion tuki kansanopistojen ja kansalaisopistojen toimintaan vaihteli paljon vuosittain. Vasta Castrénin yhden miehen komitea (1929) tietyllä tavalla vakiinnutti vapaan kansansivistystyön ja valtion välisen suhteen. Huuhkan mukaan kyseessä on osin vakiintunut virhetulkinta, joka pitää vain osittain paikkansa. Vuoden 1925 kansanopistolakia voidaan pitää konstitutiivisena, oikeuksia luovana asiakirjana. Se irrotti valtionavun viranomaisten vuosittaisesta harkinnasta ja vuosittaisista määrärahoista. Lain ehdot täyttävällä kansanopistolla oli lakiin perustuva oikeus valtionapuun. Näin oikea tulkinta on, että Castrenin yhden miehen komitea vain vahvisti vallitsevan käytännön. (Huuhka 1989, 103.)

Valtio antoi toiminnalle sen lakitasolla tunnustamalla oman aseman osana yhteiskunnallista kasvatus- ja opetusjärjestelmää. Lainsäädäntöprosessin aikana mm. lain nimi muuttui Kansanopistojen valtionapulainsäädännöstä Laiksi kansanopistojen valtionavusta. Tämä oli Karjalaisen ja Toiviaisen näkemyksen mukaan valtion näkemys laajemminkin siitä, että toiminta on sisäisesti vapaata ja lakisäätteistä vain lainsäädäntöä koskevilta osin. Laissa ei määritelty yksityiskohtaisesti työn muotoa ja laatua. Samalla luotiin perusta erityisesti kristillisenä voimakkaasti alkaneen kansanopistojärjestelmän pluralisoitumiseen. Toiminta laajeni myös muihin yhteiskunnallisiin liikkeisiin, vaikka laki ilmaisi suoraan sen, että toiminta ei saa olla puoluekiihottuksen luonteista. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 102 - 103 ja 125 - 126.)

Autonomian kauden käsite vapaa kansanvalistustyö korvattiin Jokisen ym. (2012, 19) mukaan itsenäisyyden alkuvuosina käsitteellä vapaa kansansivistystyö. Kyseessä ei ollut pelkkä nimen vaihdos, vaan siihen sisältyi myös sisällöllinen muutos. Keskeisen castrénilaisen kansansivistysajattelun mukaan opisto on ”sellainen täyskasvaneiden opisto, joka korvaa kasvamisvuosina syntyneitä yleisen sivistyksen ja opin puutteita ja aukkoja”.

Kansalaisten on tärkeää päästä osaksi myös tieteellisestä tiedosta, ja Castrén painotti ajattelussaan opiston opetuksen puolueettomuutta erityisesti suhteessa puoluepolitiikkaan. Poikelan ym. (2009, 12) mukaan Zachris Castrénin (1950; Alanen 1986; Sihvonen 1990) ajattelussa vapaa sivistystyö rakentui kolmelle perusarvolle, joita ovat ihmisyys, tieteenomaisuus, ja puolueettomuus. Castrénin mukaan työväenopiston pitää ensisijaisesti olla vapaa kaikesta agitatsioonista. Tästä seuraa toimitaan vaatimus, jonka mukaan ”osoittaakseen puolueettomuutensa opiston pitää tarjota erisuuntaisille luennoitsijoille tilaisuus esittää näkökantansa”.

Kokonaispersoonallisuuden kehittämisen painottamiseen siirryttiin 1900-luvun alkuvuosikymmenien jälkeen. Opettajan ja oppilaan tasavertainen suhde nousi keskiöön, ja ihmisen tiedollinen ja älyllinen kehittäminen jäivät enemmän taka-alalle. Puhuttiin myös herätteiden antamisesta. (esim. Niemelä 1999 ja Poikela ym. 2009, 13.) Sivosen (2006, 66) mukaan sotienvälistä yleistä kasvatuskulttuuria luonnehti kristillinen humanismi, ja kasvatustavoitteeksi oli noussut kristillisen humanismin ja kansalaiskasvatuksen mukainen yleissivistys. Sivosen käsityksen mukaan Suomen kansansivistyksen historiassa siirryttiin vapaan kansansivistystyön aikaan. Yksilö kohdattiin aikaisempaa yleisemmin objektina eikä subjektina, mikä oli leimallista kansansivistystyön aikakaudella. Samalla aatteelliseksi perusajatuksiksi omaksuttiin Sivosen (2006, 67) mukaan sivistys eli itsensä kehittäminen. Ajan termi oli itsekasvatus, joka tähtäsi yksilön omaehtoiseen kokonaispersoonallisuuden kehittämiseen ilman siihen liitettyä hyödyn tavoittelua.

Tärkeimmäksi arvolähtökohdaksi nousi humanismi, joka on ollut aina 1970-luvulle asti kaikissa aikuiskoulutuspoliittisissa kannanotoissa keskeinen arvo. Tämä johti siihen, että vst-oppilaitosten yleissivistävä tehtävä korostui tämän pitkän ajanjakson aikana ja että ammatillinen sivistys on koettu tältä pohjalta pitkään vieraana. (Jokinen ym. 2012, 19 - 22.) Seinäjoen kansalaisopiston pitkäaikainen rehtori Toivo Mäki määritteli, vielä mm. 1960-luvulla paljon luennoissaan käyttämässään opistolaisen ideaalityypissä, tavoiteltavana opistolaisen ”ihanteena” olleen saavuttaa eräänlainen, silloiseen psykologiseen ihmiskuvaan liittynyt, ”humanisoitumisen hurmos”. (esim. Mäki 2015.)

Vapaus sisältyi Sihvosen (1996, 166) mukaan toiminnan pohjana olleeseen sivistysnäkemykseen. ”Tahdon vapaus on sivistymisen välttämätön edellytys (Castrén 1991, 145)”. Valtio tarjosi vain yleiset puitteet vst-oppilaitosten toiminnalle. Valtion rooliksi muodostui Alasen (1992, 10 - 13) mukaan vapaan sivistystyön oman kehityksen seuraaminen ja sen myötäily. Myötäilevän sivistyspolitiikan kauden aikana ei vielä voitu puhua varsinaisesta valtiollisesta aikuiskoulutuspolitiikasta. ”Aikuiskoulutuspolitiikka” oli tuolloin kansanopistoissa laajimmillaan maakunnallista sillä rajauksella, että opiskelijoita tuli eri puolilta maakuntaa. Toisaalta se oli tukien jaon osalta koulutuksellista aluepolitiikkaa, koska tukea maksettiin mm. oppilaitosten syrjäisen sijainnin tai raja-alueella sijainnin perusteella. Vapaan sivistystyön alkuvuosikymmeniä leimasi selkeimmin järjestöpohjainen sivistystyö ja kansanopistojen toiminnan laajeneminen.

Vapaa sivistystyö oli 1930-luvulla lama-aikana vaikeuksissa, ja sen budjettirahoitusta leikattiin ja samalla valtionapulainsäädäntöä, joka oli vielä puitelaki, muutettiin. Merkittävin toiminnallinen muutos oli, että Vierumäellä toimineelle Suomen Urheiluopistolle ja myöhemmin perustetuille urheiluopistoille alettiin myöntää valtionapua vuodesta 1938 lähtien vuoteen 1963 asti samoilla perusteilla kuin kansalaisopistoille. (Huuhka 1990, 209.)

Heti sotien jälkeen toiminta kasvoi Karjalaisen ja Toiviaisen mukaan ennennäkemättömästi. Vielä 1940-luvun aikana perustettiin 15 kansanopistoa ja 40 kansalaisopistoa (Huuhka 1990, 337 ja 396). Vuosikymmenen aikana työskenteli neljä vapaan sivistystyön komiteaa: kansanopistokomitea 1945, työväenopistokomitea 1945, opintokerhokomitea 1946 ja kansankorkeakoulukomitea 1949. Näiden työ ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttanut vapaan sivistystyön toimijoiden toimintaan. Ainut seuraus oli kansanopistoja koskevan lainsäädännön uudistaminen 1950-luvulla. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 104 - 105.)

Kansankorkeakoulut muodostivatkin nopeimmin kasvavan osan kansanopistojen toiminnassa toisen maailmansodan jälkeen. Käytännössä kansankorkeakoulu

tarkoitti toisvuotista kansanopistokurssia, jollainen muu muassa Suomen Nuorisopistossa aloitettiin heti sodan jälkeen vuonna 1945. Käytettiin myös termiä ”kansankorkeakoululinja”. (Karttunen 1979, 242; Jussila 1998, 54 ja 58; Ojanen 2010, 56 - 58 ja 79 - 88.) Kansankorkeakoulun malli tuli Tanskasta, Askovin kansanopistosta, joka toimi kansanopiston ja kansankorkeakoulun yhdistämisen esimeikkinä kaikissa Pohjoismaissa (Ojanen 2014, 77). Kansanopistojen 14 ensimmäistä johtajaa ja opettajia kävi tutustumassa Askovin kansanopiston toimintaan yliopiston osakuntien stipendiaatteina (Keränen & Salvi 2000, 157; Niemelä 2011, 106).

Vuoden 1945 (jo vuonna 1937 aloittanut) kansanopistokomitea lähestyi kansanopistoja yhä grundtvigiläisen tradition pohjalta, mutta tavoitteeksi asetui tehostettu kansalaiskasvatus. Valtio nousi Siljanderin tulkinnan mukaan määritelmässä entistä keskeisempään rooliin. Tietämättömyys yleisestä yhteiskunnan tulevaisuudesta ja keskinäiset ennakkoluulot aiheuttivat häiriöitä valtion toiminnassa synnyttäen tyytymättömyyttä ja tarpeetonta erimielisyyttä. Sivistysinstituutioiden oli sopeutettava tehtävänsä valtion päämääriin. Komiteamietintö jätettiinkin vasta sodan jälkeen vuonna 1945. Sillä haluttiin toisaalta vakiinnuttaa kansanopistojen jatkuva valtion-apu ja toisaalta osoittaa pyrkimystä sodanjälkeiseen jälleenrakennukseen kansalaiskasvatuksen muotona toiminnan keskiössä. (Siljander 1982, 99 - 101 myös Huuhka 1989, 104.) Vuoden 1954 kansankorkeakoulukomitea jatkoikin edellisen vuoden 1945 komitean osin kesken jäänyttä työtä erityisesti kansankorkeakoulun osalta (ns. toisvuotinen linja). Sen tavoitteet asetuiivatkin selvemmin painottamaan opintojen tavoitteellisuutta, mutta itse kansanopiston perustehtävään mietintö ei tuonut uusia painotuksia. (Siljander 1982, 104.)

Siljander nostaa esiin tästä sodanjälkeisestä komiteamietinnöstä vapaan sivistystyön dilemman samassa muodossa kuin se on tutkimuksen johdantoluvussa määriteltä. Hänen mukaansa dilemma muodostui siitä, että ”toisaalta korostuu tietynlainen sopeuttamisajatus, jonka mukaan kasvatusinstituution on mukauduttava valtiolistumisen aiheuttamaan kehitykseen ja asetettava tehtävänsä valtion toiminnallisen rakenteen pohjalta, toisaalta korostuu persoonallisuuden kasvatuksen ajatus, jossa edellytetään itsenäistä ajattelua ja omakohtaista tapaa tulkita ja jäsentää vallitseva todellisuus ja elämäikäytäntö”. (Siljander 1982, 103 - 104.)

Siljanderin vuonna 1982 tekemä tulkinta antaa vahvan tuen tulkita vapaan sivistystyön dilemma tutkimuksellisesti ns. pirullisena ongelmana. Tulkinta vahvistaa samalla näkemystä vapaan sivistystyön luonteeseen jo pitkään kuuluneesta, vahvasti yhteiskuntapolitiikkaa myötäilevästä sisällöstä ja roolista. Siljander on tiivistänyt dilemman liittyvän ongelman myös käytännön kriittisen tiedostamisen näkökulmasta. Sivistysinstituution tehtävä ei kuitenkaan hänen mukaansa voi olla kasvattaa

kansalaisia, ”jotka ilman muuta sopeutuvat kaikkiin valtiollistumisen mukanaan tuomiin seurausilmiöihin.” (Siljander 1982, 104.)

Joitain hallinnollisia muutoksia lainsäädännön uudistustyöstä kuitenkin seurasi, mm. silloiseen kouluhallitukseen muodostettiin organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 1957 erillinen vapaan kansansivistystyön osasto. Hallinnollinen työ sittemmin laajeni niin, että parhaimmillaan kouluhallituksessa kyseisellä osastolla työskenteli vuonna 1969 osastopäällikkö ja kolme ylitarkastajaa. Osaston valvontaan olivat nousseet myös urheilupistot. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 104 - 105.)

Vapaan sivistystyön toimijoiden ja valtion suhteita muutettiin 1960-luvun aikana, 1940-luvun komiteoiden tekemän perustuksen pohjalta, ja koko vapaata sivistystyötä koskeva lainsäädäntö uudistettiin. Karjalaisen ja Toivianen mukaan voidaan puhua valtionapulainsäädännön reformista. Kansalais- ja työväenopistoja koskenut lainsäädäntö uudistettiin vuosina 1962 - 1963, ja opintokerhoja koskenut ensimmäinen oma lainsäädäntö astui voimaan 1964. Myös kansanopistoja koskenut lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1969 ja urheiluopistojen lainsäädännöllinen pohja rakennettiin. Karjalaisen ja Toivianen käsityksen mukaan erityisesti kansalaisopistoja koskenut lainsäädäntö loi toimintamuodolle niin hyvät toimintaedellytykset, että sellaisia ei Suomessa ollut ennen sitä ollut millään osalla vapaata sivistystyötä. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 105.)

Karjalaisen ja Toivianen mukaan vapaan kansansivistystyön vuosikymmeniä voidaan lähestyä vertaamalla niiden osuutta valtion koulutusbudjetissa. Tuki oli vuosina 1938, 1947 ja 1953 ollut määrällisesti suhteutettuna noin 5 - 6 % kansa- ja oppikoulujen saamasta valtionrahoituksesta. Vuonna 1963 prosenttiosuus oli 3,8. Tuki on pohjoismaisittain vertailtuna ollut keskimääräisellä tasolla. Karjalainen ja Toiviainen kuvasivat tilannetta 1970-luvun alussa siten, että ”itsenäisyyden vuosien vapaan kansansivistystyön ulkonainen kasvu ja sisäinen kehitys ovat olennaisesti perustuneet valtion aktiiviseen kansansivistyspolitiikkaan”. ”Valtio on tarjonnut kansansivistystyölle välttämättömät toimintaedellytykset ja valvonut työn pedagogista tasoa, mutta samalla jättänyt työn sisällön ja aatteelliset voimanlähteet organisoivan laitoksen asiaksi.” (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 106.)

Karjalaisen ja Toivianen yhteenvedosta on hahmotettavissa vapaan kansansivistystyön itsenäisyyden ajan kehityskaari kytkemällä siihen edellä esitettyjä tulkintoja. Se on ollut kasvun kaari valtion tuella, jolla on ollut ratkaiseva merkitys alan kasvu- ja kehitykselle. Myös työn pedagogista sisältöä on jatkuvasti valvottu varoen kuitenkin liikaa puuttumasta työn sisältöön. Valtion rahoitus on ollut selvästi luonteeltaan ns. kriittinen resurssi, joka on koko ajan säädellyt toiminnan laajuutta valtion budjetin määrärahojen rajoissa. Tutkimuksen johdannossa esitetyn ”hokeman”

toimintaperinteeseen liittyvää sisältöä voi arvioida Karjalaisen ja Toiviaisen näkemysten pohjalta. Heidän mukaansa, ”nimenomaan eduskunnassa vapaa kansansivistystyö on saanut tukea ja arvontoa”. ”Uudistuksia ja parannuksia on lähtenyt myös yksityisten edustajien toimesta.” (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 106.)

Näyttää ilmeiseltä, että vapaan kansansivistystyön kytkeä eduskuntaan on ollut jatkuvasti suora ja vahva. Järjestöt ovat aktiivisina toimijoina olleet tärkeitä yhteisten asioiden ajamisen paikkoja poliitikoille. Alueelliset poliitikot ovat saaneet itselleen näkyvyyttä ja siten vaaleissa ääniä itselleen. Kansanedustajat voidaan nähdä ryhmänä (hallinnon virkamiesten lisäksi), joka määrittelee viime kädessä vapaan sivistystyön legitimaatiota. Kansan itsensä valitsevat edustajat tukevat sitä, mitä kansalaiset haluavat, tässä tapauksessa vapaan sivistystyön toimintaa. Kansanedustajien legitimaatiotulkinnassa korostuu vahvasti toiminnan aluesidos. Kansanedustajat edustavat omia vaalipiirejään ja saavat äänensä sieltä. On luonnollista, että he ovat ajaneet oman alueensa toiminnalle tärkeiden ja näkyvien organisaatioiden etuja.

Aikuiskoulutuksen päävolyymin ollessa vapaassa kansansivistystyössä sen alueellinen merkitys nähtiin tärkeänä jo ennen varsinaisen valtion alueellisen kehittämissäpolitiikan syntymistä. ”Aluepolitiikka ennen aluepolitiikkaa” oli pisteittäistä paikallislähtöistä kehittämissäpolitiikkaa. Tarve ja oma aktiivisuus loivat paikalliset puitteet, joiden tukeminen oli myös valtion (eduskunnan) näkökulmasta järkevää yhteisten rahojen käyttöä. Yleiskuva eduskuntajohtoisesta kehittämissäpolitiikan merkityksestä alueille 1900-luvulla voidaan esittää yleisellä tasolla Hyyryläiseen ja Piispaseen tukeutuen. Heidän mukaansa kuntiin syntyi hyvinvointivaltion rakentamisen vuosina ”virkamiesten ja kuntapoliitikkojen muodostamia koalitioita”. Niiden valta vahvistui ja vakiintui erityisesti hyvinvointivaltion kasvun vuosina. Paikalliset poliitikot ja puolueet kykenivät osoittamaan oman alueensa ”äänestäjille, että he pystyvät vaikuttamaan ja saavat hankituksi valtion rahoitusta hyviin tarkoituksiin ja hankkeisiin omalle paikkakunnalle”. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 46.)

Omien resurssien sijoittaminen paikalliseen opistotoimintaan toi paikallistalouteen myös valtion kehittämissäresursseja. Opistojen toiminnalla oli alusta asti sijaintialueilleen myös imagollista tunnettuutta luovaa vaikutusta. Tällä oli merkitystä myös alueen kansanedustajien toiminnassa alueen etujen puolustajina.

3.1.3 Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen syntyminen ja integroituminen kiinteään valtionapujärjestelmään

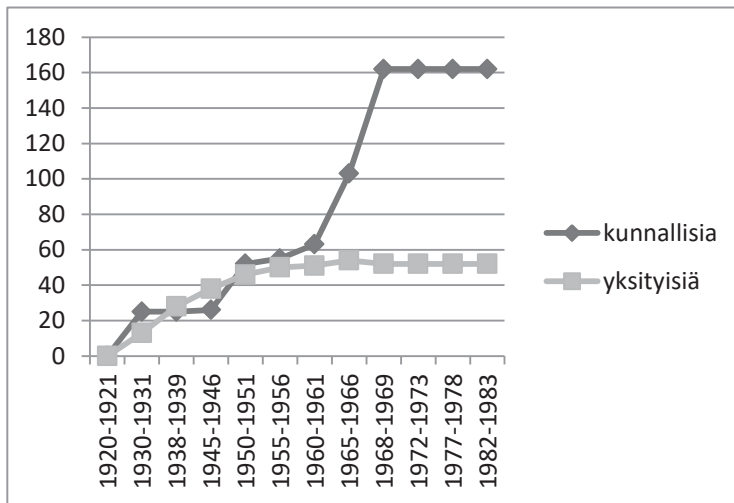
Valtionavun osuus vaihteli paljon vuosittain itsenäisyyden ajan ensimmäisinä vuosikymmeninä. Kansanopistojen valtionapu toimintamenoista oli vuonna 1921 53 % ja vuonna 1928 enää 36 %. Valtionosuus vahvistettiin sitten lakitekniisten muutosten jälkeen 1930-luvun kuluessa määräytyväksi 40 - 60 %:n välille, ja tukea maksettiin yleisesti tuo 60 % joitain poikkeusvuosia lukuun ottamatta. Tuki nousi 1950-luvulla lainsäädännön kautta 70 prosenttiin ja erilaisia, mm. syrjäseutulisiä maksettiin ja samalla sisäoppilaitosmuoto vahvistettiin toiminnan perusmuodoksi. Valtionavun ehdoksi muodostuivat periaatteet, joiden pohjalta toiminnan tuli olla yleisen sivistystarpeen vaatimaa, ja sillä tuli olla hyväksyty työohjelma ja ohjesääntö sekä opetustoiminnassa tarvittavat rakennukset ja välineet. Myös opintojaksojen pituutta säädeltiin sekä opiston johtajan ja opistojen opettajien kelpoisuusvaatimuksia koskevia ehtoja edellytettiin noudatettavan. Sisällölliset määrittelyt sen sijaan olivat väljiä ja opetustarjontaa valvottiin lähinnä siten, että opintosuunnitelmat piti lähettää kouluhallitukseen ja se teki tietyn määrän tarkastuksia oppilaitoksissa. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 126 - 128.)

Kansalaisopistojen valtionavun määrän kehitys oli hyvin samantyyppinen kuin kansanopistojen. Vuodesta 1919 lähtien niille voitiin tietyin edellytyksin maksaa toimintamenoihin suhteutettu 50 % valtionapu. Heti 1920-luvun alussa toiminnan laajentuessa määrärahat osoittautuivat riittämättömiksi, jolloin noudatettiin mm. käytäntöä, että kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana valtionapu oli vain 25 % toimintamenoista. Valtionapuun vakiintui käytäntö, että valtionapu oli korkeintaan tuo 50 % ja yleensä se jäi rahan niukkuuden takia sitä pienemmäksi. Valtionapu pysyi koko sotien välisen ajan 47 % tasolla. Merkittävää oli, että kuntien suhteellinen rahoitusosuus kansalaisopistojen toiminnassa laski vajaasta 40 % runsaaseen 30 prosenttiin. Toimintaa järjestäneiden riippumattomien tahojen, kuten erilaisten kannatusyhdistysten, osuus sen sijaan nousi reilusta kahdesta prosentista lähes yhdeksään prosenttiin. Seuraava muutos tapahtui 1960-luvulla, jolloin kansalaisopistojen valtionosuus nostettiin 70 %:iin. Sen ja opistojen määrän lisääntymisestä aiheutui tilanne, jossa valtionapu asettui laskennallisesti noin 65 %:iin. Merkittävää opistojen laajenemisen kannalta oli, että kuntien omarahoitusosuus laski edelleen, ollen 1960-luvulla 25 %. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 149 - 151.)

Kansanopistoja oli työkaudella 1950 - 1951 jo 77 kappaletta, joten niiden lukumäärän nykytaso saavutettiin vuonna 1950. Kuviosta 13 ilmenee kansalaisopistojen määrän muutos ylläpitäjittäin itsenäisyyden ajalta vapaan sivistystyön ensimmäisen

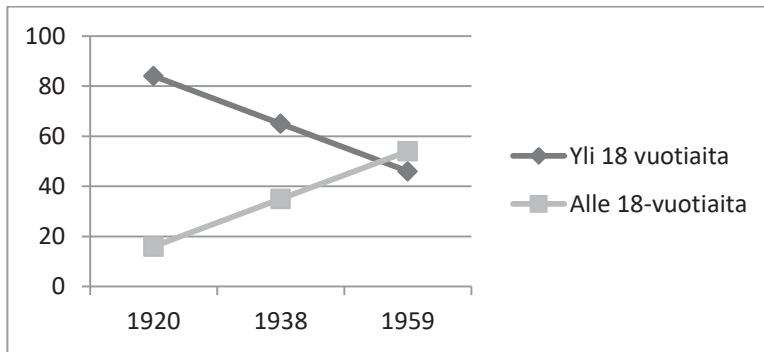
ekspansiokauden aikana. Kansalaisopistojen lukumäärä ylitti myös kansanopistojen määrän 1950-luvulla ja jatkoi voimakasta kasvuaan vielä tuon jälkeen. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 152 ja 273.) Perustetut opistot olivat kunnallisia.

Kansalaisopistojen määrä on kasvanut voimakkaasti 1960-luvulta lähtien. Koko ajan on syntynyt myös ruotsinkielisiin kuntiin kansalaisopistoja. Opistomäärän kasvusta johtuen, vapaan kansansivistystyön sisällöllinen määrittely oli Karjalaisen (1970, 7) mukaan jäänyt osin tekemättä ja taka-alalle edellisten kahden vuosikymmenen aikana tapahtuneen nopean laajentumisen aikana.



Kuvio 13. Kansalais- ja työväenopistojen määrä ylläpitäjittäin 1920 - 1983 (lähde: Karjalainen ja Toiviainen 1984, 152)

Kansanopisto-opiskelijoiden ikärakennetarkastelu kertoo itsenäisyyden ajan vapaan kansansivistystyön sisällöllisestä muutoksesta (kuviot 14). Alle ja yli 18-vuotiaiden opiskelijoiden lukumäärät leikkaavat 1950-luvulla toisensa prosentuaalisella kokonaismäärällä tarkasteltuna. Opiskelija-aines nuorentui ja kansanopistot



Kuvio 14. Kansanopistojen opiskelijoiden prosentuaalinen ikäjakauma erinä vuosina (Lähde: Karjalainen & Toiviainen 1984, 135)

muuttuivat selvästi nuorisoa kouluttaviksi oppilaitoksiksi. Huomio on sikäli erityinen, että Karjalaisen ja Toiviaisen mukaan muissa Pohjoismaissa kansanopistojen opetus säilyi selvemmin aikuisopetuksena vielä tuon ajankohdan jälkeen (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 136).

Vuonna 1958 asetetun ja vuonna 1965 valmistuneen kansanopistokomitean mietinnön vaikutukset toiminnan sisältöihin olivat Siljanderin näkemyksen mukaan jo huomattavasti laajemmat, vaikkakaan toiminnan sisällöllinen määrittely ei muuttunut kovin merkittävästi. Suurempi syy oli 1950- ja 1960-lukujen yhteiskunnallinen murros sekä muutokset, jotka asettivat toiminnalle uusia vaateita. Maatalousammateista siirryttiin teollisuuteen ja palveluammatteihin ja muuttoliike suuntautui maalta kaupunkiin. Opistojen tehtävää määriteltiin suuntaan, jossa korostettiin ajan vaatimusten ja yhteiskunnallisten muutosten seuraamista. Siljanderin näkemyksen mukaan oppilaiden sopeuttaminen yhteiskuntaan korostui komiteamietinnön määrittelemässä tehtäväkuvassa aikaisempaa enemmän säilyttäen kuitenkin määrittelyissä oppilaiden persoonallisen kehityksen ja yksilöllisen kasvuvapauden periaatteen. (Siljander 1982, 104 - 105.)

Vuoden 1965 komiteamietintö määritteli kansanopistoille kaksi uutta erityistehtävää. Toisaalta laki nosti esiin ammatinvalinnan edellytyksiä ja valmiuksia lisäävän opetuksen ja ohjauksen järjestämisen ja toisaalta muihin oppilaitoksiin suuntautuvien jatko-opintojen tukemisen. Yhteiskunnallinen muutos määritteli selvästi tehtäväkuvaa uudelleen. Komitea korosti, tiedostaen kansanopistoperinteen, että nämä uudet vaatimukset eivät saa muodostua kansanopiston päätehtäväksi vaan ovat niille annettuja erityistehtäviä. Tämä muutos mahdollisti kansanopistoissa ns. linjajaon ja muodollista kelpoisuutta tuottavien opintojen järjestämisen. Siljanderin muutoskuvauksen mukaan kansanopistojen tehtäväkuva on 1900-luvulla muuttunut

hyötytavoitteisempaan, ammatillisesti suuntautuneempaan ja muodollisia jatko-opintokelpoisuuksia tuottavampaan suuntaan. (Siljander 1982, 106 - 107.)

Muu kansansivistyksellinen toiminta tapahtui 1970- ja 1980-luvulla Urpo Harvan tekemien tulkintojen mukaan kansansivistysjärjestöjen kautta. Järjestöillä oli omia sivistysjärjestöjään, jotka edistivät itsenäisesti vst-oppilaitosten eli kansanopistojen ja kansalaisopistojen ulkopuolista opintotoimintaa. Ulkopuolinen opintotoiminta järjestäytyi vasta 1960-luvulta alkaen osaksi vapaata sivistystyötä. Tällaisia varsinaisia kansansivistysjärjestöjä olivat Kansanvalitusseura, Suomen Nuorison Liitto, Työväen Sivistysliitto, Opintotoiminnan Keskusliitto, Rajaseudun Kansankorkeakoulu-Yhdistys, Svenska Folkskolornas Vänner, Svenska Studieförbundet, Folkets Bildningsförbund sekä Virkamiesten Opintokeskus. Tähän ryhmään liittyivät vielä 1960-luvun alkutaitteessa perustetut Maaseudun Sivistysliitto ja Kansan Sivistystyön Liitto. (Karjalainen & Toiviainen 1984, 185).

Suomalainen opintokerhotoiminta (järjestöllisen sivistystyön opintotoiminta) alkoi vuonna 1919, kun Kansanvalitusseura sai toimintaansa valtion budjetista ensimmäisen määrärahan. Vuonna 1921 Valtion Luentolautakunnan kautta ryhdyttiin jakamaan erillistä määrärahaa ”kansantajuisten tieteellisen luentotoiminnan järjestämiseen”. Tämän periaatteen pohjalta toimittiin vuoteen 1943 asti, jolloin toiminta keskitettiin Opintotoiminnan Keskusliiton hoidettavaksi. Valtion Luentolautakunta muuttui samoihin aikoihin Valtion Kansansivistyslautakunnaksi vuonna 1946. Lautakunnan tehtävänä oli jakaa tarkoitukseen varatut määrärahat. Lautakunta valvoi määrärahojen tarkoituksenmukaista käyttöä sekä antoi niiden käytöstä vuosittaisen kertomuksen ja tilityksen opetusministeriölle. Lisäksi lautakunnan tuli seurata koko maan kansansivistystyötä ja antaa esityksiä sen kehittämistä. Opintokerhotoiminnan tukeminen oli aluksi vaatimatonta suhteessa muihin vapaan kansansivistystyön toimintamuotoihin. Tilannetta yritettiin ratkaista vuodesta 1943 alkaen, mutta varsinainen toiminnallinen rahoituspohja varmistui vasta uuden lain myötä vuonna 1964. (Karjalainen & Toiviainen 1984, 194 - 195 ja 198 - 201.)

Alasen (1986, 39) mukaan järjestömuotoisen sivistystyön kehittyminen voidaan jakaa kolmeen toistaan seuraavaan vaiheeseen. Ensimmäinen kausi, järjestömuotoisen sivistystyön hitaan eriytymisen kausi, kesti vuoteen 1919. Sen aikana, vuosisadan vaihteessa, melkein kaikki kansalaisjärjestöt pitivät kansan sivistämistä toimintansa elimellisenä osana edistäen lukuharrastusta, harjoittamalla näytelmätoimintaa ja järjestämällä sivistäviä ja ohjelmallisia iltamia ja esitelmätilaisuuksia. Vain esitelmöinti koettiin erityisesti vapaan kansanvalistustyön omaksi toimintamuodoksi. Opintokerhotoiminta nousi hiljalleen osaksi vapaan sivistystyön kokonaisuutta. Järjestömuotoinen sivistystyö olikin aluksi leimallisesti puolueisiin, kirkkoon ja etu-

ryhmiin sitoutumattomien aatteellisten järjestöjen toimintaa. Tällaisia järjestöjä olivat Kansanvalistusseura, Suomen nuorison liitto, Raittiuden ystävät, Kotikasvatussyhdistys ja Svenska Folkskolans Vänner. (Alanen 1986, 39 - 40.)

Järjestömuotoisen sivistystyön hitaan eriytymisen kautta seurasi Alasen mukaan 30 vuotta kestänyt opintokerhokeskeisyyden kausi vuosina 1920 - 1950. Kautta voidaan nimittää myös järjestelmän vakiintumisen kaudeksi (esim. Huuhka 1975). Kauden aikana opintokerhotoiminta vakiintui sivistysjärjestöjen pääasialliseksi työmuodoksi. Edellisen kauden avoimen aatteelliset järjestöt muodostivat yhtä toimijoiden rungon, vain Työväen sivistysliitto liittyi järjestäjiin vuonna 1919. Kauden aikana syntyi ns. kolmijako kolmen valtionapua jakavan suomalaisen, ruotsalaisen ja työväen luentotoimiston välille, joiden kautta 1920-luvulla alkanut valtionapu toiminnan järjestäjille kanavoitiin. Merkittävin muutos oli, että uskonnollisten järjestöjen osuus suomalaisen luentotoimiston opintokerhoista nousi 10 prosenttiin. (Alanen 1986, 41 - 42.)

Alanen on nimennyt sotien jälkeisen ajan järjestöllisen perusrakenteen muuttumisen kaudeksi. Pääsuunta 1960-luvun alkuun saakka oli, että etu-, ammatti- ja aateryhmiin vetoavien erityisjärjestöjen merkitys järjestöllisessä sivistystyössä kasvoi. Monen perinteisen järjestön toiminta loppui tuolloin kokonaan. Järjestöllisen sivistystyön piirissä jatkoi vanhoista toimijoista vain Suomen nuorison liitto. Muutos oli merkittävä, ja jo 1960-luvun lopulla varsinaiset puoluejärjestöt organisoivat noin puolet kaikesta opintokerhotoiminnasta. Myös maataloudelliset ja toimihenkilöjärjestöt kasvattivat osuuttaan toiminnan järjestäjinä. Kaikkiaan uusien opintokeskusten perustaminen on ollut tärkeä osa koko järjestöllisen sivistystyön uudelleenmuotoutumista 1970-luvun aikana. (Alanen 1986, 42 - 43.)

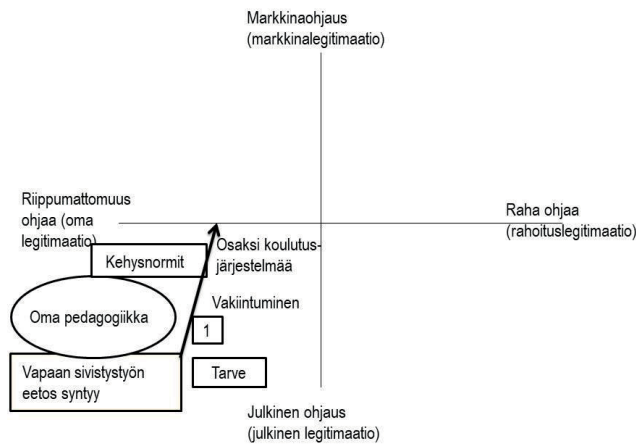
Urheiluopistojen toiminta käynnistyi 1920- ja 1930-lukujen taitteessa, kun Työväen Urheiluliitto ryhtyi rakentamaan ja ylläpitämään Pajulahtea ja SVUL Vierumäkeä. Aikaisemmin ”urheiluopistomaista” toimintaa järjestettiin käytännössä vain kesäisin. Ensimmäisenä suomalaisena urheiluopistona voidaan pitää Suojeluskuntien päällystökoulua, joka aloitti toimintansa jo 1920-luvun puolella Tuusulassa. Varsinaisesti omissa tiloissa toimiva ensimmäinen urheiluopisto, Vierumäki, aloitti vuonna 1937 Suomen Urheiluopistona ja sen puitteita rakennettiin valtion erityistuella ”olympiahengessä” valmistauduttaessa vuoden 1940 Helsingin Olympialaisiin. Suhde valtioon jäi vielä ennen sotia jäsentymättä, eikä urheiluopistoja koskevaa omaa lainsäädäntöä ollut ennen toista maailmansotaa toisin kuin kansan- ja kansalaisopistoilla. Urheiluliikkeen voimistumiseen vaikutti myös maanpuolustusjärjestöjen toiminnan kieltäminen sodan jälkeen, koska nämä olivat järjestäneet paljon urheilutoimintaa. (Heikkilä 2000, 14 - 17 ja 20.)

Heikkilän mukaan 1970-luvun alussa urheiluopistot olivat siirtyneet Urheiluopistolain alaisuuteen Vierumäkeä ja Kuortanetta lukuun ottamatta. Muut urheiluopistot toimivat ministeriön vuosittaisen harkinnanvaraisen valtionavun pohjalta. Siirtyminen Urheiluopistolain soveltamiseen olisi Vierumäen ja Kuortaneen urheiluopistojen kohdalla merkinnyt siirtymistä kouluhallituksen vapaan sivistystyön osaston alaisuuteen pois ministeriön suorasta ohjauksesta. Heikkilän kokoamien tietojen mukaan liittymistä lain alaisuuteen pohdittiin myös Kuortaneen urheiluopiston piirissä vuosittain. Omat resurssit koettiin pitkään paremmiksi liittymättä urheiluopistolain alaisuuteen. Kuortaneen urheiluopiston liittyminen Urheiluopistolain alaiseksi vuoden 1976 alusta aiheutti Heikkilän mukaan kokonaan uuden toimintakulttuurin omaksumisen tarpeen aikaisemman väljähkön sisällöllisen ohjauksen sijaan. Paperisota moninkertaistui, kun mm. toteutetut kurssit oli kouluhallituksessa ennako- ja jälkihyväksyttävä. Toiminta muuttui kaikkiaan oppilaitosmuotoisempaan suuntaan. (Heikkilä 2000, 185 - 189.)

Kesäyliopistojen perustamista edelsi vaihe, jolloin Kansanvalistusseura järjesti ”yliopiston laajennuksen” (university extension) tarjoamalla kesäaikaan yliopistokursseja kaikille halukkaille niin sanottuina lomakursseina 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alkuvuosina (Ojanen 2014b, 83). Ensimmäinen Suomen kesäyliopisto oli vuonna 1912 perustettu Jyväskylän kesäyliopisto, joka sittemmin sulautui vuonna 1936 Jyväskylän kasvatusopillisen korkeakoulun kesälukukaudeksi. Kesäyliopistotoiminta alkoi ennen toista maailmansotaa myös Turussa. Seuraavat kesäyliopistot perustettiin vasta vuosina 1951 Ouluun ja 1955 Tampereelle. Vasta tästä alkoi kesäyliopistojen perustamisen kausi, jolloin 12 kesäyliopistoa perustettiin vuosina 1960 - 1972. Kesäyliopistoilla oli niiden ylläpitäjille välineellinen arvo. Impivaaran (1986, 36 - 38) mukaan ”ne miellettiin ensiaskeleeksi kohti korkeakoulua tai yliopistoa”. (Eilola 2010, 21 - 23 ja 25.)

Valtioneuvosten periaatepäätös valtionavusta siirsi kesäyliopistot opetusministeriön valvontaan vuonna 1968. Kesäyliopistojen toiminta oli vielä 1970-luvulla melko pienimuotoista ja keskittyi nimensä mukaisesti kesäkuukausiin. Opetustarjontaan sisältyi heti alusta asti kuitenkin paljon toiminnan yliopistollisen luonteen perusteella yliopistollisten arvosanojen suorittamiseen tähtääviä opintoja. 1970-luvun lopulla opetusministeriö painotti, että kesäyliopistojen avoimen korkeakouluopetusta järjestettäisiin kiinteästi jonkin yliopiston kanssa niin, että sitä kautta rakentuisi yliopistoihin hakeutumisen väylä. Näin kesäyliopistot kytkeytyivät entistä ”vahvemmin koulujärjestelmän osaksi” jo 1970-luvun lopussa osana laajempaa yhteiskunnallista pyrkimystä luoda kokonaisvaltainen koulutusjärjestelmä. (Eilola 2010, 26 - 28, 39 ja 40.)

Ensimmäisen vst-ekspansion kauden sisältö voidaan kuvata Karjalaisen ja Toiviaisen siitä luoman tiivistelmän pohjalta. Karjalainen ja Toiviainen tiivistävät, että ”autonomian ajan loppu oli tarjonnut kansanopistojen perustamiselle voimakkaan aatteellisen kiihokkeen: kansa oli herätettävä tajuamaan olemassaolonsa ja taistelemaan sortovaltaa vastaan”. ”Maan itsenäistyminen puolestaan merkitsi kansanopistoille käytännöllisen toimintaperustan lujittamista.” Muita toimintaperustaa lujittavia toimia olivat, säännöllisen valtionavun muodostuminen, toimintalinjojen virallinen määrittely ja opintojen saattaminen kouluhallituksen tarkastuksen piiriin (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 129 - 130.) Vapaan sivistystyön suomalainen muoto oli syntynyt ja laajentunut. Kansanopistot syntyivät maaseutualuepainotteisesti ja kansalaisopistot kaupunkipainotteisesti paikallisten toimijoiden toimenpitein. Molempien toiminnallinen idea tukeutui tanskalaiseen kansanopistoperinteeseen. Opintoja tarjottiin periaatteessa kaikille halukkaille. Näiden lisäksi järjestöllinen sivistystyö käynnisti moniarvoisen opintokerhotoiminnan erilaisten järjestöjen toimeenpanemana. Niiden toiminta suuntautui oman taustajärjestön tarpeiden tyydyttämiseen. Myös ensimmäiset urheiluopistot ja kesäyliopistot syntyivät erityiskäyttäjryhmien omiin tarpeisiin: urheiluopistot liikuntaseurojen tueksi ja kesäyliopistot vahvistamaan opettajien täydennyskoulutusta. Ensimmäisen vst-ekspansion sisältö voidaan tiivistää tarvelähtöiseksi toiminnaksi joka vakiintui osaksi suomalaista koulutusjärjestelmää (kuvio 15).



Kuvio 15. Ensimmäinen vst-ekspansio. Vapaa sivistystyön tarvelähtöinen synty ja omien toiminnallisten kehysnormien vakiintuminen osaksi koulutusjärjestelmää.

Toiminnan vakiinnuttua vapaan kansansivistystyön järjestöissä mm. niiden yhteisen Kansansivistyskokouksen työryhmissä vuonna 1960 pohdittiin suhdetta ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Suomalaisessa koulutuspolitiikassa oltiin 1960-luvun lopulla tilanteessa, jolloin ”yhteiskuntakehitys oli synnyttänyt uusia aikuiskoulutuksen tarpeita, joita sitten ryhdyttiin eri tavalla tyydyttämään”. (Alanen 1969, 13; Karjalainen & Toiviainen 1984, 259; Tuomisto 2000, 175.)

Esimerkki voimistuneen ammatillisen koulutuksen vahvistumisesta oli erityisen ”yhden asian liikkeen”, Aikuiskoulutuspoliittisen yhdistyksen, perustaminen vuonna 1969. Sen perustavoite oli korostaa ammatillisen koulutuksen merkitystä suhteessa vapaaseen sivistystyöhön. Se pyrki määrätietoisesti ja voimakkaasti vaikuttamaan ammattipiireissä ja niiden ulkopuolella poliitikkojen näkemyksiin. Sen työn pohjalta vuonna 1970 silloisen hallituksen ohjelmaan ja opetusministeriön toteuttamissuunnitelmaan ”otettiin maininta aikuiskoulutuksen perusteellisen selvittämisen tarpeesta”. Ministeriö asetti työryhmän, jonka tuli kartoittaa tätä tehtävää. Karjalaisen ja Toivianen mukaan työryhmä on ensimmäinen elin, joka käyttää aikuiskasvatusjärjestelmän sijaan aikuiskoulutusjärjestelmä-käsitettä sitä sen enempää perustelematta. Aikuiskoulutus muuttuu tuossa yhteydessä yhteiskuntapolitiikan keinoksi. ”Itseisarvoinen opiskelu” nostettiin teemaksi vaatien tutkinto- ja hyötyajattelun laajempaa huomioonottamista sekä vaadittiin selvitettäväksi aikuiskoulutuksen rooli suomalaisen yhteiskunnan osana. Aikuiskoulutuksesta tehtiin yhteiskuntapolitiikkaa. (Karjalainen & Toiviainen 1984, 257; Tuomisto 2006, 141; Tuomisto 2014, 322.) Tuolloin toteutettua peruskoulu-uudistusta käytettiin lähtökohtana, ja tavoitteena oli saattaa liikkeelle laaja uudistus myös koskien vapaata sivistystyötä.

3.2 Toinen vst-ekspansio – institutionalisoituminen ja ammatillisuus

3.2.1 Kasvu, valta-asema ja petautuminen alueellisiin toimintajärjestelmiin aikuiskasvatuksen osaksi

Aikuiskoulutus muodostui toisen maailmansodan jälkeen lähes yksinomaan vapaan sivistystyön alueen toimijoiden toiminnasta. Sivistysoppia aikuisille antoivat kansalais- ja työväenopistot, kansanopistot ja sivistysjärjestöt. Vasta 1950- ja 1960-luvulla opetuksen luonne muuttui, ja käsitteeksi alkoi muodostua aikuiskasvatus. Vapaa

sivistystyö jäi yhdeksi toiminnan osa-alueeksi. Samalla yhteiskunnan kiinnostus aikuiskasvatuksen mahdollisuuksiin kasvoi merkittävästi. Opiskelu miellettiin entistä enemmän työ- ja kansalaiselämän voimavaraksi. (Panzar 2007, 21 - 27.) Samalla tapahtui siirtymää vapaan sivistystyön sisällä enemmän vapaiden harrastusopintojen edistämiseen ja yhteiskunnalliseen kasvattamiseen. Samalla ammattiin ja tutkintoon johtava koulutus rajautui vapaan sivistystyön ulkopuolelle. Näin ammatilliselle aikuiskoulutukselle avautui oma toimintakenttä. Vapaan sivistystyön käsite aikuisten opettamisessa jäi taka-alalle, ja sen tilalle nousi aikuiskasvatuksen käsite. Vapaa sivistystyö ymmärrettiin aikuiskasvatuksen yhdeksi alakäsitteeksi, ja siirryttäessä 1970-luvulle aikuiskasvatus korvautui aikuiskoulutuksella. Aikuiskoulutus on ”aikuisille suunnattua ja järjestettyä koulutusta, joka tarjoaa aikuisillekin mahdollisuuden suorittaa tutkinto tai yleensä vain saada koulutusta elämän eri vaiheissa”. (Virtanen 2007, 95 - 96 ja 100.) Sisältöpainotus on aikaisempaa enemmän muodollisessa koulutuksessa.

Suoranta ym. (2008, 12 - 13) toteavat, että aikuiskoulutuspolitiikasta tuli 1970-luvulla entistä keskeisempi osa koulutus- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Samalla ensimmäistä kertaa hajallaan toimineet oppilaitokset oli mahdollista hahmottaa yhteiseksi aikuiskoulutuksen kentäksi. Suomessa siirryttiin 1970-luvulla Tuomiston (2014, 305) mukaan ”hyvin hajanaisesta ja sosiaalisesti eriarvoistavasta koulutuspolitiikasta keskitettyyn ja kokonaisvaltaiseen koulutussuunnitteluun”. Jussila (1998, 90) onkin nimennyt 1970-luvun alun kansanopistoissa ajan muutospainetta kuvaavasti ”jatkuvien uudistusten vuosiksi”.

Suomessa tapahtui 1970-luvulla eri syistä monenlaista eri suuntiin vetänyttä kehitystä, ja jopa yhteiskunnallisen muutostyön nostamispyrkimyksiä myös vapaan sivistystyön keskiöön. Yksi esimerkki yhteiskunnallisesta muutostyöstä oli Peruskoulu-uudistus (POPS 1970), joka 1960-luvun lopulla Värriin mukaan vihdoin toteutui kauan kestäneen poliittisen kamppailun tuloksena. Värriin mukaan Kiviseen ja Rinteeseen viitaten (1994, 75) peruskoulu on aikakautensa arvokamppailujen ja ihanteiden hedelmä. Heidän mukaansa ”koulutuspolitiikka ja opetussuunnitelma-ajattelu perustuivat tieteellisesti perusteltuun tavoiterationalismiin, sekä pyrkimykseen toteuttaa koulutuksellista tasa-arvoa”. (Värri 2002, 95.)

Mattelmäen (2002, 108 ja 112) mukaan kyseessä oli poliittisesti, eikä pedagogisesti toteutettu ja perusteltu koulujärjestelmän uudistus. Myöskään Laitilan (1999, 7) näkemyksen mukaan ”kaikki yhteiskunnalliset intressiryhmät” eivät ”hurranneet rinnakkaiskoulujärjestelmälle ja tasa-arvoideologialle” peruskoulun syntyessä. Harva (1970, 9) pohti aikuiskasvatustutkimuksen roolia artikkelissaan ”Aikuiskasvatuksen tavoitteiden asettaminen” vielä siirryttäessä 1970-luvulle, siitä näkökulmasta, että

toiminnan päämäärien oikeellisuutta tai vääryyttä, ei voi arvioida tieteellisesti, koska tällöin joudutaan alueelle, jolla puhutaan normatiivisuudesta, arvottavasta ajattelusta. Harva tarkastelee tavoitteita nimenomaan aikuiskasvatustieteen näkökulmasta. Vapaan sivistystyön alueella osa toiminnasta on enemmän arvopohjaista, ja tällöin väistämättä ajaudutaan pohtimaan tavoitteiden asetantaa normatiivisesta näkökulmasta. Harva painottaa, että kuka tahansa voi asettaa tavoitteita ja päämääriä aikuiskasvatukselle, mutta käytännössä niitä asettavat valtio, aikuiskasvatusta harjoittavat järjestöt ja laitokset, yksittäiset aikuiskasvattajat ja opiskelijat. Tavoitteet tai päämäärät voidaan, Harvan mukaan, jakaa neljään ryhmään. Ryhmät ovat: kansalaiskasvatus, yksilön kasvatus, moraalinen kasvatus ja intellektuaalinen kasvatus. (Harva 1970, 9 - 10.)

Harva näki 1970-luvun alkaessa tilanteen, jossa aikuiskasvatusta harjoittivat vapaan sivistystyön toimijoiden lisäksi monet muutkin laitokset ja järjestöt. Tuolloin puuttui kokonaiskuva tästä kirjavasta toiminnasta. Toimintakentän selkeyttäminen mahdollisti paremman yhteistoiminnan ja työnjaon. Epämääräisyys näkyi erityisesti siinä, että kansalaisopistojen toimintaa oli tuolloin koulu-, hyöty-, viihde- ja ammattiaineissa. (Harva 1970, 22.) On selväsi nähtävissä taitekohta kansalaisopistojen laajentumisen jälkeisessä tehtävämäärittelyssä. Toiminta oli laajentunut yhteiskuntamuutoksessa moneen eri suuntaan. Harva korostaa arvopluralismin merkitystä vapaassa sivistystyössä. Vapaan sivistystyön sisällöllinen lähtökohta on hänen mukaansa johdettavissa kolmesta eri suunnasta. Vapaa sivistystyö on joko kristillistä, sosialistista tai liberalistista (Harva 1970, 27.) Tämä Harvan esittämä perusjako opintojen tavoiteasetannassa on sittemmin säilynyt osana vapaata sivistystyötä, vain termien sisältö on osin muuttunut.

Aikuiskoulutusjärjestelmää arvioi mm. toinen parlamentaarinen aikuiskoulutuskomitea, joka jätti kaksi raporttia 1970-luvulla. Samana ajanjaksona vst-oppilaitosten toiminta supistumisen sijaan laajentui vielä merkittävästi 1970-luvun puolivälissä ammatillisen aikuiskoulutuksen voimakkaan kasvun ohessa. Aikuiskoulutuksen toimintaympäristössä ”kaikenkattava aikuiskoulutusjärjestelmä saavutti lakipisteensä 1980-luvun lopussa”. (Tuomisto & Salo 2006a, 6 ja 14.) 1960- ja 1970-luvulla myös koulutusjärjestelmää uudistettiin voimakkaasti. Lampisen (2003, 53) mukaan ajanjaksoa voidaan kutsua myös järjestelmäkeskeisen koulutuspolitiikan aikakaudeksi. Tuomisto (2014, 306) käyttää tästä vaiheesta kuvausta, jonka mukaan keskitetty- ja suunnittelukeskeinen aikuiskoulutusjärjestelmä paisui 1980-luvulla yli äyräittänsä, ja usko siihen lopahhti. Ministeriössä supistuksia suunniteltiin tehtävän 1990-luvulla myös kansanopistokenttään. Mikkilän (2012, 107 ja 111) mukaan hallitus päätti supistaa kansanopistoverkostoa samalla tavalla kuin julkista koulutusjär-

jestelmää ns. osana kouluverkon yleistä saneerausohjelmaa lakkauttamalla 20 kansanopistoa. Aie ei kuitenkaan edennyt.

Siljander on summannut 1960- ja 1970-luvulla kansanopistoissa tapahtuneen kokonaisuutensa niin, että mm. elinkeinorakenteen muutos, koulutustarpeen lisääntyminen, ja koulujärjestelmän muuttuminen yhdessä muiden muutosten kanssa aiheuttivat tilanteen, joka merkitsi opistoille sopeutumisoongelmia. Tehtävää pyrittiin sopeuttamaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Opistot omaksuivat hiljalleen, tämän muutoksen jälkeen, olosuhteisiin ”nopeasti reagoivan sopeutujan roolin.” Välittömät ympäristövihjeet ja -muutokset korvasivat tradition ja kulttuurisen perinteen. Voidaan sanoa, että kaksi perustendenssiä nousi kansanopistotoimintaan aikaisempaa enemmän. Toisaalta *sitouduttiin koulujärjestelmän opetussuunnitelmiin*, ja toisaalta *kasvatustehtävä muodostui entistä enemmän hyötyintressin pohjalta*. (Siljander 1982, 113.)

Siljanderin tulkinnan mukaan kansanopistot ovat itse omaehtoisesti kytkeneet itsensä koulujärjestelmään peruskoulujärjestelmään siirtymisen jälkeen asteittain, ryhtyessään antamaan perustutkintokoulutusta. Vapaus on itse vaihdettu muodolliseen kontrolliin. Samanaikaisesti opistot ovat itsenäisesti hakeutuneet ammatillisen koulutuksen tehtäväalueelle. Tässä vaiheessa on samalla luovuttu Grundtvigin perusajatuksesta, joita ovat olleet kasvatuksen ja koulutusinstituutioiden sitomattomuus hyötytavoitteisiin, muodollisiin tutkintoihin, ammatillisiin erityistavoitteisiin ja satunnaisiin oppilasmäärien vaihteluun. Kansanopistojen instrumentalisoituminen on merkinnyt sitä, että kansanopistot ovat vähitellen menettäneet otteensa hallita oman kehittymisensä ehtoja. Toiminnan satunnainen luonne on lisääntynyt, ja toimintaa suunnataan sinne, missä sitä kulloinkin tarvitaan. Koulutus kansanopistoissa on muuttunut entistä esineellistetyemmän tiedon jakamiseen, aikaisemman historiaan sidotun inhimillisen tiedon sisäistämisen sijasta. Saatu tieto palvelee aikaisempaa enemmän järjestelmään sopeutumisen välineenä. Kansanopistoliike on tämän seurauksena menettänyt kriittisen sivistysliikkeen luonteensa. (Siljander 1982, 114 - 116.)

Vuosi 2002 näyttää olleen aikuiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön sisältöjen siirtymiä pohdittaessa hedelmällinen, erityisesti alan yhteisessä tieteellisessä aikakauslehdessä, Aikuiskasvatus-lehdessä. Silloin pohdittiin runsaasti edellisen vuosikaudan vapaan sivistystyön kehitystä ja menneitä vaiheita. Niemelän artikkeli ”Kansansivistyksen kadottaminen” vuonna 2002, on artikkelina paljon kertova, jo otsikostaan lähtien. Niemelä pohtii suomalaisen vapaan sivistystyön asemaa ja paikkaa suhteessa Pohjoismaihin ja Eurooppaan sanojen kansa, sivistys, sivistystyö, vapaa ja elinikäinen oppiminen - kautta. Niemelän mukaan suomalaisen aikuiskoulutuksen

1960-luvun keskeiselle hahmolle, alan ainoalle professorille, Kosti Huuhkalle olennainen käsite oli aikuiskasvatus. Sitä kansansivistyksen instituutiot tekivät siinä missä muutkin organisaatiot. Niemelän mukaan vain vapaus jäi elämään. Tästä käsitteellistä yhteenliittämisestä asti, vapaa sivistystyö on näihin päiviin asti (2002), saanut itse etsiä omat tehtävänsä. Onnistumista on Niemelän mukaan vaikeuttanut erityisesti se, että vapaan kansansivistystyön käsitteellinen sisältö oli tyhjennetty, siten, että ”opetusministeriö luopui alan kehittämistä 1970-luvulla kahdeksi vuosikymmeneksi”. Tämä tarkoitti konkreettisesti sitä, että vapaan sivistystyön ”opetus, tutkimus ja oma auskultointi lopetettiin, vain ammatillista koulutusta arvostettiin, aikuiskasvatusta pääaineenakin lukeneet saattoivat olla tietämättömiä vapaasta sivistystyöstä”. Niemelän mukaan suhteellisen pienet instituutiot jäivät kamppailemaan olemassaolostaan. Ongelmallista suhdetta vapauteen kuvaa Niemelän näkemyksen mukaan Kansanopistoyhdistyksen satavuotisjuhla-julkaisun nimi Vapauden vankina (1989). Ainoiksi vaihtoehdoksi jäi ”yleisen aikuiskasvatusjärjestelmän aukkojen paikkaaminen; tässä avoimen yliopiston suomalainen versio on ollut tärkeä”. (Niemelä 2002, 89.)

Kun Niemelän edellä esittämää katsoo kokonaisuutena, siitä nousee esiin tietty katkeruus vapaan kansansivistystyön valta-aseman menettämisestä ammatilliselle aikuiskoulutukselle. Niemelä käyttää värikästä termiä, ”sisältö tyhjennettiin”, tarkoittaen monta yhtäaikaista asiaa. ”Tyhjennys” kytkeytyy vapaan sivistystyön valta-aseman menetykseen ammatilliselle aikuiskoulutukselle, ja ministeriön taholta tapahtuneeseen suoranaiseen toimintamuodon ”hylkäämiseen”. Vapaa sivistystyö eli sitten Niemelän mukaan useamman vuosikymmenen ajan hiljaiselämää julkisuudesta ja toiminnan keskiöstä. Vapaan sivistystyön toimintavolyymi kuitenkin jatkui vakaana, ja jopa kasvoi vahvasti mm. 1970-luvulla opintokeskusekspansion johdosta. Tuolloin perustetut Toimihenkilöjärjestöjen opintokeskus ja Kansallinen opintokeskus muuttivat opintokeskuskenttää niin, että palkansaaja- ja puoluejärjestöjen toiminnan osuus kasvoi hallitsevaksi, ja muutti työmuotoja aikaisempaa enemmän kurssimuotoiseen toimintaan (Rantanen ja Saari-Musakka 1993, 5).

Aikuiskoulutuskomiteat 1970-luvun alkupuolella pohtivat monella tavalla vapaan kansansivistystyön muuttamista, tyypistämistä ja rajoittamista, kun se oli erittäin voimakkaasti laajentunut 1960-luvulla ennen ammatillisen aikuiskoulutuksen alkamista. Kansalaisopistojen yhteisessä Opistolehdessä vuosina 1974 ja 1975 käytiin laajaa keskustelua tutkijoiden, opetusministeriön virkamiesten ja käytännön toimijoiden välillä toiminnan roolin ja sen sisältöjen sekä kasvaneen toimintavolyymien yhteensovittamisesta. Komiteamietinnössä vuonna 1971 (KM 1971:A7) pohdittiin Gyntherin (2011, 132) mukaan suoraan jopa koko vapaan sivistystyön

määrittelemistä pelkästään kansalaisopistojen tehtäväksi, josta säädettäisiin perusopetuslailla. Näin vapaan sivistystyön voimakkaita ohjauspyrkimyksiä voidaan nähdä olleen valtionhallinnossa ja ministeriössä jo 1970-luvun alussa. Vuoden 1971 muutosesityksen taustalla voidaan Gyntherin mukaan nähdä olleen ajatus siitä, että tuolla keinolla vapaan sivistystyön oppilaitoksille olisi voitu antaa lisää valtion määrittelemiä tehtäviä. Kyse olisi hänen mukaansa ollut sentralisaatiosta osana kokonaiskoulujärjestelmän luontia.

Vuosikymmeniä huomion kohteena ollut vapaa sivistystyö menetti 1970-luvulla asemansa ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille päättäjien huomion kohteena. Sihvonen toteaa tämän muutoksen olleen opistoväelle ”kova paikka”. (Sihvonen 2015, 65.)

3.2.2 Ammatillisen aikuiskoulutuksen merkityksen kasvu osana Suomen teollistamista ja teollistavaa kehitysaluepolitiikkaa

Suomalaisen yhteiskunnan muutos oli nopea ja laaja-alainen 1960-luvulla. Siirryttiin maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta teollisuus- ja palveluyhteiskuntaan. Muutos aiheutti laajan muuttoaallon kaupunkiin ja Ruotsiin. Suuret sotien jälkeiset ikäluokat tulivat koulunkäynti-ikänsä. Pohjoismainen hyvinvointivaltio luotiin ”voimakkaalla julkisen vallan panostuksella ja laajan puolueiden, korporaatiodien ja työmarkkinajärjestöjen konsensuksen vallitessa” (myös Tiihonen 2006, 90). Vuoden 1969 Koulutus rakennekomitea näki aikuiskoulutuksen entistä enemmän ”osana valtion koulutusjärjestelmää ja politiikkaa”. Koulutuksesta tuli osa ns. aktiivista työvoimapolitiikkaa. (esim. Rinne 2011, 14 - 20 ja 31; Järvinen & Vanttaja 2011, 201.)

Suomessa ryhdyttiin, valtion toimesta, vuosina 1966 - 1975 toteuttamaan ns. teollistavaa kehitysaluepolitiikkaa (esim. Sippola 2010, 18). Suomea teollistettiin ja taloutta edistettiin tasapuolisesti eri puolilla maata. Avainsana aluepolitiikassa oli ”hajasioittaminen”, jolla pyrittiin hillitsemään maassamuuttoa ja pääkaupunkiseudun suhteetonta kasvua (Lamberg 2018, 51; Koivuniemi 2018, 229). Aluepolitiikka oli valtakunnallista kehittämispolitiikkaa, joka perustui alueellisen epätasapainon malleihin. Uskottiin, että markkinavoimien ohjaaman kehityksen lisäksi tarvittiin myös julkisia, epätasaista kehitystä tasaavia valtion toimenpiteitä. (Sotarauta 2015, 217 - 218.) Monissa kehittyneissä teollisuusmaissa on toisen maailmansodan jälkeen vallinnut ns. dynaaminen tasapainotila rakennettaessa hyvinvointivaltiota ja uskot-

taessa tulevaisuuteen viettäessä uudistuksia eteenpäin. (Hämäläinen ja Heiskala 2004, 116; Heiskala 2006a, 17; Streeck & Thelen 2005, 30).

Kehittyvä teollisuus tarvitsi osaavia työntekijöitä. Osana valtion toimenpiteitä käynnistettiin myös työllisyyskoulutusta eri puolilla Suomea. Ammatillisen aikuiskoulutuksen nousu ei syntynyt tyhjistä vaan oli osa valtion tukemia toimia, joilla tuettiin maan eri osien tasapuolista kehittämistä yhteiskunnallisessa muutoksessa.

Ammatillinen aikuiskoulutus nousi aikuiskoulutuksen keskiöön. Ammatillinen aikuiskoulutus käynnistyi Suomessa vuonna 1966, kun sitä ohjaavat laki ja asetus astuivat voimaan. Ammattikurssikeskustoiminta otettiin käyttöön ”aikuiskoulutusmuotona, kun maataloudesta vapautunutta työvoimaa pyrki teollisuus- ja palvelu-aloille ilman ao. koulutusta” (Sippola 2010, 102). Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus kytkettiin vahvemmin osaksi työvoimaviranomaisten toimintaa jo 1970-luvulla. Virtasen (2007, 97) näkemyksen mukaan aikuiskoulutuksen painopiste siirtyi ”tietoisesti kohti työelämää palvelevaa koulutusta”. Tällöin työvoimaviranomaiset ohjasivat koulutukseen lähinnä työttömiä tai työttömyysuhan alaisia henkilöitä hakemaan ammatillista perus-, jatko- tai uudelleen koulutusta. (vrt. Virtanen 2007, 102). Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset olivat tämän koulutuksen suurin järjestäjäryhmä. (Pantzar 2007, 32 - 34.)

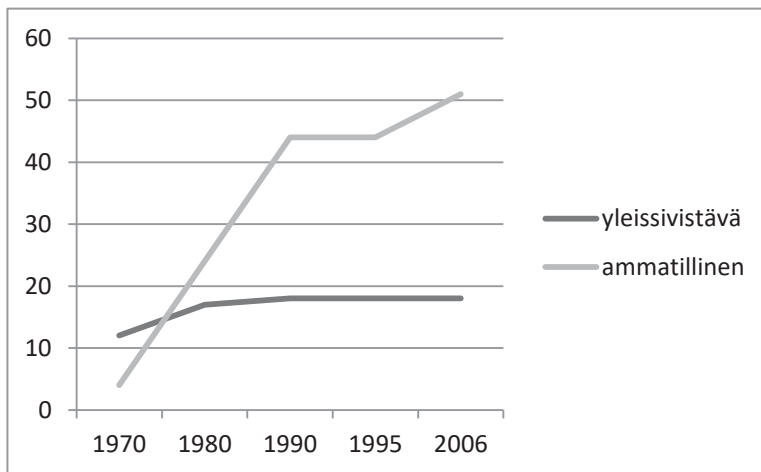
Alasen (1987, 11) mukaan 1960-luvulla aikuiskasvatuksessa tapahtui ”realistinen käänne”; aikuiskasvatuksessa keskityttiin ”päämäärä- ja periaatekeskustelujen sijasta toteuttamiskeinoihin ja menetelmiin; aatteellisuuden heikentyessä voimistui pragmaattinen suoritustavoitteisuus”. Työvoimapolitiittisen tavoiteasettelun merkitys korostui kasvatuksellisten ja ihmiskeskeisten tavoitteiden kustannuksella. Tästä johtuen kansanopistoliike joutui Marjomäen mukaan nurkkaan ahdistetuksi ja siitä tuli ”muutokseen pakotettu sopeutuja”. Oppikoulun raju laajeneminen ja ammatillisen koulutuksen laajeneminen murensivat kansanopistojen perinteisen tehtävän. (Marjomäki 1989, 19.)

Hyvinvointivaltiota rakennettiin yhteiskuntapolitiikalla, jossa uskottiin koulutuksen vähentävän huono-osaisuutta ”kiinnittämällä syrjäytyvät takaisin normaalielämään”. Kun koulutuksesta muotoutui yhä voimakkaammin yhteiskuntapolitiikan väline tekemällä siitä kansalaisille entistä enemmän pakollista ja sen hyödyllisyyttä korostamalla, järjestelmä palvelee samalla väestön hallinnointia ja kontrolloitua sosiaalista järjestystä. (Silvennoinen 2002, 10, 12 ja 89 - 126.)

Siljanderin (1982, 118) mukaan kasvatuksen ja sivistyksen käsitteiden korvaaminen koulutuksen käsitteellä mahdollisti aikuiskasvatustoimijoiden toiminnan alistamisen politiikan tavoitteenasettelua palvelevaksi. Siljanderin mukaan tapahtui ”järjestelmään sopeuttamisideologian moderni versio”, jolla ihmisiä ryhdyttiin koulut-

tamaan tuotantopolitiikan, yhteiskuntapolitiikan ja kulttuuripolitiikan toteuttajiksi. Muutokseen reagoitiin Sihvosen (1991) mukaan opistoissa voimakkaasti ja voi puhua jopa jonkinlaisen ”tutkintokammon” olleen vallalla kansalaisopistoissa 1970-luvulla (Pellinen 2001, 59). Aikuiskoulutuskomitea määritteli 1970-luvulla aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteiksi koulutuksellisen tasa-arvon lisäämisen, tuotannon edistämisen ja ammattitaidon kehittämisen, demokratian edistämisen ja yhteiskunnallisten valmiuksien kehittämisen sekä kulttuurin ja persoonallisuuden kehittämisen. Tavoitteeksi asetettiin kehittää aikuiskoulutusta kokonaisuutena siten, että sen osajärjestelmät tukevat toisiaan. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä toteaa, että vaikka ”suunnittelussa korostettiin kaikkien aikuiskoulutussektorien tasapuolista kehittämistä, ammatillinen ja etenkin työllisyyttä edistävä ammatillinen koulutus sai erityisaseman” ja samalla ”1970-luvun alussa aikuiskoulutus otettiin yhteiskuntapolitiikan välineeksi”.

Silvennoinen on eri lähteistä koonnut tietoja yleissivistävän ja ammattisivistävän koulutuksen osallistujamäärien suhteellisista muutoksista 1900-luvun loppupuolella (kuvio 16). Vapaan sivistystyön tavoitavuus kasvoi vielä merkittävästi 1970-luvulla, ja ammatillinen aikuiskoulutus nousi sitä merkittävämmäksi aikuisten koulutusmuodoksi 1970-luvun aikana. Resurssisiirtymä oli kymmenen vuoden aikana niin



Kuvio 16. Aikuiskoulutukseen osallistuneiden kansalaisten osuus koko väestöstä ja osallistumisen jakautuminen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen välillä (Lähde: Silvennoinen 2014, 346 - 347)

merkittävä, että vapaan sivistystyön toimijat kokivat jääneensä syrjään ja monet oppilaitokset lähtivät myös hakemaan omaa rooliaan osana ammatillista koulutusta.

Kansanopistomies Arvo Oksanen ennakoi tilannetta jo vuonna 1970 toteamalla, että ”vapaata sivistystyötä harjoittavien instituutioiden ohjelmistossa ei luultavasti ole yhtään sellaista ainetta tai kurssia, joka ei lisää opiskelijain ammatillista pätevyyttä, tai jota joku opiskelija ei opiskelisi ammatillisin tavoittein”. Vapaata sivistystyötä ei tästä syystä voi harjoittaa harjoittamatta samalla ammatillista koulutusta. Tilannetta kuvaa hyvin, että juuri edellisen vuoden kansanopistolaki oli mahdollistanut kansanopistojen ammatillisen koulutuksen. (Oksanen 1970, 80 ja 89.) Marjomäki toteaa vuonna 1989, että kansanopistolla on kaksi tehtävää: oppilaidensa tiedollisten ja taidollisten valmiuksien kasvattaminen (ammattiopetus) ja ehjiden, itsenäisten ja kulttuuristaan tietoisten sivistyneiden yksilöiden kasvattaminen (yleissivistävä opetus). (Marjomäki 1989, 9.)

Sihvosen mukaan valtioneuvoston vuonna 1978 hyväksymä periaatepäätös aikuiskoulutuksen suunnittelu- ja kehittämisperiaatteista sai isot muutokset liikkeelle. Tuolloin ammatillinen aikuiskoulutus nostettiin selvästi etusijalle kaikessa kehittämistoiminnassa (esim. Tuomisto ja Salo 2006a, 14). Sihvosen mukaan linjauksella oli valtava psykologinen vaikutus kansalaisopistokenttään. Pohdittiin jopa sitä, onko kansalaisopistoista tullut marginaaliorganisaatioita osana virallista koulutusjärjestelmää. Sihvonen itse kirjoittaa vuonna 1990 määrätietoisesti jo vuosia kannattaneensa yleissivistävien opintojen pitämistä keskiössä, koska kilpailu tulee sillekin alueelle ja ammatillinen aikuiskoulutus vain heikentää mahdollisuuksia toimia, ja koska toiminta alalla on vahvasti kilpailtua. Kansalaisopistojen pelkona oli, että kunnat sysäävät vailla selkeää tehtäväkuvaa olevat oppilaitokset sivuraiteelle omissa toiminnassaan. (Sihvonen 1990, 23.) Kansalaisopistojen toiminnan sisällöllinen painotus nojautui samalla entistä enemmän palvelemaan paikallisia tarpeita.

3.2.3 Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen sopeutuminen uuteen tilanteeseen

Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen kehitystä toisen vst-ekspansion kaudella kuvaa erityisesti ns. järjestöllisen sivistystyön toiminnan sisällöllinen muutos ja kasvu, vaikkakaan järjestöllinen sivistystyö (lähinnä opintokeskukset) ei kokonaisvolyymiltään koskaan ole ollut keskeisin osa vapaata sivistystyötä.

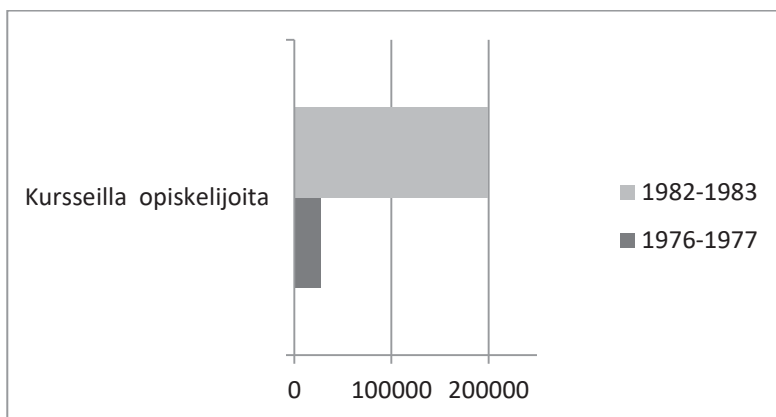
Vertailukohtaa muutokseen koko vapaata sivistystyötä koskien voidaan etsiä järjestöopistojen kehityksestä 1970-luvun alussa. Vuoden 1969 kansanopistolaki mahdollisti ns. lyhytkurssit eli viiden päivän mittaiset kurssit aikaisempien pidempien kurssien rinnalla. Viiden päivän mittainen kurssi voitiin järjestää kahdessa osassa.

Muutos aikaisempaan oli iso, kun aiemmin lyhin mahdollinen kurssin pituus oli ollut neljä viikkoa (Huuhka 1989, 105.) Erityisesti Ammattiyhdistysopisto suuntautui voimakkaasti lyhytkursseihin ja sen toiminnasta yli 90 % oli lyhytkurssitoimintaa jo 1970-luvun alkuvuosina. Työväenliikkeen opistot suuntautuivat kaikkiaan lyhytkurssitoimintaan ja 1970-luvulta lähtien vain Työväen Akatemiolla ja Sirola-Opistolla on ollut ensisijaisena toimintamuotona pitkäkestoinen perusoppijakso (Kinnunen 1989, 70 - 71.)

Toinen syy järjestöllisen sivistystyön omaa rooliaan suuremmasta merkityksestä vapaan sivistystyön sisällön kokonaisarvioinnille on se, että tuolloin alan keskeinen teoreetikko Aulis Alanen keskittyi erityisesti järjestöllisen sivistystyön tutkimiseen opintokeskusten muutoksen kautta ja keskeinen tutkimusinformaatio syntyi noina vuosina tuosta toimintamuodosta ja sen sisällöistä. Uusia järjestöllistä sivistystyötä edustavia opintokeskuksia myös perustettiin vuoden 1976 lakimuutoksen seurauksena. Alasen (1986, 9) mukaan vst-ekspansion syy oli 1970-luvulla tapahtunut järjestörakenteen voimakas differentoituminen, toiminnallisten eturyhmien toiminnan korostuminen ja taloudellisten mahdollisuuksien lisääntyminen. Opintokeskusten lukumäärä nousi vajaassa kymmenessä vuodessa kolmanneksella seitsemästä kymmeneen. Opintokeskusten järjestämä kurssitoiminta kasvoi voimakkaasti lakimuutoksen jälkeen vuosien 1976 - 1983 välillä.

Opintokeskusten toiminta osoitti Karjalaisen ja Toivianen mukaan noina vuosina sellaista kasvua, johon ei ole aiemmin päästy vapaan sivistystyön alalla. Opintokeskusten aseman virallistaminen vuonna 1965 opintokerholain kautta vahvisti niiden asemaa koulutusjärjestelmässä merkittävästi. Laki edellytti, että opintokerhojen toiminta kanavoitaisiin luvan saaneiden opintokeskusten kautta. Niitä koskeva uusi laki vuonna 1976 ei enää ollutkaan opintokerholaki vaan opintokeskuslaki. Opintokeskusten toimintaan ryhdyttiin maksamaan toimintamenoihin suhteutettua 80 % valtionapua. Tämä ei kuitenkaan koskenut itse opintokerhoja, ja niiden toimintaan suunnattu tuki jäi vaatimattomalle tasolle. (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 274.)

Opintokeskusten toiminnallisen sisällön muutos opintokerhopainotteisesta toimintamallista laajan kurssitoiminnan järjestäjiksi oli kuitenkin vuosikymmentä erityisesti kuvaava muutos. Opiskelijamäärä kymmenkertaistui opintokeskuslain säätämisen jälkeen muutamassa vuodessa (kuvio 17).



Kuvio 17. Opintokeskusten kurssimuotoisen toiminnan opiskelijamäärät erinä vuosina (lähde Karjalainen ja Toiviainen 1984, 274.)

Myös kesäyliopistojen toiminta laajeni 1970-luvulla. Kesäyliopistojen yksi keskeisimmistä tehtävistä oli niiden perustamisesta alkaen opettajien täydennyskoulutus. Myös ns. abikurssit kieliopinnoissa, joiden tavoitteena oli valmistaa ylioppilastutkintoa varten, nousivat opetusohjelmaan jo 1960-luvun lopulla mm. Etelä-Pohjanmaan kesäyliopistossa. Myös maakunnallisia ja yhteiskunnallisia seminaareja järjestettiin kesäyliopistojen toiminnan alkuvaiheessa. Toiminta vakiintui nopeasti mm. Etelä-Pohjanmaalla niin omiin uomiinsa, että suunnittelija Erkki Välimäki muisteli vuonna 2009 toiminnan avoimessa yliopistossa olleen kaavoittunutta jo 1980-luvulla. Aikaa jäi moneen muuhun korkeakoulupoliittiseen suunnittelutyöhön. Opetuksen suunnittelu oli määrämuotoista ja tietyt kurssit ja seminaarit toistuivat vuodesta toiseen. Keskustelua kesäyliopistojen tuottaman avoimen yliopistollisen koulutuksen liittämistä yliopistojen voimakkaasti laajentuneeseen täydennyskoulutusjärjestelmään käytiin 1980-luvun kuluessa ja silloin pohdittiin toiminnan suuntaamista enemmän harrastus- ja yleissivistäviin kursseihin. Avoin yliopisto-opetus kuitenkin säilyi täydennyskoulutuksen ja lukiolaisille suunnatun koulutuksen rinnalla keskeisenä osana mm. Etelä-Pohjanmaan kesäyliopiston toimintaa. (Eilola 2010, 42, 45, 74 - 75, 96 ja 100.)

Kesäyliopistojen rahoituksessa opiskelijamaksut ovat alusta asti muodostaneet merkittävän osan tulorahoituksesta. Sijaintikunnat ovat myöntäneet resursseja kesäyliopistojen toimintaan, esim. Seinäjoki Etelä-Pohjanmaan kesäyliopiston toimintaan jopa kolmanneksen sen kokonaisrahoituksesta. Valtion tuki kesäyliopistojen toimintaan on vaihdellut 1970-luvulla ja ollut syntyneistä kustannuksista noin neljännes. Valtion tuki tippui vielä tuosta tasosta ja osallistujilta perittävät maksut kat-

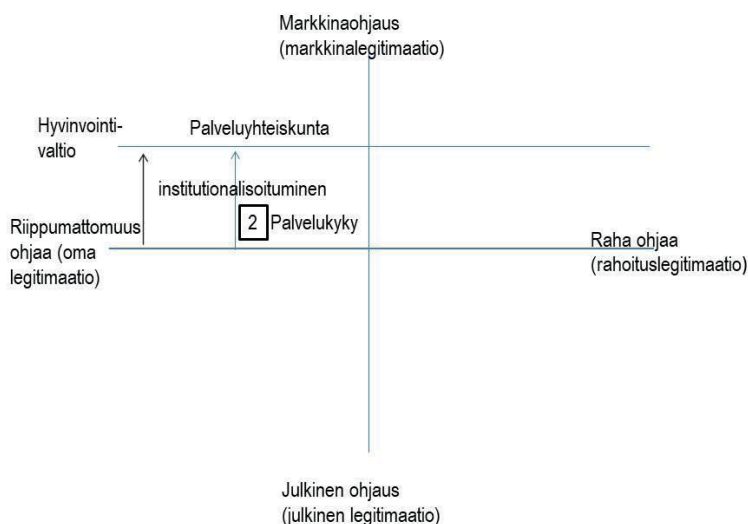
toivat 1980- ja 1990-luvulla vuosittain syntyneistä kuluista jopa yli puolet. (Eilola 2010, 48 - 52 ja 116.)

Vapaan sivistystyön volyymin muutosta pitkän kaaren toisella jaksolla voidaan kuvata erityisesti kansanopistojen ja kansalaisopistojen määrän kehityksellä. Kansanopistojen määrä lisääntyi niin, että työkaudella 1950 - 1951 niitä oli 77 kappaletta eli nykyinen määrä. Työkaudella 1972 - 73 kansanopistoja oli 86 ja työkaudella 1982 - 83 opistoja oli 89 kappaletta. Sotien jälkeen niiden määrässä oli suhteellisesti tapahtunut enää vain noin 10 prosenttiyksikön kasvu.

Kansalaisopistojen määrä sen sijaan on kasvanut niin, että kun vielä 1950-luvulla kansanopistoja ja kansalaisopistoja oli yhtä paljon, niin opintokeskusekspansion aikana vuonna 1976 kansalaisopistoja oli jo 269 kappaletta. Kansalaisopistoja oli kolminkertainen määrä verrattuna kansanopistoihin. Kansalaisopistot olivat toisen vst-ekspansion aikana levittäytyneet kaikkiin Suomen kuntiin. Vapaan sivistystyön toiminnallinen vahva laajeneminen ammatillisen aikuiskoulutuksen kasvun ohessa vahvistikin sitten yhteiskunnallisia koulutuksellisia uudelleenmäärittelytarpeita erityisesti 1990-luvulla.

Siljander korostaa, että kansanopistojen hakeutuminen palvelemaan erityisryhmiä on myös sopeutumiskyvyn osoitus. Yhteiskunnan muutokseen on kyetty mukautumaan. Siljanderin mukaan sopeutumisesta on kuitenkin seurannut myös toiminnan sivistysliikeluonteen liudentuminen. Kansallinen sivistysidentiteetti on tavoitteena jossain määrin korvautunut erityisryhmien sivistysidentiteetin tavoittelulla. Samalla se on vastoin grundtvigiläisen sivistysajattelun peruskäsitettä eli pyrkimystä rakentaa entistä yhtenäisempi kansakunta. (Siljander 1982, 95 - 96.)

Vapaan sivistystyön toisessa ekspansiossa korostuu palvelukyky osana hyvinvointivaltion luomista. Vapaan sivistystyön oppilaitokset institutionalisoituvat tarjoamaan erityisesti paikallisesti tarvittavia koulutuspalveluja (kuvio 18).



Kuvio 18. Toinen vst-ekspansio. Vapaan sivistystyön institutionalisoituminen ja palvelukyvyyn korostuminen hyvinvointivaltion rakentumisessa

Alanen toteaa 1980-luvun lopulla opetusministeriön suunnittelijoita tuskastuttaneen aikuisopetuksen tarjonnan monimuotoisuus, joka ei jäsenny kokonaisuudeksi koulumuotoisen ja selvärakenteisen nuorisoasteen koulutusjärjestelmän tavoin. Alasen mukaan kankea koulumainen järjestelmä sopii huonosti aikuiskasvatuksen tehtävien ja aikuisopiskelijoiden olosuhteiden erityisluonteeseen. (Alanen 1993, 2.) Aikuiskoulutuksen institutionalisoituminen oppilaitoksiin on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana ja aikuiskoulutus, etenkin ammatillinen aikuiskoulutus, on aikaisempaan enemmän ”koulujärjestelmä”.

3.3 Kolmas vst-ekspansio – koululait, pakkoliitto ja ”rakennekehitys”

3.3.1 Koululakien uudistaminen jäsentää toimintaympäristöä

Suomen koululait uudistettiin 1990-luvulla. Uudistuksesta on tehty useita tutkimuksia. Yksi on Janne Varjon väitöskirja ”Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne” vuodel-

ta 2007. Se käsittelee laaja-alaisesti koko suomalaisen koulutusjärjestelmän muutosta 1990-luvulla.

Uudenlaiseen koulutuspolitiikan keskiöön on kuulunut olennaisena osana kysymys ”valtion ja kuntien, jotka ovat keskeisimpiä koulutuksen järjestäjiä, välisen ohjaussuhteen perinpohjaisesta uudelleenrakenteistumisesta 1980-luvulta alkaen”. Eräänlainen saranakohta koulutuslakien uudistuksessa 1990-luvulla oli silloisen kansliapäällikön Vilho Hirven ohjelmallinen kirjoitus ”Koulutuksen rytminvaihdos” vuonna 1996. Siinä hahmoteltiin uuden, aikaisempaa uusliberaalimman koulutuspolitiikan sisältö. (Holopainen ym. 2002, 5 - 6). Sarjalan mukaan 1990-luvun suurimmat muutokset koulutuspolitiikkaan aiheutuivat yhteiskunnallisista trendeistä. Julkisen vallan sääntelyä haluttiin lieventää, purkaa yhteiskunnallisia rakenteita, vähentää byrokratiaa, sekä siirtää tehtäviä ja toimivaltaa alaspäin. (Sarjala 2002, 20.) Käytännössä se on tarkoittanut ”valtion ohjauksen supistumista ja kuntien itsehallinnon lisääntymistä yleisen hallinnon hajautusideologian mukaisesti”. (Varjo 2007, 2 - 3.) Myös Temmeksen ym. (2002, 125) mukaan valtionhallinnon ja kuntien välinen rajanveto koulutuksen vastuunjaossa muuttui ratkaisevasti 1990-luvulla. Kuntien rooli on ollut sen jälkeen selvästi itsenäisempi kuin aikaisemmin.

Varjon mukaan ”systemaattinen, kaikki koulutustasot ja -alat kattava koko koululainsäädännön uudistushanke käynnistyi opetusministeriön asettaessa 9.9.1993 koulutusta koskevan lainsäädännön kokoamishankkeen, jonka tehtävänä oli

- arvioida koulutusta koskevan lainsäädännön nykyinen rakenne ja sisältö
- valmistella säädös- ja muut ehdotukset koulutusta koskevan lainsäädännön yhtenäistämiseksi ja pelkistämiseksi” (Varjo 2007, 121.)

Uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää lainsäädäntörakennetta niin, että jatkossa olisi omat lakinsa niin peruskouluopetuksella, lukio-opetuksella, ammatillisella koulutuksella, korkeakouluopetuksella ja vapaalla sivistystyöllä. Tavoitteena oli arvioida myös järjestelmän rahoitusta. Lainsäädäntöä oli koottava siitä riippumatta, kuka (valtio, kunta, kuntayhtymä taikka yksityinen yhteisö tai säätiö) toimii kunkin oppilaitoksen ylläpitäjänä. (Varjo 2007, 121.) Uudistuksen osana oli myös vapaa sivistystyö, ja vuoden 1998 uusi laki on vapaan sivistystyön uuden määrittelyn ”juuri”. Tämän lain säädöksiin vapaan sivistystyön sisältö ja toimintatavat ovat 2000-luvulla perustuneet.

Uuden lain tarpeen perusteluissa yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi vapaassa sivistystyössä nähtiin selkeyttää vapaan sivistystyön piiriin kuuluvaa toimintaa. Sen nähtiin olevan laajojen opiskelu-, harrastus- ja toimintamahdollisuuksien tarjontaa sekä kansalaistoiminnan että kunnallisen toiminnan pohjalta. Ennen uutta lakia oli syntynyt tilanne, jossa komitean näkemyksen mukaan valtionapua tosiasiaassa meni

sellaisen toiminnan tukemiseen, johon sitä ei ollut lain pohjalta osoitettu tai jota rahoitettiin toisen järjestelmän kautta tai toisin perustein. Tämä näkyi mm. kunnan liikunta-, nuoriso- ja liikuntatoimien erilaisena rahoituksena. Järjestöllisen sivistystyön kautta rahoitettiin samoin vain osaa kansalaisjärjestöjen toiminnasta. (Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996, 143.)

Komiteamietinnön mukaan vapaan sivistystyön järjestämisen toiminnan oppilaitosmuotoisuus tuen ehtona tullaan säilyttämään. Se antaisi tulevaisuudessa monimuotoiselle toiminnalle tarvittavan rakenteen, joka mahdollistaisi sen, ettei toiminnan sisältöön tarvitsisi puuttua. Oppilaitosmuotoinen toiminta takaisi samalla pohjan opiskelijoille tarvittavan oikeusturvan sääntelyyn, opintotuen määrääntymiseen ja koulutusta koskeviin erilaisiin säännöksiin kuten arvonnäköalaverotukseen.

Tärkein lähtökohta vapaan sivistystyön yhteisessä laissa oli sitä valmistelleen komiteamietinnön ehdotuksen mukaan erityisesti se, että kaikista muista samassa yhteydessä käsitellyistä lakiehdotuksista poiketen laki vapaasta sivistystyöstä sääntelisi edelleen institutionaalisesti opetuksen järjestämistä kansalaisopistoissa, kansanopistoissa, opintokeskuksissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja nyt myös lain piiriin sisällytettävissä kesäyliopistoissa. Muilla uusilla koululaeilla haettiin erityisesti sitä, että toiminta vapautettaisiin tietyistä institutionaalisista muodoista. Vapaan sivistystyön oppilaitosmuodot edustivat komitean näkemyksen mukaan kuitenkin ”vakiintuneita toimintamuotoja”. Sivistysjärjestön oppilaitos muodostaisi jatkossakin lain soveltamiselle hyvän pohjan kustannusten erottamiseen muusta toiminnasta ja mahdollistaisi laskennallisten yksikköhintojen laskeminen toiminnan valtionavun pohjaksi. Toimintaa voitaisiin samalla arvioida entistä paremmin niin yksittäisten oppilaitosten ja oppilaitosmuotojen välillä ja kesken ja myös koko toimintasektoria koskien. (Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996, 143 - 144.) Vst-oppilaitosten mahdollisten ylläpitäjien luetteloimisella uudessa laissa haluttiin selkiyttää vapaan sivistystyön alaiseksi säädetyn koulutuksen erottelua koulutuksen järjestäjien taustalla tyypillisesti olevien sivistysliikkeiden ja säätiöiden muusta omasta toiminnasta. (Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996, 57; Varjo 2007, 128; HE 86/1997 vp, 33.) Aiemmin järjestöllistä sivistystyötä mm. taustajärjestöjensä sisällä tehneistä opintokeskuksista tehtiin aikaisempaa selkeämmin oppilaitoksia (Harju 2017). Näkemykset lainsäädännön kehittämissä vaiheissa vaihtelevat, ja mm. Alanen (1993, 60) esittää tuossa prosessissa olleen sellaisen valmisteluvaiheen, että opintokeskukset oppilaitoksina olisi lakkautettu ja toiminta olisi annettu suoraan sivistysjärjestöjen omaksi toiminnaksi.

Hallituksen esitys vapaan sivistystyön tarjoamasta koulutuksesta lähti siitä, että oppilaitosten tarjoama koulutus palvelisi monenlaisia tarpeita ja usein niin, että

samaan koulutukseen ihmiset osallistuisivat erilaisin odotuksin. Teksti ilmaisi suorasanaisesti, että toisille sama vst-oppilaitoksen järjestämä koulutus on harrastamista tai itsensä kehittämistä ja toisilla se liittyy ammatilliseen osaamiseen tai yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Hallituksen esitys korosti, että vapaan sivistystyön erilaiset oppilaitosmuodot ja erilaiset oppilaitokset saman liikkeen sisällä muodostivat samalla moniarvoisen kokonaisuuden koulutusjärjestelmän piirissä. (HE 86/1997 vp, 98 myös Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996, 142.)

3.3.2 Muutospainetta luodaan monista suunnista

Hyötyläisen näkemyksen mukaan 1990-luku voidaan tehtyjen uudistusten pohjalta nähdä eräänlaisena koulutuspolitiikan muutosvuosikymmenenä. Hän on tiivistänyt huomioita lukiojärjestelmän näkökulmasta. Hänen mukaansa 1990-luvulla lähikouluperiaate joutui kyseenalaiseksi ja mittavimmat kiistat koko koulujärjestelmää koskien käytiin silloin. Tilanne oli hänen arviointiensä mukaan paradoksaalinen siitä näkökulmasta, että päätösvalta toiminnan järjestämisestä oli juuri siirretty paikallistasolle. Hänen näkemyksensä mukaan näin suuri muutos näin nopeasti ei olisi ollut mahdollinen, ellei päätösvaltaa olisi juuri tuossa tilanteessa siirretty paikalliselle tasolle. Osa muutoksista olisi jäänyt toteuttamatta taloudellisen laman johdosta, jos koulutusjärjestelmä olisi ollut valtio-ohjatumpi. (Hyötyläinen 2002, 37.)

Jokisen (2002, 32 - 39) väitöskirjassa osoitetaan, kuinka 1980-luvun lopulta alkaen Suomeen luotiin aikuiskoulutuksen markkinat (myös Silvennoinen 2014, 341; Poikela ym. 2009, 28). Kaikki oppilaitokset alkoivat kilpailla keskenään sekä resursseista että samoista opiskelijoista (myös Sihvonen 1996). Tuomiston (2014, 307) mukaan markkinaperusteisen politiikan kaudella, 1980-luvun lopulla, alkoi voimakas ”valtiollisen byrokratian purku”. Päätösvaltaa toiminnasta siirrettiin kunnille ja muille ylläpitäjäorganisaatioille. Tilanne ei ole enää oleellisesti muuttunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana. (Jokinen ym. 2012, 34.) Kilpailu on asettanut vst-oppilaitokset monesta eri syystä uuteen toimintaympäristöön.

Vapaasta sivistystyöstä käytyä sisällöllistä keskustelua 1990-luvulla kuvaa Opin- tokeskus Kansalaisfoorumin opintojohtaja Jaakko Rantala (2013, 84) kirjassa ”Sivistymisen idea”. Hän kertoo 1990-luvun alkupuolelle ajoittuvassa kuvauksessaan, kuinka silloinen opetusministeriön yksi keskeinen vapaan sivistystyön virkamies Pentti Yrjölä esitti moneen kertaan eri yhteyksissä kysymyksen, mikä olisi vapaan sivistystyön sisältö, jos se pitäisi 1990-luvulla keksiä ja sijoittaa käsillä olevan ajan toimintaympäristöön. Rantala painottaa artikkelissaan, että kysymys esitettiin raken-

tavassa hengessä, vapaan sivistystyön toimijoiden oman ajatteluprosessin rohkaisemiseksi ja virittelemiseksi. Rantala pohtii artikkelissaan laaja-alaisesti vapaan sivistystyön sisältöä ja eetosta. Pohdinta paljastaa sen ilmapiirin, jonka yhtenä johtopäätöksenä 1990-luvun lopulla vapaa sivistystyö koottiin yhdeksi ”hallinnolliseksi koosteeksi”. Vapaan sivistystyön paikkaa koulutusjärjestelmän osana ei ministeriössäkään nähty kovin selvästi ja itsenäiseen toiminta-alueen sisältöjen pohdintaan ja itsemäärätelyyn erityisesti rohkaistiin. Ministeriössä saatettiin jopa aidosti pelätä vapaan sivistystyön jäämistä isompien uudistusten rinnalla sivurooliin.

Myös Salo (2007, 163) sanoo ministeriön virkamiesten painottaneen 1990-luvulla vapaan sivistystyön omaehtoista tehtävänkukua ja tehtävän määrittelemisen tärkeyttä viitaten mm. Määtän ja Yrjölän kirjoitukseen raportissa ”Kansanopistot perinteen ja nykyajan puristuksessa” vuodelta 2001. Rantalan ja Salon kuvausten voi nähdä kertovan uuden vapaan sivistystyön käsitteen pitkistä ”synnytystuskista”, kun vapaalle sivistystyölle ensin luotiin formalistista perustaa ja sitten toimintaa ikään kuin lähdettiin toteuttamaan uudesta lähtökohdasta entistä laajemman oppilaitosryhmän kesken. Samalla luotiin uudelle vapaan sivistystyön käsitteelle sisältöä.

Myös Juha Sihvosen pamfletti ”Onko vapaat sivistystyöt tehty?” vuonna 1990 sai virikkeen ministeriön virkamieheltä Pentti Yrjölältä. Sihvonen oli 1980-luvulla istunut koulutuspäivillä Heinolan kurssikeskuksessa ja Yrjölä oli esittänyt kurssilaisille saman kysymyksen kuin Rantala edellä kuvaa. Kysymys kuului, löytyisikö nykyisiltä poliittisilta päättäjiltä sellaista sivistystahtoa, että vastaavanlainen järjestelmä päätettäisiin rakentaa alusta asti uudelleen, jos sellaista ei vielä olisi. Opiskelijoiden yhteinen johtopäätös oli, että sellaista poliittista tahtoa ei löytyisi mistään. Yhdessä oli todettu, että on paljon helpompaa puolustaa jo luotua järjestelmää kuin yrittää luoda sellainen uudelleen. (Sihvonen 2015, 64.) Se että monella henkilöllä on sama tarina, heidän muistinsa mukaan eri vuosilta, ei vielä kerro mitään. Se, että sama pohdinta on käyty monta kertaa eri ihmisten kanssa, kertoo jotain. Se todentaa, että vapaan sivistystyön virkamiesten asema on ollut ministeriössä varmasti välillä tukala heidän puolustaessaan omaa toimintasektoriaan suhteessa ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Se kertoo myös siitä, kuinka tarkasti vapaan sivistystyön toimijat ovat ministeriön virkamiehiä kuunnelleet ja kuinka vahvalle muistipaikalle nämä pohdinnat ovat jääneet, koska ne muistetaan merkittävänä kokemuksina vielä vuosikymmenten jälkeen.

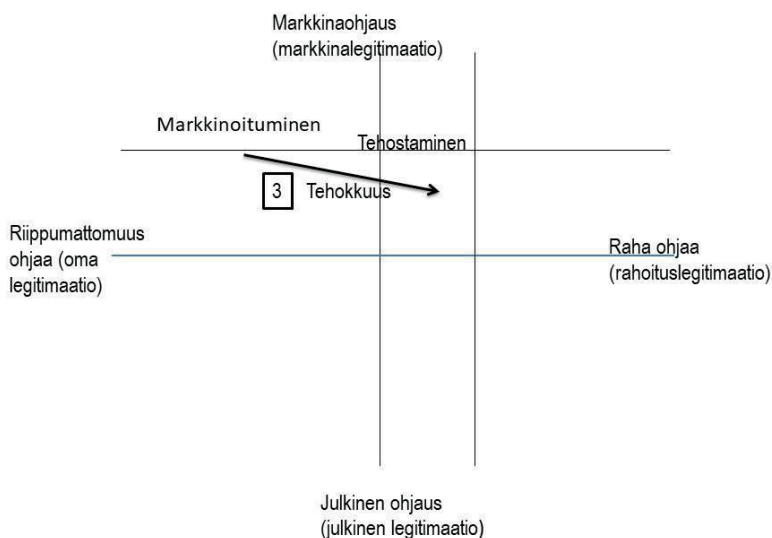
Pentti Yrjölä esittää koulutuksen paikallista arviointia selvittäneen raportin esipuheessa koosteen suomalaisessa koulutusjärjestelmässä tapahtuneista merkittävimmistä muutoksista 1990-luvulla. Hän on tiivistänyt tapahtuneen kehityksen seuraavasti: ”Koulutuksen rakenteet muuttuivat 1990-luvulla nopeasti, melkein huo-

maamattomasti. Rahoitusjärjestelmät tulivat laskennallisiksi, tarkastustoiminta loppui, opetussuunnitelmien perusteiden ohjaavuus keveni sekä valta ja vastuu koulutuksen toimeenpanosta siirtyivät järjestäjille.” Tapahtuneiden muutosten jälkeen valvonnasta vuonna 1999 ”lainsäädäntöön tuli määräys siitä, että koulutuksen järjestäjillä on velvollisuus arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin”. (Rönholm ym. 2005, 5.)

Suomessa lähdettiin Hämmäläisen ja Heiskalan (2004, 124) mukaan hitaasti eurooppalaisissa teollisuusmaissa jo 1990-luvun puolivälissä lisääntyneeseen valtion omaan toimintaansa suuntaamaan säätelyyn ja arviointiin (regulatory review and reform). Opetushallitus toteutti 1990-luvun jälkipuoliskolla (pääosin Pentti Yrjölä) kansalliset vst-oppilaitosten organisaatiomuotokohtaiset arvioinnit. Kansanopistojen, kansalais- ja työväenopistojen ja opintokeskusten kohdalla tuloksellisuutta tarkasteltiin organisaatiomuotokohtaisissa arvioinneissa taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Yksi johtopäätöksistä oli, että vapaan sivistystyön toimijoiden tulisi aiempaa selvemmin kyetä määrittelemään ja todentamaan oma tehtävänsä ja merkityksensä suhteessa sekä toimintaympäristöönsä että muihin aikuiskoulutusjärjestelmän toimijoihin. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009, 46.) Joidenkin arvioiden mukaan koulutuksen arviointitoiminta aloitettiin Suomessa, koska 1990-luvun iso, useissa erillisissä osissa toteutettu koulutuslainsäädännön kokonaisuudistus oli synnyttänyt tilanteen, jossa tarkastusinstituutit oli ajettu alas eikä koulutoimen seurantaan, ohjaukseen ja kehittämiseen ollut luotu sitä korvaavaa järjestelmää.

Yhdessä Yrjölään arviointiraporttien kanssa koottiin ns. Roseniuksen (1999) kansalaisopistojen vuonna 1997 toteuttamia itsearviointikokeiluja koskeva raportti. Sen tulosten mukaan opistot olivat arvioineet toimintansa tuloksellisuutta ja laatua hyvinkin monimuotoisesti, mutta suhteellisen koordinoimattomasti. Itsearviointia tarkasteltiin opistojen työyhteisön näkökulmasta, osallistujien ja toimintaympäristön jäädessä toiminnan arvioinnissa vähemmälle huomiolle. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009, 46.)

Vapaan sivistystyön kolmannen vst-ekspansion kausi onkin tehostamisen kausi. Kaikkia yhteiskunnallisia järjestelmiä tehostetaan siirtymällä aikaisempaa laajemmin markkinaohjaukseen; tehokkuus tavoitteena korostuu uudella tavalla (kuvio 19).



Kuvio 19. Kolmas vst-ekspansio. Vapaan sivistystyön ja tehokkuusvaatimusten kasvu ja toiminnan kokoaminen yhteisiin puitteisiin alkaa.

Vapaan sivistystyön laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen tavoitteena 1990-luvulla oli kannustaa oppilaitoksia taloudelliseen tehokkuuteen. Vapaa sivistystyö on omanlaistaan ja moniarvoista. Oppilaitokset ovat pieniä, ne voivat sijaita etäällä keskuksista ja hoitaa erityistehtäviä. Koulutuksen kokonaisuudistuksen komiteanmietinnön mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutusjärjestelmään tuoma monimuotoisuus on sellainen erityinen arvo, jonka voidaan nähdä olevan peruste siihen, ettei toiminnan arviointi voi perustua pelkästään tuotettuun suoritelmäärään. Tästä syystä erilaisten erityisavustusten ja korotettujen yleisavustusten suuntaaminen toimintaan eri tarkoituksissa nähtiin lainsäädännön määrittelyjen mukaan perusteltuna myös tulevaisuudessa. Avustuksia nähtiin järkeväksi suunnata myös erilaiseen kokeilu- ja kehittämistoimintaan. Myös erityisiä valtionavustuksia ns. perustamishankkeisiin todettiin järkeväksi jatkossakin suunnata vst-oppilaitosten toimintaolosuhteiden kehittämiseen. (Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996, 150.)

3.4 Vapaan sivistystyön sopeutumisen pitkät kehityskaaret ennen vuotta 2000

Karjalaisen ja Toiviaisen tiivistyneen näkemyksen mukaan ”maamme vapaan kansansivistystyön työmuodot ovat syntyneet vähitellen ja jokseenkin riippumatta toisistaan. Lähtökohtana on useimmiten ollut uusien ja olemassa olevien työmuotojen puutteellisesti tyydyttämien sivistystarpeiden ilmitulo. Samankin työmuodon, lähinnä järjestömuotoisen sivistystyön palveluksessa, on useita rinnakkaisia organisaatioita puhtaasti ideologisista syistä: sivistystä on haluttu tehdä omassa ’henkisessä ilmapiirissä’. Näistä vapaan kansansivistystyön ’vapauteen’ olennaisesti kuuluvista tekijöistä johtuen vapaan sivistystyön organisaatio on kehittynyt hajanaiseksi.” (Karjalainen ja Toiviainen 1984, 238.)

Lainaukseen tiivistetty kuvaus onnistuu tavoittamaan hyvin vapaan sivistystyön vapauden pitkän kaaren ytimen. Vapaa sivistystyö on ollut hajanaista toimintaa hyvin erilaisista lähtökohdista. Toimintaa on tehty laajalla rintamalla kunnissa ja erilaisissa järjestöissä, ja valtio on tukenut toimintaa merkittävästi ja näin mahdollistanut työmuotojen moninaisuuden ja kehittymisen toiminnan suomalaisen versioon. Kehityksen voi nähdä olleen paljolti inkrementaalista, toiminnan aukkoja paikkaavaa ja siten pala palalta kehittynyttä kuten Karjalainen ja Toiviainen kuvaavat. Vapaus ilmenee lähinnä henkisenä ilmapiirinä. Jokainen oppilaitos toteuttaa omasta näkökulmastaan sitä, mitä haluaa, ja toiminnassa voi ja pitääkin olla omat arvolähtökohdat. Kiinteämpi yhdessä määritelty vapaa sivistystyö olisi siis heidän mukaansa voinut olla toiminnallisesti tehokkaampi ja kattavampi, mutta näin toimien on toiminnallinen pohja ollut laaja ja tavoittanut hyvin erilaisia väestöpiirejä Suomessa. Laaja-alaisuuden voi nähdä olleen 1900-luvulla myös toimintaa rahoittaneen valtion tavoite.

Kuvaavaa vapaan sivistystyön syntyvaiheille on toiminnan tarpeellisuuden perustelu erilaisille väestöryhmille. Työväenopistojen kohdalla tämä tarkoitti Nestin mukaan 1900-luvun alussa toiminnan tarpeellisuuden perustelua kolmeen suuntaan. Toiminta oli luottamuksen saavuttamiseksi perusteltava työväestölle, muille yhteiskuntaryhmille ja keisarille. Opetus piti toteuttaa ”opiskelijoiden käsitemaailman ehdoilla”. Opettajan piti siirtää itsensä taustalle ja korostaa henkilökohtaista lähestymistä. Tavoite oli saavuttaa luottamusta, lähentyä opiskelijaa ja saada hänet ”mielitymään opettettavaan aineeseen”. Tärkein Nuorman (1899) teesi oli, että pääasia ei ole jaettavan tiedon paljous vaan ”harrastuksen herättäminen tietoon ja henkiseen viljelyyn”. (Nest 2014, 197.)

Vapaan sivistystyön pitkää kehityskaarta kuvaavan ensimmäisen pitkän kaaren voidaan sanoa olevan ensisijaisesti lukuisten käsitteellisten ja sisällöllisten muutosten jatkumo. Kaaren hahmottaminen nykyhetkestä on haastava tehtävä. Toimintaympäristö on muuttunut paljon kuluneiden runsaan 100 vuoden aikana. Kansanvalistustyönä alkanut yhdistys- ja järjestöpohjainen kansakunnan rakentamistyö on muuttunut viiteen oppilaitosmuotoon institutionalisoituneeksi vakiintuneeksi toiminnaksi. Vapaalla sivistystyöllä on aina ollut moninaisia, kussakin yhteiskunnallisessa tilanteessa tarvittuja tehtäviä. Nuo tehtävät ovat sitten saaneet erilaisia painotuksia eri aikoina. Toiminnan pitkää kaarta kuvaavaa yhteiskunnallista transformatiotehtävää on vaikea hahmottaa.

Toiminta alkoi erilaiselta järjestölliseltä pohjalta, ja pohjavire on yhä olemassa osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta. Kun valtio on ottanut yhteiskunnan jatkuvuuden varmistamiseen liittyviä tehtäviä entistä enemmän itselleen hyvinvointivaltion laajentuessa (esim. Salminen 2002, 45), vapaan kansansivistystyön yhteiskunnallinen rooli on kaventunut sen ”kultakauden” jälkeen erityisesti 1960-luvulta alkaen. Ensin laajempi termi, aikuiskasvatus on korvannut laajenevassa määrin vapaan kansansivistystyön käsitteen, ja vielä sen jälkeen aikuiskoulutus ja elinikäinen oppiminen ovat nousseet näiden termien yläkäsitteiksi.

Toisen pidemmän kaaren voidaan sanoa muodostuneen 1960-luvulta alkaen. Vapaa sivistystyö laajeni ja sen valtion budjettiin heijastuneiden menojen kasvua hillittiin 1990-luvulla siirtymisellä menoperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä suoriteperusteiseen valtionosuusjärjestelmään osana laajempaa valtion kokonaismenojen leikkausta. Siirtymän taustalla oli myös laaja keskustelu toiminnallisista sisällöistä ja niiden määrittelystä jo 1970-luvulta alkaen. Vielä merkittävämpää toisen kaaren kannalta oli, että ammatillinen aikuiskoulutus nousi erilaisten yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksesta aikuiskoulutuksen ydinalueeksi. Ammatillisuus nousi valtiollisesti järjestetyn ja vahvasti tuetun koulutuspolitiikan valtavirraksi. Työllisyyskoulutuksilla ja lisääntyneellä ammatillisella koulutuksella lisättiin kansalaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja turvattiin yhteiskuntarauhaa voimakkaissa yhteiskunnallisissa muutoksissa. Sarjalan (2002, 13) mukaan teollistuminen, ammatitirakenteen muutos ja korkeampaa koulutusta vaativien tehtävien nopea kasvu ja maatalouden rationalisoituminen aiheuttivat jo 1960-luvulta lähtien kasvavan paineen myös koulujärjestelmän uudistuksiin.

Vapaa sivistystyö ei lähtenyt ammatilliseen aikuiskoulutukseen kovin voimallisesti mukaan, vaan säilytti myös toimintansa yleissivistävän luonteen ja painottui entistä enemmän taito- ja taideaineisiin. Voidaan yleisestä tulkinnasta poiketen sanoa, että oikeastaan vain poliittisten puolueiden 1970-luvun aikana perustamat po-

liittiset opintokeskukset synnitettiin toteuttamaan transformatiivista tehtävää. Vapaan sivistystyön piirissä tehty transformaatio on ollut perusluonteeltaan konservatiivista. Vallitsevan vallan kaataminen tai edes sen horjuttaminen ei ole tietoisesti ollut vapaan sivistystyön sisältöä leimannut piirre, vaan toiminta on aina ollut luonteeltaan vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä tukevaa ja erilaisille näkemyksille tilaa antavaa, mitä toimintaa valtio on rahoituksellisesti tukenut.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan yhteiskuntaorientaation muuntumista jäseneltiin näillä pitkillä kaarilla kolmen toinen vst-ekspansion avulla. Ensimmäinen vst-ekspansio on kansanopistojen ja kansalais- ja työväenopistojen perustamisen kausi 1900-luvun vaihteesta toiseen maailmansotaan. Sen voidaan tietyllä tavalla sanoa saavuttaneen kulminaatiopisteensä Castrénin yhden miehen komitean työssä, kun jatkuva valtionapu vapaalle sivistystyölle varmistui 1920-luvun lopulla. Oppilaitosten suhde yhteiskuntaan muuttui ”kiinteäksi”, se vakiintui ja budjettiresursseja eli vuosittaista valtionosuutta ryhdyttiin maksamaan. Tuota aikaisemmin valtionapuun suhtauduttiin jopa epäillen.

Kansalais- ja työväenopistotoiminnasta on Nestin (2014, 199) mukaan käyty sen alkuvaiheista lähtien keskustelua sen lähtökohdista, tavoitteista ja oikeutuksesta. Toiminnan sisältöä kuvaavat luettelot ovat olleet tyypillisiä osia myöhemmissä komiteanmietinnöissä ja lainsäädännössä ilmaisemassa valtiollista tahtotilaa.

Toisen vst-ekspansion aikana toisen maailmansodan jälkeen perustettiin erityisesti kansalaisopistoja maaseudulle, urheiluopistoja, kesäyliopistoja ja vielä 1970-luvulla opintokeskuksia. Tämän kauden keskeiset tapahtumat olivat aikuiskoulutuskomitean työ 1970-luvulla ja ammatillisen aikuiskoulutuksen nousu aikuiskoulutuksen keskiöön 1970- ja 1980-luvulla (esim. Siljander 1982, 117). Alanen (1986, 11) kuvaa ammatillisten opintojen suorastaan ”tunkeutuneen” myös vapaan aikuiskasvatuksen sisälle. Kantasalmen mukaan OECD:n ajama kasvuun perustuva talouspolitiikka nousi yleisen kehittämissäpolitiikan keskiöön 1960-luvun aikana. Erityisesti tämä uusi painotus näkyi ammatillisten kurssikeskusten perustamisena (Kantasalmi 2014, 258.)

Alasen (1986, 10) mukaan ammatillisen aikuiskoulutuksen nopean laajentumisen johdosta aikuiskasvatuksen määrittelyksi omaksuttiin laaja-alaisempi määrittely aikaisemman sotien jälkeisen, pelkästään vapaata sivistystyötä koskeneen tarkoitteen sijaan. Näin aikuiskasvatuksen termi korvasi ”lopullisesti” vapaan sivistystyön käsitteen alan päämääreenä. Alanen (1986, 10) toteaa tämän käsittemuunnoksen jo 1970-luvun taitteessa aiheuttaneen vapaan sivistystyön toimijoissa kritiikkiä jopa siinä määrin, että sen koettiin väheksyvän ja uhkaavan koko toimintaa.

Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten voidaan katsoa työministeriön myötävaikutuksella ottaneen yhteiskuntaan sopeuttajan roolin, joka myös vapaalle sivistystyölle oli 1970-luvulta alkaen tarjolla ja jonka se otti vastaan vain rajoitetusti. Näin myöskään ammatillisen koulutuksen nousu valta-asemaan ei liudentanut vapaan sivistystyön sisältöä, vaan vapaa sivistystyö on vain rajoitetusti tyytynyt kilpailemaan samoista resursseista. Näin ”vanha vapaa sivistystyö” tai ensimmäinen vapaa sivistystyö ilman kansa liiteosaa syntyi 1970-luvun taitteessa ja uusi vapaa sivistystyö vuoden 1998 lainsäädännön muutoksen seurauksena.

Toisen vst-ekspansion kulminaatiopiste on siirtyminen menoperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä suoriteperusteiseen valtionosuusjärjestelmään 1990-luvun alussa. Siirrytään ”jatkuva kasvu kontrolliin” ja suoritemäärät rajaavat valtionosuuden raamit. Siljanderin 1980-luvulla tekemien tulkintojen mukaan jo silloin oli mahdollista puhua kansanopistojen ”järjestelmään sidotusta vapaudesta”. Siljander kysyi kokonaiskoulujärjestelmän luonnin jälkeen, miten kansanopistot on sopeutettavissa aikuiskoulutusjärjestelmään niin, etteivät ne menetä perinteisiä tunnusmerkkejään. Hän tekee tulkinnan, että se ei ole mahdollista. Hänen mukaansa koulutusinstituutioiden keskeiseksi kriteeriksi tehtävänmäärittelyssä oli 1970-luvun kuluessa muodostunut se, minkä hallinnon alan tai kontrollijärjestelmän piiriin oppilaitos soveltuu. Koulutusinstituutioiden oli sopeuduttava riidattomasti yhteiskuntajärjestelmään. Valtiollinen järjestelmä kontrolloi sopeutumista ja kullekin instituutiolle pyrittiin asettamaan paikka ko. järjestelmän toiminnassa. Sitouduttiin valtakunnallisen vallankäytön säädöksiin ja muotoihin, jotka otettiin annettuina. Vapaus toimia elämäntapojen nousevien tarpeiden tulkina samalla kapeni. (Siljander 1982, 119 - 121.) Kyse oli samalla hajautetun ja valtio-ohjatun hyvinvointivaltion ”kulttuurikaudesta”.

Grundtvigin kansanopistoidea on persoonallista kehitystä korostava ja kavahtaa johdettua poliittista muutosta ja eturyhmien etujen ajamista. Näkemys merkittävyyttä voi vielä vahvistaa Siljanderin perustelujen pohjalta myös toisella argumentilla. Grundtvigin kansanopistoajatusta vastustettiin Tanskassa jo 1800-luvulla sen ajan virkamiehien toimesta. Peruste vastustukseen oli se, että silloin toimineen virkamieskunnan käsityksen mukaan sivistystehtävä olisi ollut hoidettavissa heidän toimestaan vallitsevalla koulutusjärjestelmällä. Valtaa pitänyt virkamieskunta koki maalaisten sivistämisen uhkana omalle asemalleen. Kansallinen kulttuuri ja kansansivistys uhkasivat heidän asemaansa tuolloisessa yhteiskunnassa, ja he olisivat mieluummin sopeuttaneet kansan sivistyspyrkimykset järjestelmän kautta virkamieskunnan omiin kulttuuripoliittisiin tavoitteisiin. (Siljander 1982, 122.)

Siljanderin mukaan 1980-luvun kansanopistojen ”kriisi” johtui siitä, että ”uskollisuus järjestelmälle houkuttelee pitämään toimintaa ohjaavia säädöksiä lähes invariantteina todellisuuden muotoina”. (Siljander 1982, 122.) Tästä seuraa, että uudet toimintaa kehittävät ideat voidaan hylätä vetoamalla toimintaa sitoviin säädöksiin ja vallitsevan toimintajärjestelmän asettamiin ehtoihin. Järjestelmä on hänen mukaansa tällöin tilassa, jossa säädöksiä käytetään erityispyrkimysten toteuttamiseen ja jossa järjestelmä on paisunut raskasliikkeiseksi koneistoksi, joka ei kykene mukautumaan uutta luoviin ratkaisuihin. Järjestelmä on Siljanderin mukaan vanginnut kannattajansa. Totaalisesti ohjattuun systeemiin on helpompi mukautua kuin vastustaa sitä tai edellyttää sen muuttamista kansalaisten elämäntarpeiden mukaiseksi. (Siljander 1982, 122 - 123.)

Grundtvigiläisen kansanopistoidean luonnissa olivat vastakkain sivistynyt virkamieseliitti ja sivistymätön talonpoikaisraivas. 1980-luvulla vastakkain olivat hallintoeksperttien asiantuntijaeliitti ja koulutettavat. Valtiollisen vallankäyttöjärjestelmän muodot olivat Grundtvigin kritiikin kohteena ja saivat hänet luomaan kansansivistysajattelunsa. (Siljander 1982, 123.) Mikään ei ole 200 vuodessa muuttunut. Eliitti käyttää yhä valtaa yhteiskunnassa, mutta kansanopistoidea ei perustu tuon vallan kaatamiseen vaan persoonakohtaiseen kehittymishaluun ja sen kautta syntyvään edistykseen.

Teoksensa lopuksi Siljander pohtii vielä sopeuttamisen sisältöä erikseen. Hän toteaa Klonteigin (1980) arvioineen, että järjestelmään sidottu pedagogiikka saa aina sopeuttamispedagogiikan luonteen. Yhteiskunnalliseen järjestelmään sopeutettu pedagogiikka ohjaa koulutettavat epäsuorasti yhteiskunnalliseen välinpitämättömyyteen ja passiivisuuteen. Sopeuttaminen käy kivuttomimmin, kun koulutettaville ei anneta mahdollisuutta tiedostaa systeemin totaalisesti ohjattua luonnetta. Kontrolli siirretään käyttäytymisteknologian avulla ihmisen ulkopuolelle tarkoituksena hävittää vapaa ja itsenäinen ihminen. Tavoitteena on tuhota ihmisen arvotajunta. Sivistystä grundtvigiläisessä ideassa ei voi olla ilman sen yhteyttä traditioon ja kansalliseen kulttuuriperintöön. Tieto muuttuu vasta persoonallisessa kasvatustilassa persoonalliseksi tiedoksi, jonka sivistysarvona on inhimillinen sivistyskäytäntö. (Siljander 1982, 123 ja 126.)

Aikuiskasvatuksessa tapahtui 1980-luvulla määrittelyllinen muutos. Vielä Aulis Alasen (1985, 31) määrittelyissä keskeistä oli, että aikuiskasvatusta on nimenomaan organisoitua toimintaa. Hän korosti erityisesti sitä, että kasvatukseen liittyy tavoitteellisuutta ja tietoisuutta, jota ei ole kaikessa toiminnassa. Määrittelyn voi 2000-luvun kuvassa nähdä jossain määrin vanhanaikaisena ja instituutiokeskeisenä. Opimista ja kouluttautumista nähdään entistä enemmän tapahtuvan myös erilaisissa

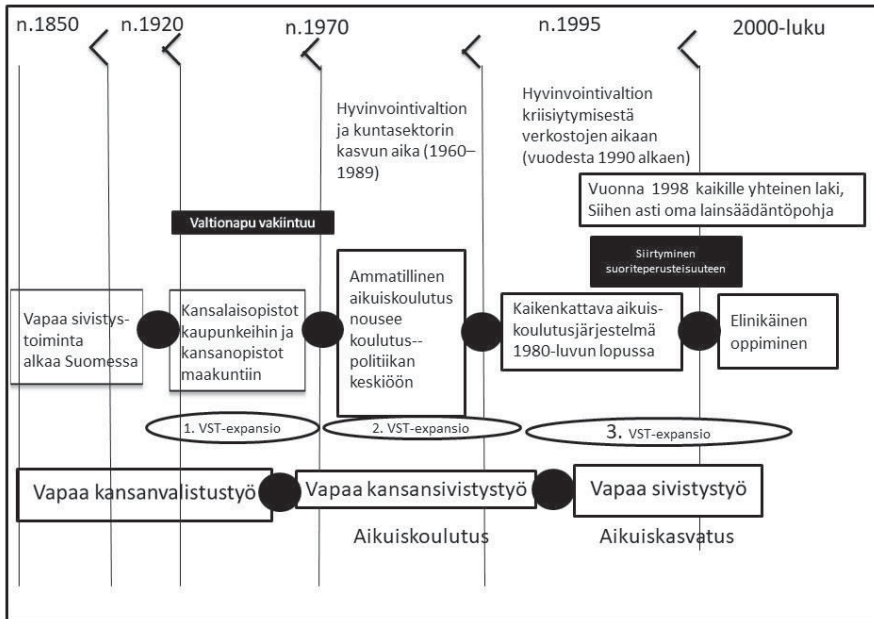
epävirallisissa yhteyksissä. Pohjaltaan aikuiskasvatus oli Alasen määrittelyjenkin mukaan ”itsekasvatusta, jota aikuinen harjoittaa itsenäisesti, aloitteellisesti ja tavoitteellisena subjektina”. (esim. Tuomisto 2002, 32.)

Alasen 1986 hahmottelema pääjako kahteen ryhmään, fyysiset puitteet omaaviin oppilaitoksiin ja muiden tiloissa järjestettävään toimintaan, on yhä olemassa. Opintokeskusten toiminta on yhä pääosin sivistysjärjestöjen omaa toimintaansa varten järjestämää opintotoimintaa pääosin näiden omissa tiloissa. Toimintaympäristö on muuttunut ja kaikki vst-oppilaitosmuodot voidaan tällä hetkellä, siis myös liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot, selvästi sijoittaa tuohon Alasen määrittelemään opistojen ryhmään, jotka toimivat vakiintuneissa ja institutionalisoituneissa puitteissa.

Kolmannen vst-ekspansion voidaan nähdä tapahtuneen siinä yhteydessä, kun kaikki nykyiset vst-oppilaitosmuodot koottiin saman lainsäädännön alle vuonna 1998 koululakien kokonaisuudistuksen yhteydessä. Syntyi ”hallinnollisesti ja lainsäädäntöteknisesti” uusi vapaa sivistystyö. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ”kihlattiin” yhtenä kokonaisuutena koulutusjärjestelmään.

Huomionarvoista on, että tätä aikaisemmin kesäyliopistot ja liikunnan koulutuskeskukset eivät edustaneet määrittelyllisestikään vapaata sivistystyötä kuin osittain. Kesäyliopistot olivat käytännössä yliopistojen kolmas lukukausi ja urheiluopistot toimivat urheiluseurojen toiminnan ja huippu-urheilun tukena. ”Äkillisen” kolmannen vst-ekspansion jälkeen on siirrytty ekspansioiden kaudesta rakenteelliseen kehittämiseen, joka on jatkunut käytännössä koko ajan yhteisen lainsäädännön ja oppilaitosmuotojen yhteen kokoamisen jälkeen vuodesta 1999 alkaen eri muodoissa aina nykyhetkeen. Myös Rinne ja Järvinen (2011, 83) toteavat vuoden 1998 koululakien olleen tietynlainen kulminaatiopiste uudennaiselle koulutuspoliittiselle ohjaukselle.

Vapaan sivistystyön pitkät kaaret ja vst-ekspansiot voidaan tiivistää kuvion 20 avulla. Kuvio on tulkintakehys, ja siksi se ei sisällä ajallisesti tarkkoja rajauksia vaan kuvio hahmottelee erilaisten kehityslinjojen lomittumista toinen toiseensa. Vapaan sivistystyön pitkät linjat kulkevat vasemmalta oikealle.



Kuvio 20. Vapaan sivistystyön pitkät kaaret. (vrt. Tuomisto 2003, 45 - 80; Alanen 1992, 10 - 15; Aaltonen 2006, 34 - 40; Yrjölä 2003, 83 - 105; Tuomisto & Salo 2006b, 6 ja 14; Virtanen 2007, 97; Jokinen ym. 2012, 84; Sotarauta 2015, 217 - 228; Hyyryläinen & Piispanen 2013, 29; Rinne 2003, 12 - 13; Niemelä 2011, 14; Ojanen 2014, 21)

Seuraavaksi voidaan esittää hahmottelun omainen kuvaus yhteiskunnan arvojen muutosten suurista linjoista ja pitkää historiaa kuvaavista virtauksista, jotka vaikuttavat edellä tehdyn tarkastelun taustalla. Se ei ole tyhjentävä kuvaus vaan kuvaa tiettyjen isojen teemojen muutosta.

Kansallisvaltio on viimeisen sadan vuoden aikana jossain määrin muuttunut hyvinvointivaltioksi ja globalisaation johdosta palveluyhteiskunta on muuttunut yhä enenevässä määrin tietoyhteiskunnaksi ja verkostoyhteiskunnaksi. Saman kehityskaaren aikana länsimaiset arvot ovat Ranskan suuren vallankumouksen jälkeen muuttuneet valistuksesta ja nationalismista yleishumanismiksi ja myöhemmin liberalismiksi ja uusliberalismiksi. Uusliberalismin mukana yksilöllisyys on noussut 2000-luvulla joltain osin kehittämissäpolitiikan taustalle.

Valtion roolin muutosta voidaan yleisesti kuvata siirtymätermeillä: kansallisvaltio – hyvinvointivaltio – ”mahdollistava” valtio. Erilaisilla yhteiskunnallisilla toimenpiteillä on keskinäis- ja ristikkäisvaikutuksia. Vapaan sivistystyön syntyessä toiminnan järjestäjien ja valtion suhde asteittain vakiintui. Toimintaan saatiin sen laajentuessa jatkuva valtionapu. Valtion ja kuntien luodessa hyvinvointivaltion ja ryhtyessä entis-

tä enemmän vastaamaan hyvinvointivaltion palveluista vapaan sivistystyön rooli muuntui samassa yhteydessä valtion monella eri toimenpiteellä tukeman muutostyön johdosta entistä eriytyneemmäksi. Toisaalta toimintaa pyrittiin vahvasti liittämään osaksi kokonaiskoulujärjestelmää, erityisesti 1970-luvulla. Vapaa sivistystyö ei ottanut kuin rajoitetussa määrin työllisyyden hoitoon liittyviä tehtäviä osaksi toimintaansa. Koulutus- ja tutkintojärjestelmää tukevia tehtäviä vapaalla sivistystyöllä on ollut jo pitkään, ja niiden roolin voidaan sanoa osassa oppilaitoksista merkittävästi kasvaneen, erityisesti 1980-luvulla. Hyvinvointivaltion jouduttua uudelleenarvioinnin kohteeksi 1990-luvun aikana koko koulutusjärjestelmä muutettiin 1990-luvun kuluessa.

1990-luvun kuluessa on siirrytty ohjelmaperusteisen kehittämisen aikaan. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat muuttuneet osaksi alueellista oppimisympäristöä, oppivaa aluetta. Siirtyminen menoperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä suoriteperusteiseen järjestelmään muutti vapaan sivistystyönkin kohdalla toimintaympäristön jatkuvasta kasvusta toiminnan rajoittamisen aikaan. Samalla oli siirrytty keskinäisen kilpailun aikaan, kun yhteinen kokonaisresurssi oli ”lukittu”.

Uudenlainen ohjelma-ajattelu ei tavoittanut vapaata sivistystyötä kovin laajamittaisesti vielä 1990-luvulla. Projektityö ja erilaisiin ohjelmiin liittyminen resurssien hankkimiseksi kuitenkin alkoi. Vapaata sivistystyötä koskevat uudistukset seurasivat isoa yhteiskunnallista toimintatapamuutosta selvästi perässä jo 1990-luvulla. Käytännössä hyvinvointivaltioon liittyvä rakenteen ohjaus ja sääntely on jatkunut vielä 2000-luvulle siirtymisen jälkeenkin eikä ohjelmatyöhön ja policy-ohjaukseen ollut vapaassa sivistystyössä siirrytty vielä 1990-luvulla.

Mahdollistava valtio muokkaa hyvinvointivaltion sisältöä uudelleen. Suomessa eduskunta määrittelee koulutuspolitiikan yhteiskunnallista merkitystä osana muuta yhteiskuntapolitiikkaa ja resurssien jakoa. Sivistysvaliokunnan jäsenenä toiminut kansanedustaja Unto Valpas määritteli vuonna 2002, että ”koulutuspolitiikka on nostettu tärkeimmäksi alue- ja kehittämisselityksen välineeksi” (Valpas 2002, 193). Oppivat alueet ja osaamisperusteinen aluekehittäminen nousivat uuteen rooliin aluekehittämisessä ja -politiikassa. Aluekehittämiseen liittyvien tavoitteiden asetanta vst-oppilaitosten kohdalla on osa poliittista ja yhteiskunnallista hallintaa, jota vst-oppilaitosten kohdalla suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Vuosituhannen vaihteeseen asti vst-oppilaitoksiin kohdistunut valtion toiminnallinen ohjaus oli vähäistä.

4 ANALYSOIVA KOOSTE VAPAAN SIVISTYSTYÖN MUUTOKSEN AJUREISTA JA MUUTOSPROSESSEISTA 2000-LUVULLA

”Uusi vapaa sivistystyö” on 2000-luvulla ollut monen uuden asian edessä. Kun hallinnollinen kooste ”uusi vapaa sivistystyö” oli vuonna 1999 syntynyt, sen sisällöllistä uudelleenmäärittelytyötä tuettiin ja edistettiin monella tavalla. Aikajärjestyksessä ainakin seuraavat tapahtumat ovat vaikuttaneet vapaan sivistystyön sisällölliseen uudelleenmäärittelyyn. Kehittämisprosessien, arviointien ja lakimuutosten kautta on samalla annettu painetta muuntaa toimintaa sisällöllisesti.

Uuteen vapaaseen sivistystyöhön ovat kohdistuneet seuraavat arvioinnit,

- vapaan sivistystyön ulkoiset arviointiprosessit 2006 ja 2007 (Tässä kokonaistutkimusanalysissä ei käytetä pelkästään kansalaisopistoja koskeneita arviointiraportteja (Markkanen ym. 2012a ja 2012b), koska ne koskevat vain yhtä vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoa. Arviointiraportteihin viitataan kylä kansalaisopistojen tehtäväkuvaa arvioitaessa.)
- suuntaviivaopintojen arviointi 2007
- sivistysyhtiötä arvioineet arviointiraportit 2009, 2012 ja 2015 ja 2017

kehittämisprosessit (policy-ohjaus)

- vapaan sivistystyön kehittämisohjelma (KEHO) (2009 - 2012)
- rakenteellisen kehittämisen ohjelma (RAKE) 2014 -

sekä lakimuutokset ja toimintatapamuutokset

- toiminnan itsearvioinnin edellyttäminen vuoden 1999 laissa (ja projektiohjattu laatutyö) (Myöskään kansalaisopistojen toteuttamaa toimintansa itsearviointityötä 1990-luvulla ei tässä yhteydessä käsitellä tarkemmin. Tarkemmin esim. Rosenius 1999).
- parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) vuoden 2002 mietintö
- ”Vapaan sivistystyön tilastoinnin nykytila ja kehittämistarpeet” –raportti (OPM 2002:42).
- Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän nimeäminen.
- ”Pehmeä on kovaa”, Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen 2005 - 2008

- vapaan sivistystyön rahoitusryhmän loppuraportti (Kansalaisopistojen, kesäyliopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden tarkistaminen, OPM 2005:11)
- suuntaviivaopintojen järjestämisen edellyttäminen 2004 - 2007
- lakimuutokset vuonna 2010 (yhteistoimintavelvoite, uudet sisältömääritykset sekä laatu- ja kehittämisavustusten uusi rooli)
- ylläpitämislupien uudelleenhakeminen 2012 ja 2013
- rahoitusjaon perusteiden lakimuutokset (perus- ja liikkuva osa) 2017
- uusi maahanmuuttajakoulutuksen sivistystehtävä 2018

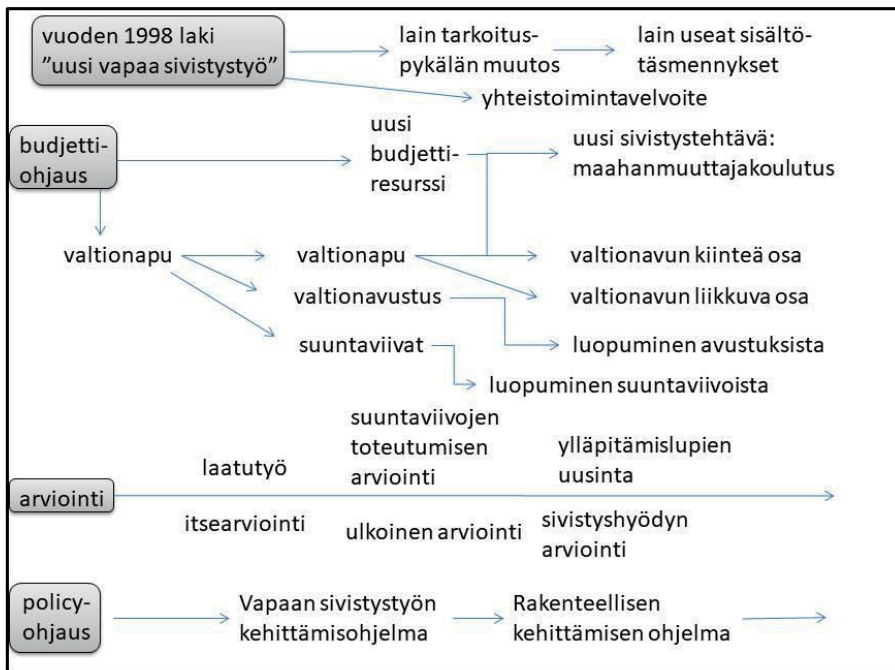
Tässä alaluvussa kuvataan aikajärjestyksessä noiden yksittäisten toimien vaikutusta vapaan sivistystyön sisältöön ja sen määrittelyyn. Muutos- ja kehittämisprosessien avulla voidaan samalla vaiheistaa vapaan sivistystyön oppilaitosten muutosta ja sopeutumista 2000-luvulla. Ne muodostavat tapahtumina selkeitä toiminnan arviointi- ja muutoskohtia (siirtymämurroksia ja valintatilanteita) ja polkuriippuvuutta vapaan sivistystyön kehityskäytävällä (vrt. Siljander, Saari, Wilson ja Hyyryläinen & Piispanen edellä). Ylläpitämislupien uudelleenhakemista käsitellään erikseen luvussa 5.

Yhteiskunnallista ohjausta ja arviointia tehdään komitealaitoksen ja erilaisten työ- ja arviointiryhmien toiminnan avulla. Ne koostavat tilannekuvia, kehittämisehdotuksia ja arviointia erilaisissa tilanteissa. Välttämättömien ja tarpeellisten, osin ”hallinnollisten dokumenttien” käyttöarvo on tutkimuksessa vähäisempi kuin tutkimusten. Niillä on siitä huolimatta iso merkitys yhteiskunnallisen toiminnan painotusten ohjauksessa. Heiskalan (2005, 36) näkemyksen mukaan hallinnollisten selvitysten ”laadinnassa pätevät toisenlaiset säännöt, pakot ja erinomaisuuden kriteerit kuin tutkimuksessa”. Sulkunen (2005, 41) puolestaan toteaa useisiin tutkimuksiin viitaten, että arviointiasiakirjat ja arviointi toimintana on tutkimuksen, hallinnon ja politiikan välimaastossa (myös Korpivaara 2009, 24). Pääosa arviointitutkimuksesta kohdistuu julkisen hallinnon rahoittamaan toimintaan. Arvioinnista on tämän johdosta muodostettava suora kytkentä resurssiinriippuvuuteen, koska julkisesti rahoitetun toiminnan legitimaatio muodostuu monen tahon arvioinnin ja näkemysten pohjalta.

Atjosen (2015, 58) mukaan aikuiskoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön on 2000-luvulla suunnattu yhteensä 12 erilaista arviointiprosessia (aikuisten tiedonhallinnan ja käsittelyn taidot; kansainvälistymismahdollisuudet; kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjä rakenne; hanketoiminnan vaikuttavuus; maahanmuuttajien koulutustarjonta; aikuisopettajien pätevyysvaatimukset ja aikuispedagogiset koulutus-

mahdollisuudet; opetushenkilöstön kelpoisuus, osaaminen ja työolot; omaehtoisen aikuisopiskelun laaja-alaiset hyödyt; sivistyshyöty ja sosiaalinen pääoma; vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot; oppilaitosrakenne ja palvelukyky; kansanopistojen laatu (Atjonen 2015, 58 - 59).

Ennen yksittäisten muutosten merkityksen ja vaikutusten arviointia muutokset voidaan karkeasti esittää vaiheistavana janakuvauksena. Janakuvauksen tavoitteena on esittää eri tapahtumien lomittaisuutta ja kytkeytymistä toisiinsa. Karkeasti jaotellen muutosajureita ovat olleet vuoden 1998 uusi laki, budjettiohjauksen muutokset, tehdyt arvioinnit ja policy-ohjaus (kuva 21).



Kuvio 21. Vapaan sivistystyön muutosajurit 2000-luvulla

4.1 Muutosajurit ja muutosinstrumentit 2000-luvun alussa ja perinteisten yhteistyörakenteiden muutos

4.1.1 Toiminnan itsearviointi

Sihvosen mukaan 1990-luvun lopussa tehtyjä vst-oppilaitosten arviointeja edelsi 1990-luvun lopulla vaihe, jossa opetushallitukseen ”lyijykynien määrän tarkat tarkastukset”, lääninhallitusten suorittamat opetussuunnitelmien ennakkotarkastukset ja lääninhallitusten koulutoimentarkastajien tarkastukset korvautuivat vähemmän byrokraattisilla järjestelmillä. Tilalle tuli uusi toimintamalli laadun varmistamiseksi. Kontrollijärjestelmä korvattiin itsearviointimenetelmillä ja ulkoisilla arvioinneilla. Tätä kehitystä vahvistettiin suuntaamalla kehittämisrahat erityisesti oppilaitosten laatuhankeisiin. Lakiin lisättiin vuonna 1999 erityinen toiminnan itsearviointivelvoite. (Sihvonen 2015, 69.)

Suomessa paikallinen itsearviointi ja kansallinen arviointi muodostavat Koulutuksen arviointistrategian (1998) mukaan yhdessä arviointijärjestelmäkokonaisuuden. Itsearviointi ja osallistuminen ulkopuolisiin arviointeihin on koulutuksen järjestäjille lakisääteinen velvoite. Koulutuksenjärjestäjien suorittamalle itsearvioinnille ei ole yhtenäistä ja velvoittavaa mallia. Arvioinnin lisäämisen tavoitteena oli ”uudenlaisen kulttuurin” synnyttäminen. Keskeiset perusteet arviointien lisäämiseen olivat vaikuttavuuden lisääminen, päällekkäisyyksien minimointi ja kustannustehokas arviointitoiminta. Koulutuksen arvioinnin tavoitteet oli tuolloin tarkemmin määritetty Koulutuksen arviointineuvostosta annetussa asetuksessa (A150/2003). (Rönholm & Räisänen 2005, 9 - 12.) Asetuksen mukaan arviointitiedon tulee olla luotettavaa ja vertailukelpoista, ja arvioinnissa tulee hyödyntää olemassa olevaa tilasto- ja rekisteritietoa sekä muuta tietoa. Koulutuksen arviointitoimintaa on sittemmin täsmennetty Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetulla lailla (1295/2013). Saaren (2002, 118 - 119) mukaan arviointi on 2000-luvun vaihteen yhteiskuntapoliittinen trendi.

Tuomisto (2000, 51) kysyi jo vuonna 2000, että onko uusi arviointikäytäntö tehnyt vapaasta sivistystyöstä ”täydellisesti valtiovallan” hallinnoiman ja valvoman opetushallinnon osa-alueen. Tuomisto näki jo tuolloin, että ”nimenomaan arviointityypikälän kautta vapaa sivistystyö on nyt kahlittu entistä tiukemmin valtiovallan kontrolliin ja ohjailuun”.

Kuvaan tässä luvussa itsearviointia erityisesti opintokeskusten näkökulmasta. Tähän on kaksi syytä. Ensinnä työskentelin itse opintokeskuksessa samanaikaisesti

kun itsearviointia suoritettiin ja toisaalta ainut vapaan sivistystyön oppilaitosten itsearviointia koskenut väitöstutkimus (Korpivaara 2009) koskee opintokeskusten itsearviointia. Kansalaisopistojen laatutyöstä ja itsearvioinnista vuosituhaten vaihteessa tarkemmin esim. Sihvonen 2006.

Koulutuksen arviointineuvoston määrittelyn mukaan itsearviointi tarkoittaa ”organisaation ja siellä toimivien henkilöiden oman toiminnan tulkinnallista analyysiä” (Koulutuksen arvioinnin ... 2004, 52). Korpivaaran opintokeskusten itsearviointia koskenut tutkimus pyrki selvittämään opintokeskustoimijoiden käsitysten pohjalta millaiseksi itsearviointitoiminta oli muodostunut ja millaista vaikuttavuutta sillä oli ollut (Korpivaara 2009, 29).

Ensimmäinen tilaisuus itsearviointimenetelmien käyttöönotosta opintokeskuksille järjestettiin Korpivaaran mukaan vuonna 1999. Paikalla oli opetusneuvos Pentti Yrjölä Opetushallituksesta. Hän painotti Korpivaaran tekemien muistiinpanojen mukaan sitä, että Opetushallituksella ei ole oikeutta antaa mallia itsearviointiin, mutta sen hankinnassa voidaan auttaa. Yrjölä kuvasi hyvin laveasti itsearvioinnin pääsisällön. Itsearvioinnin ”pitää tai saa olla kotikutoinen; tietoja tuottava ja kysymyksiä herättävä; yhteisen pohdinnan ja keskustelun tuloksena syntynyt; ydinasioihin keskittyvä; systemaattinen; dokumentoituva; päätöksiin johtava; selkeä, halpa, yksinkertainen, pysyvä, rehellinen, avaava, tuloksia tuottava, uskottava ja luotettava”. (Korpivaara 2009, 46.)

Uutena asiana itsearviointi herätti Korpivaaran mukaan monenlaisia tuntemuksia Maaseudun sivistysliiton opintokeskuksen henkilöstössä. Kun arviointi kytkettiin normaalin viikkopalaverin osaksi, siitä tuli prosessin aikana toimintatapa käsitellä omaan työhön liittyviä asioita aina erikseen sovittu asia kerrallaan. Työhön liittyneitä ongelmakohtia kyettiin tunnistamaan evolutiivisesti ja asteittain. (Korpivaara 2009, 48.) Välillä toimintaan suhtauduttiin itsearviointiprosessin aikana tunteellisesti ja itsearviointitoiminta koettiin jopa epätarkoituksenmukaiseksi. Toiminnan kuvaaminen itsearviointiprosessissa voikin aiheuttaa epävarmuutta omaa työtä kohtaan. Prosessi voi synnyttää paineen lopettaa koko arviointiprosessi. Prosessi oli pysähtymässä myös Maaseudun sivistysliiton opintokeskuksessa. (Korpivaara 2009, 48.)

Sisäisten arviointikeskustelujen aikana, joissa pohditaan itsearviointitoiminnan tarpeellisuutta, Maaseudun sivistysliiton opintokeskuksessa liikkui huhu, että Opetushallitus kyselee itsearviointiprosessien nykytilannetta opintokeskuksilta. Se sai toiminnan uudelleen liikkeelle. Itsearviointitoiminta laajeni vuonna 2004 neljän opintokeskuksen hankkeeksi. Samalla aikaisempi Työterveyslaitoksen itsearviointi-

malli hylättiin ja tilalle otettiin EQFM-mallin soveltaminen kaikissa opintokeskuksissa niiden opintojohtajien yhteispäätöksellä. (Korpivaara 2009, 51 - 53.)

Korpivaara (2009, 102) arvioi tuon opintokeskuksen yhteisen itsearvioinnin seuranta tutkimusta suunnitellessaan ajatelleensa, että pystyy rakentamaan uudenlaisen yhtenäisen arviointimallin keräämällä opintokeskusten kokemukset yhteen vuonna 2007. Hänen mukaansa itsearviointimallin luominen osoittautui kuitenkin monesta syystä ongelmalliseksi. Opintokeskusten edustajien haastatteluissa hänelle paljastui, että ainoastaan yksi 12 haastatellusta nosti esiin itsearvioinnin lakisääteisyys. Muut puhuivat itsearviointista vain yleisenä toiminnan arvioimisena. Itsearviointi käännettiin tuloksellisuuden arviointiksi. Itsearviointi oli vahvuuksien ja heikkouksien tunnistamista ja opintokeskusten tavoitteiden saavuttamista. Korpivaara tulkitsee syntyneen tilanteen siten, että opintokeskukset olivat ”luopuneet omasta määrittelyvallasta itsearvioinnin tavoitteiden suhteen”. Opintokeskuksissa suoritettu itsearviointi ei eronnut normaalista asiantuntijaorganisaatioissa tehdystä suunnittelu- ja kehittämistyöstä mitenkään. Hänen mukaansa myös opintokeskusten oman toiminnan strateginen määrittely oli kesken. (Korpivaara 2009, 104 - 106.)

Korpivaaran mukaan opintokeskus oli monille haastatelluille epäselvä toimintapuitteiltaan, vaikka laissa ovat suoraan käsitteet opintokeskus ja aikuisoppilaitos. Opintokeskuksen taustajärjestö, (ylläpitäjä) sivistysliitto, nousi kohteena esiin. (Korpivaara 2009, 107, 129 ja 131.) Itsearviointivaade laissa oli kohdistettu oppilaitokselle. Käsitteellistä epäselvyyttä ja epäselvyyttä arviointikohteesta oli havaittavissa. Vasta vuoden 1999 alun lakimuutos erotti aikaisempaa selvemmin opintokeskuksen ja sitä ylläpitävän sivistysliiton toisistaan. Muutosta ja sen syitä on käsitelty edellä tässä tutkimuksessa.

Korpivaara kirjoittaa itse tullessaan opintokeskukseen vasta vuonna 1999, joten hänellä itsellään ei välttämättä ole ollut kovin selvää kokemusta sivistysliiton ja opintokeskuksen vuoden 1999 lailla eriytetystä työnjaosta käytännössä ja siihen perinteeseen liittyneistä identiteettipaineista. Aikaisemmin sivistysjärjestöt itse vastasivat enemmän myös opintotoiminnastaan vuoteen 1999 asti muun toimintansa ohessa. Oman kokemuksen mukaan erilaisia identiteettiä liittyviä piilo- ja ilmi-funktioita ja niihin liittyneitä toimintakäytäntöjä pitkänkin ajan takaa noudatettiin ”hiljaisesti hyväksyen” tietyn siirtymäajan erityisesti siitä johtuen, että opintokeskukset ovat ns. toisen tason organisaatioita. Niille omien jäsenjärjestöjen ”edun” katsominen on luonnollinen osa tehtävää, eikä siirtymä uuteen toimintakulttuuriin tapahdu ”yhdessä yössä”. Oma sivistysliitto toimii tämän lisäksi jäsenjärjestöjen ja opintokeskuksen (oppilaitoksen) välissä. Muutos aiheutti passiivista vastarintaa ja

vitkaisuutta. Toimintakäytännöt muuttuvat hitaasti, kun monta resurssien kontrolloijaa ja toiminnan tarpeellisuuden arvioijaa on sopeutettava muutokseen.

Korpivaaran johtopäätös on, ettei arviointitoiminta opintokeskuksissa ollut tuolin lain edellyttämällä tasolla. Hän korostaa opintokeskusten itsearviointitoiminnan suunnittelemattomuutta. Korpivaaran kehittämis ehdotukset perustuvat tiivistykseen: ”opintokeskusten itsearviointitoimintaa luonnehti satunnaisuus ja tavoitteettomuus”. Korpivaaran mukaan ”itse” on opintokeskuksille itsearvioinnissa epäselvä käsite, ja itsearviointitoiminnan linjattomuus ei anna mahdollisuuksia käyttää itsearviointimateriaaleja toiminnan kehittämiseen ja keskinäiseen kokemustenvaihtoon. Hän päätyy loppuyhteenvetoon, että itsearvioinnin parantaminen antaisi yhteiskunnalle paremman mahdollisuuden arvioida ”opintokeskusten toiminnan tärkeyttä, laatua ja kustannustehokkuutta”. (Korpivaara 2009, 143.)

4.1.2 Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä ja ministeriön aikuiskoulutuspolitiikan osaston lakkauttaminen

Suomeen perustettiin vuonna 2002 vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä. Opetusministeriö asetti sen ensin väliaikaisena vuonna 2003. Toiminta vakinaistettiin jo seuraavana vuonna. Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä (YTR) olivat edustettuina vapaan sivistystyön kaikki työmuodot, opetusministeriö, opetushallitus ja Suomen Kuntaliitto. Yhteistyöryhmän tehtäväksi asetettiin ”avustaa opetusministeriötä vapaan sivistystyön toimintaedellytyksiä ja kehittämistä, rahoitusta ja ohjausta sekä tilastointia ja seurantaa koskevassa valmistelussa”. (Vapaan sivistystyö kehittämisohjelma 2009, 31; Pehmeä... 2004, 16 - 17.)

Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän tavoitteena oli koordinoida yhteen ministeriön ja vapaan sivistystyön toimijoiden toimintaa. Silvennoisen mukaan OECD:n kiinnitettyä huomiota myös vapaan sivistystyön merkitykseen ja Parlamentaarisen aikuiskoulutuskomitean (PAT) kiinnitettyä huomiota tähän mahdollistui tilanne, jossa vapaa sivistystyö uudelleen kytkettiin tiiviimmin osaksi koulutuspolitiikkaa, kun hallinto (valtioneuvosto ja opetusministeriö) ja vapaan sivistystyön toimijat (oppilaitosmuotojen valtakunnalliset etujärjestöt) löysivät toisensa. (Silvennoinen 2014, 371 - 372.)

Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän nimeäminen ilmensi uutta kehittämisotetta. Oppilaitosten siirryttyä yhteiseen resurssiin vuodesta 1999 lähtien sen luontainen jatko oli siirtyä asettamaan myös tavoitteita toimijoille yhteisen ryhmän kautta. Tällä tavalla syntynyt organisaatio on organisaatioteoreettisesti tarkasteltuna toisen tason

organisaatio, ja on toimijoille epädemokraattinen järjestely. Sen toimivuudesta ei kentällä ole käyty näkyvää keskustelua. Ministeriön ja toiminnan ohjauksen näkökulmasta järjestely helpottaa varmasti kokonaisnäkemysten muodostamista. On toinen kysymys, voiko heterogeenista oppilaitoskenttää hallita synteettisellä ja kapeaan demokratiaan perustuvalla järjestelyllä. Laitilan mukaan Naeve (1992, 10 - 13) ja Frackmann (1992, 14 - 17) ovat nimittäneet tällaisia organisaatioita puskuri-instituutioiksi (buffer-institutions). Tällaiset organisaatiot ovat valtion (government) asettamia, hallituksen ja koulutusorganisaatioiden väliin perustettuja, välittäviä elimiä (intermediary bodies), jotka voivat allokoida resursseja, toimia neuvonantajina, tai koordinaattoreina, tai vain palvella keskusteluareenoina. Tällaisten organisaatioiden avulla valtio voi tunkeutua autonomisten instituutioiden alueelle, ja sitoa niitä omien tavoitteidensa palvelemiseen. (Laitila 2002, 96.)

Systeemisesti ajateltuna yhteistyöryhmä on ministeriön elin (esim. Mikkilä 2012, 149) ja vst-oppilaitoksille vasta toisen tason systeeminen muoto. Systeemitieteellisesti toisen tason organisaatiot elävät isäntäorganisaatioidensa ”siivellä” ja niillä voi silti olla oma ”nimellinen” päätöksentekokoneisto, jollainen vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä on. Harjun (2018) näkemysten mukaan vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä on ollut perusluonteeltaan neuvoa-antava elin. Hänen näkemyksensä mukaan toiminnalle aluksi molemmin puolin asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet ja vapaa sivistystyön sisällöllinen määrittelytyö tehdään yhä itse oppilaitoksissa ja toisaalta ministeriössä, ei keskitetysti.

Vuoteen 2010 asti Opetusministeriössä toimi oma aikuiskoulutuspolitiikan osasto. Sen jälkeen aikuiskoulutuspolitiikkaa on ministeriössä tehty neljälle eri osastolle jaettuna koulutuspolitiikan yksikössä. Opetus- ja kulttuuriministeriön aikuiskoulutusosaston viimeisenä päällikkönä toimi opetusneuvos Marita Savola. Aikuiskoulutuksen yksikön ja tulosalueen johdossa hän toimi vuodesta 1998, koko uuden vapaan sivistystyön aikakauden. Hänen jäätyään eläkkeelle tuohon tehtävään ei enää valittu seuraajaa vaan tehtävät jaettiin organisaatiota uudistettaessa muille osastoille. Savola johti viimeisten virkavuosiensa aikana Vapaan sivistystyön vuosien 2009 - 2012 kehittämisohjelman valmistelua. Vapaan sivistystyön kentällä on tuon jälkeen koettu, että selvä vastinpari ja keskustelukumppani ministeriöstä puuttuu (Silvennoinen 2014, 353 - 354; Harju 2018).

4.2 Suuntaviivaopinnot muutosinstrumenttina

4.2.1 Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä (PAT) ja suuntaviivaohjauksen tuomat uudistukset

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (PAT) vuoden 2002 mietinnön mukaan aikuiskoulutuksen tärkein painopistealue oli uuden vuosituhannen alussa elinikäinen oppiminen. Tuossa työssä vapaan sivistystyön erityiseksi rooliksi määriteltiin tukea vähemmän koulutusta saaneiden väestönosien koulutusedellytyksiä ja koulutusvalmiuksia formaalin koulutusjärjestelmän rinnalla. PAT-työryhmän keskeinen ajatus Vahervan ym. (2007, 23) mukaan oli, että pelkästään koulutustarjonnan yleinen kehittäminen ei ole riittävää koulutuspolitiikkaa, vaan tarvitaan myös erityistoimenpiteitä ja uudenlaisia opintoja. PAT (policy-ohjausta) nosti vapaan sivistystyön laissa mainittujen tavoitteiden rinnalle suuntaviivaopinnot, osana hallinnollista laajempaa ohjelmaa. PAT-työryhmä esitti, että on tarkoituksenmukaista määritellä osa vapaan sivistystyön rahoituksesta yhteisesti sovittujen erityistavoitteiden toteuttamiseen. Työryhmän esityksen mukaisesti osa rahoituksesta suunnattiin samalla myös vapaan sivistystyön toimijoiden itse laatiman visio 2005 toteuttamiseen. Osa puolestaan suunnattiin uusiin suuntaviivaopintoihin huomioiden oppilaitosryhmien yhteiset toivomukset. Suuntaviivoiksi valikoituivat kansalaisyhteiskuntaa vahvistavat ja yhteiskunnallista osallistumista tukevat opinnot, oppimisvalmiuksia kehittävät ja oppimiseen kannustavat opintoihin (mukaan lukien opinnollinen kuntouttaminen) sekä tietoyhteiskuntataitoja ja muita työ- ja arkielämässä tarvittavia taitoja kehittävät opinnot, kuten kielten opetus. Kutakin vst-oppilaitosmuotoa tarkasteltiin suuntaviivojen painottamisessa erikseen niiden oman erityisluonteen mukaisesti.

Suuntaviivaohjauksen kehittämistä esitettiin tuettavaksi Koulutuksen arviointineuvoston vuosina 2004 - 2007 kaksivaiheisesti toteutettavan vapaan sivistystyön arvioinnin kautta. Sen tarkoituksena oli arvioida vapaan sivistystyön oppilaitosverkoston rakennetta, toimintaedellytyksiä ja palvelukykyä. Keskeisiksi kriteereiksi arvioinnin taustalle asetettiin muun muassa alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutuminen kansalaisten sivistystarpeiden ja koulutuksen saavutettavuuden näkökulmasta sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmän toimivuus. (Pehmeä... 2004, 16 - 17.)

Opetusministeriö valmisteli PAT:n pohjalta yhdessä vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän ja vapaan sivistystyön valtakunnallisten järjestöjen kanssa jo vuodesta 2002 alkaen vapaan sivistystyön ohjauksen uudistusta. Tulevaa ohjausta käsittelevän raportin nimeksi tuli ”Pehmeä on kovaa, Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittämi-

nen 2005 - 2008” (Pehmeä... 2004). Raportin pohjalta tarkempi suuntaviivaohjaus suunnattiin koskemaan vapaata sivistystyötä. Sen yleisinä tavoitteina olivat vapaan sivistystyön koulutusmuotoihin osallistuvien osallistumisohjan laajentaminen (työttömät, eläkeläiset, ikääntyneet) sekä pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden osallistumisen lisääminen vapaan sivistystyön koulutuksiin. Suunnitelman tavoitteena oli lisätä vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutustarjontaa oppilaitosmuodoittain määritellyillä painopistealoilla. Tavoitteille sovittiin oppilaitostokohtaiset, vuoteen 2008 tähtäävät määrälliset tavoitteet, jotta toteutumisen seuraaminen olisi mahdollista vuosittain. Rahoitus suuntaviivoihin otettiin oppilaitosten rahoituskehyksistä, jatkuvuutta vaarantamatta, raportissa todetaan. Valittujen suuntaviivojen ohjauksen tavoitteita edistettiin samanaikaisesti vapaan sivistystyön oppilaitosten kehittämistyöhön ja opetushenkilöstön täydennyskoulutukseen suunnatuilla erityisillä valtionavustuksilla. Suuntaviivaohjaus ei koskenut liikunnan koulutuskeskuksia. (Vaherva ym. 2006, 35 - 36.)

Suuntaviivaohjauksen konkreettisesti vapaaseen sivistystyöhön tuonut hallituksen esitys pohjautui vapaan sivistystyön rahoitusryhmän loppuraportin (Kansalaisopistojen, kesäyliopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden tarkistaminen, OPM 2005:11) antamiin ehdotuksiin. Esitys liittyi läheisesti tuolloin toteutettuun hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman taustalla oli OECD:n piirissä jo pitkään käyty keskustelu demokratian tilasta. (Vaherva ym. 2006, 38.) Tiihosen (2006, 103) mukaan kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma edusti tuolloin uudenlaista hallinnollista ajattelua Suomessa.

Suuntaviivaohjaukseen siirtyminen edellytti, että kiintiön (suoriteohjaus) tai tavoitteiden (informaatio-ohjaus) määrittely perustuu kulloistakin tilannetta koskemaan tietoon ja vasta tiedon pohjalta suuntaviivakoulutuksen tai sen tavoitteiden seuranta on ylipäättään mahdollista ja riittävän tarkkaa. Tätä varten opetusministeriö valmisti yhdessä vapaan sivistystyön keskusjärjestöjen, Suomen kuntaliiton ja Tilastokeskuksen kanssa tilastoinnin uudistamista samanaikaisesti suuntaviivaohjauksen valmistelun kanssa.

Ministeriössä oli jo vuonna 2001 vahva käsitys siitä, että vapaan sivistystyön tilastointikäytännöt eivät olleet kehittyneet riittävän kattaviksi verrattuna muun koulutuksen tilastointiin. Tilannetta selvittämään oli sittemmin asetettu työryhmä, joka vuonna 2002 laati raportin ”Vapaan sivistystyön tilastoinnin nykytila ja kehittämistarpeet” (OPM 2002:42). Raportin mukaan vapaan sivistystyön tilastoinnissa suurin kehittämistä edellyttävä kohde oli todellisen osallistujamäärän vuosittainen tilastointi. Opiskelijat oli kirjattu tilastoihin bruttoperiaatteen eikä paremmin kuvaavan net-

toperiaatteen mukaisesti, ja opiskelijoiden ns. demografista kuvausta (ikä, sukupuoli, koulutus ym.) ei tehty. Myöhemmin tilastoinnissa ryhdyttiin käyttämään sekä brutto- että netto-osallistujamääriä. Myös demografisia tietoja ryhdyttiin keräämään laajemmin aikuiskoulutuksen piirissä sekä käyttämään tarkempaa järjestetyn koulutuksen oppisisältöluokittelua. (Vaherva ym. 2006, 38 - 39.)

4.2.2 Suuntaviivaohjauksen toteutumisen arviointi

Vapaan sivistystyön suuntaviivaohjauksen toteutumista arvioidessaan Vahervan ym. toinen arviointiryhmä päätyy johtopäätökseen, että vst-oppilaitoksilla on ollut muutostavastarintainen suhtautuminen suuntaviivaohjaukseen. Muutosvastarinnan arvelaan johtuvan siitä, että vapaa sivistystyö on aina nähty kentän toimijoiden näkökulmasta vapaatavoitteisena ja omaehtoisena. Ulkopuoliseen ohjaukseen on suhtauduttu epäluuloisesti. Toisaalta raportissa todetaan, että tiukka ulkopuolinen ohjaus sopii huonosti vapaaseen sivistystyöhön myös siksi, että osallistuvilla kansalaisilla pitää olla suuri vaikutusmahdollisuus sisältöön ja toimintatapaan. Tämä käsitys on kirjattu myös Vapaan sivistystyön toimijoiden omaan visio 2005 -muistioon siten, että oppija itse asettaa omat tavoitteensa eikä opiskelu perustu ylhäältä annettuihin opetussuunnitelmiin. (Vaherva ym. 2007, 39.)

Vahervan ym. arviointiraportissa pohditaan suuntaviivaohjauksen toteutumista eri oppilaitosryhmissä. Kansalaisopistojen tehtävän koetaan nousevan vapaan sivistystyön lain määritelmästä ja täydentyvän vastauksissa, joissa korostetaan vapautta ja vapaaehtoisuutta. Kansalaisopistoille vapaa sivistystyö on ”nimensä mukaisesti kaikille vapaita ja avoimia harrastusmahdollisuuksia”. (Vaherva ym. 2007, 43.)

Kansalaisopistoissa oli suuntaviivaopintojen toteuttajina kolmenlaisia opistoja. Oli suuntaviivaopintojen täytäntöönpanossa aktiivisia toteuttajia, sopeuttavia integroijia ja myötäileviä seurailijoita. Arviointiraportin mukaan kansalaisopistokentän näkemys suuntaviivaopinnoista konkretisoitui yleisemmin kansalaisopistojen esittämään kysymykseen: ”Onko suuntaviivaohjauksessa kysymys määräämisestä vai yhdessä tapahtuvasta sopimisesta?” Arviointiryhmän kokonaisarvion mukaan on ehkä hyvinkin ”tehokasta” ja vaikuttavaa, että heikosti resursoidut kansalaisopistot olivat valinneet kriittisen seurailijan strategian suhtautumisessa suuntaviivaopintojen järjestämiseen. Strategian mukaan muiden kokemuksista ja virheistä oppimalla sekä toteuttamisstrategioita soveltamalla arveltiin, että tulevaisuudessa voidaan toteuttaa suuntaviivaopintoja sellaisilla tavoilla, jotka sopivat parhaiten kansalaisopistojen omaan toimintaympäristöön.

Kansanopistojen suhtautuminen suuntaviivaopintoja koskevaan kyselyyn vuonna 2005 oli kaksijakoinen. Vastanneista kansanopistoista puolet ei ollut sitoutunut vielä lainkaan tehtävään. Suuntaviivaopinnoissa oli joko merkittävää tai ainakin jonkinlaista aktiivisuutta 31 kansanopistossa. Arviointiraportin mukaan varsinkin monissa kansanopistojen vastauksissa todettiin, että tällaista koulutustahan heillä on ollut jo iät ja ajat. Moni kansanopisto suhtautui suuntaviivoihin ristiriitaisin tuntein tai hyvin kriittisesti. Yhdessä vastauksessa jopa kysyttiin, ”mitähän ne oikein ovat”. Arviointiraportin mukaan kansanopistojen suhtautumisessa suuntaviivaohjaukseen voi olla mukana myös varauksellisia asenteita mahdollisesti siksi, että toteutuessaan erityisryhmille suunnatut suuntaviivaopinnot toisivat opistoon ja paikkakunnalle marginaaliryhmiä. (Vaherva ym. 2007, 71 - 72 ja 78.) Viittaus on suunnattu kansanopistojen konservatiivisiksi arvioituihin arvoihin. Erilaisuuden sietokyky asetetaan näin, sosiologisesti tulkiten, kyseenalaiseksi ja pyritään samalla horjuttamaan yleisluontoisella arvelulla kohteen uskottavuutta. Konservatiivisiin arvoihin syynä ve-toava arvio on arviointiraportissa pelkkä arvelu, ei mihinkään todelliseen faktaan perustuva arviointi. Arviointiraportissa esitetyt ”asenteelliset heitonomaiset” arviot voivat saada lukijan arvioimaan koko arviointiraportin uskottavuutta ja tarkoituksellisuutta.

Opintokeskukset olivat arviointiryhmän mukaan ottaneet suuntaviivaohjauksen vastaan positiivisesti ja aktiivisesti. Opintokeskusten toiminnan todetaan perinteisesti olleen suuntaviivaopintojen kaltaista. Hämmennystä toteuttamisessa oli ollut lähinnä määrittelyllisesti, ja tällaisen ohjauksen vaarana nähtiin, että suuntaviivaohjauksella vaarannetaan vapaan sivistystyön autonomiaa. Selkeitä suuntaviivaohjauksen vastustajia ei opintokeskuksista löytynyt, ”asennetasolla kaikki tuntuvat hyväksyvän suuntaviivaohjauksen periaatteen”. (Vaherva ym. 2007, 79, 83 ja 87.)

Kesäyliopistoissa suuntaviivaopintojen käynnistymisen ongelmat liittyivät hyvin yksiselitteisesti resurssien puutteeseen, haastavan kohderyhmän rekrytointiin ja tavoitettavuuteen sekä siihen, että samalla alueella on useita muita merkittäviä toimijoita, esim. maahanmuuttajakoulutuksessa. Käytännössä ainut keino toteuttaa suuntaviivoja oli kesäyliopistojen mukaan hankkia ulkopuolista projektirahoitusta. (Vaherva ym. 2007, 87 ja 94.)

Suuntaviivaopinnot olivat arvioinnin tekoaikaan vasta suunnittelun alla useimmissa liikunnan koulutuskeskuksissa. Näkemystä suuntaviivaohjauksen sopimisesta liikunnan koulutuskeskusten toimintaan ei ollut olemassa. (Vaherva ym. 2007, 107.)

Jo vuonna 2008 kansalaisopistot jäivät suuntaviivaohjauksen ulkopuolelle ja vuonna 2009 suuntaviivaohjauksesta luovuttiin kaikissa oppilaitosryhmissä. (Poike-

lan ym. 2009, 6.) Suuntaviivaohjauksesta luopuminen lyhyen kokeilujakson jälkeen oli ministeriöltä yleiseen kehittämiss politiikkaan suhteutettuna ”ennakoimaton ratkaisu”. Toiminnan painottamisesta luovuttiin mahdollisesti siksi, että sen tulokset eivät olleet kovin rohkaisevia eikä toiminta muuttunut odotetusti. Voi myös olla että valvonta koettiin toimintaa valvovassa ministeriössä työlääksi, kun riittävä muutos ei lähtenyt itsestään, oppilaitoksen itseohjauksen pohjalta liikkeelle ja olisi vaatinut lisätöitä valvoa ja ohjata toimintaa vallitsevaa tilannetta laajemmin.

Kansanopistomies Ville Marjomäen mukaan suuntaviivaohjaus oli paluuta entiseen valtio-ohjauksen aikaan. Se oli ”uusliberalistisen ja keynesläisen filosofian kamppailun muoto, mutta näitä ideologisväritteisiä käsitteitä ei sanottu ääneen”. (Mikkilä 2012, 148).

4.3 Ulkoiset arvioinnit muutosajurina

Opetusministeriö antoi vuonna 2004 Koulutuksen arviointineuvostolle tehtäväksi organisoida kaksivaiheinen vapaan sivistystyön arviointi. Tehtävänä oli arvioida vapaan sivistystyön oppilaitosverkoston rakenne, sen toimintaedellytykset ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Hankkeen ensimmäinen vaihe toteutettiin vuosina 2004 - 2005, ja sen tuloksena syntyi arviointiraportti ”Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky” vuonna 2006 (Vaheran ensimmäinen arviointiryhmä). Toisen vaiheen tuloksena syntyi raportti ”Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot” vuonna 2007 (Vahervan toinen arviointiryhmä).

4.3.1 Vahervan ensimmäinen arviointiryhmä

Arviointiraportin ”Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky” esipuheessa vuonna 2006 vapaan sivistystyön oppilaitokset nähtiin kankeana järjestelmänä. ”Toimintaympäristön radikaalista muutoksesta huolimatta vapaa sivistystyö rakentuu pääosiltaan kerran vakiintuneiden oppilaitosten varaan. On ilmeistä, että oppilaitosten määrää ja rakennetta joudutaan muuttuneiden demografisten tekijöiden, palvelurakenteen, odotettavissa olevien muutosten ja tuottavuusvaatimusten johdosta tarkastelemaan kriittisesti.” (Vaherva ym. 2006, 5.)

Lainaus kuvaa arvioinnin alkuasetelmaa ja reunaehdoja. Koulutusjärjestelmän yleisten uudistusten henki on muutos. ”Muutospakon” tai muutospaineen toteaminen oli todennäköisesti samalla monille vst-oppilaitoksille signaali, että on käännyt-

tävä toiminnallisesti puolustukseen. Samanaikaisesti vapaan sivistystyön oppilaitos-rakennetta ja palvelukykyä arvioineen raportin kanssa laadittiin ja julkaistiin myös ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkkoa ja aikuisten koulutusmahdollisuuksia arvioineen hankkeen raportti. Yhdessä nämä kaksi raporttia muodostivat laaja-alaisen "arvioivan kartoituksen" koko aikuiskoulutuksen kentästä (ilman korkeakoulujen aikuiskoulutuksen arviointia). (Vaherva ym. 2006, 5.)

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2003 - 2008 mukaan vapaan sivistystyön ohjausta ja rahoitusta kehitetään suuntaamalla sitä koulutuspoliittisten interventioden toteuttamiseen, huomioiden vapaan sivistystyön pitkät perinteet. Vapaa sivistystyö oli Vahervan ym. raportin määrittelyn mukaan aktiivisen kehittämisen kohteena. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2003 - 2008 valtioneuvosto linjasi yleisiksi aikuiskoulutuspolitiikan lähtökohdiksi "elinikäisen oppimisen konkretisoinnin, työvoiman saatavuuden ja osaamisen turvaamisen, työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden dynamiikan edistämisen, Suomen kilpailukykyyn vahvistamisen, kansalaisyhteiskunnan toiminnan tukemisen, aikuis-koulutuksen tasa-arvon ja saavutettavuuden edistämisen, riittävän ja vakaan rahoitustason turvaamisen, aiempaa laajemman rahoituspohjan sekä aikuiskoulutuksen ohjauksen vahvistamisen kokonaisuutena ja kaikilla osa-alueilla". (Vaherva ym. 2006, 10 - 11.)

Vahervan ensimmäinen arviointiryhmä määritteli sille annetun tehtävän pohjalta oman arviointihankkeensa tavoitteet neljään teemakokonaisuuteen. Tavoitteena oli arvioida:

1. vapaan sivistystyön kokonaisuus ja rakenne,
2. vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaedellytykset ja rahoitus,
3. vapaan sivistystyön verkoston palvelukyky ja
4. avoin yliopisto-opetus vapaassa sivistystyössä. (Vaherva ym. 2006, 13.)

Arviointia varten ei monista eri syistä kerätty uutta primääriaineistoa, vaan arviointi tehtiin koosteena jo olemassa olevan tiedon pohjalta. Erityisinä ongelmina arvioinnin suorittamisessa ryhmä koki vertailukelpoisten tilastotietojen puutteen ja tiedon puutteen aikuiskoulutukseen osallistuneiden demografisista tekijöistä. Tilanne on korjaantunut, ja vuodesta 2004 lähtien opetusministeriö on ryhtynyt julkaisemaan vuosittain ilmestyvää aikuiskoulutuksen vuosikirjaa. Se ei vielä tuolloin ollut käytössä kuin osittain.

Arviointiraportissa käytettiin tilastokeskuksen ja oppilaitosten huomattavan epätarkkoja aineistoja. Erityisenä puutteena arviointiraportissa tuodaan esiin tämän tutkimuksen tutkimusasetelman näkökulmasta merkittävä yksityiskohta. Puutteellis-

ten tilastotietojen ohella vapaaseen sivistystyöhön kohdistunut tieteellinen tutkimuksen todetaan olleen vähäistä. Lisäksi vapaata sivistystyötä on arviointiraportin tiivistyksen mukaan aikuiskasvatustutkimuksessa tarkasteltu harvoin itsenäisenä ja omalaatuisena aikuiskasvatuksen muotona. (Vaherva ym. 2006, 14 - 15.)

Vapaata sivistystyötä koskevan tutkimuksen puute kertoo, että aikuiskasvatuksesta tehty tutkimus ei ole ollut vapaan sivistystyön erityissisällön huomioivaa tutkimusta ja sen sovellettavuusarvo vapaaseen sivistystyöhön on Vahervan ym. (2007) arviointiraportin mukaan vähäinen. Arviointiryhmän tekemä analyysi on merkittävä linjaus keskusteltaessa tämän tutkimuksen tarpeellisuudesta. Vapaan sivistystyön sisältöä on arvioitu yleisen aikuiskasvatuksen näkökulmasta.

Vapaa sivistystyö ei ole ollut tieteellisten sisältöanalyysien kohteena 2000-luvulla vasta kuin 2010-luvulla, Niemelän (2011), Pätärin (2012), Valkosen (2015) ja Mannisen (2017) tutkimuksissa. Oikeastaan ainoa poikkeus on Mannisen ja Luukanteleen teos. Sekin on vuodelta 2008. Näitä aikaisempi akateeminen korkein tutkimus 2000-luvulla on kategorisesti määriteltävissä, yleistä aikuiskoulutusta, tai yksittäistä vst-oppilaitosmuotoa koskeneeksi tutkimukseksi (esim. Sihvonen 1996, Leistevuo 1998, Jokinen 2002, Koskinen 2003, Tuomola-Karp 2005 ja Sivonen 2006).

Arviointiraportin tärkein aineisto ovat lähinnä koulutuspolitiikan tavoitteita kuvaavat asiakirjat sekä muutamat oppilaitosten rehtoreille tehdyt haastattelut (19 kpl). Itsemäärittelynsä mukaan arviointiraportti on selvästi lähempänä arviointitutkimusta kuin tiukasti kriteereihin ja standardeihin perustuvaa arviointia. Tehdyn analyysin perusteella sanotaan tehtävän ”arvottavia johtopäätöksiä, kuten arvioinnin luonteeseen kuuluu”. (Vaherva ym. 2006, 14 - 17.)

Vapaan sivistystyön pluralistinen toiminta-ajatus määriteltiin seuraavasti: ”Vaikka vapaan sivistystyön oppilaitosten sääntely ja rahoitus perustuvat yhteiseen lakiin, niiden toiminta-ajatus ja -muodot ovat keskenään erilaisia. Yhteinen nimittäjä vapaalle sivistystyölle on, että opiskelijat opiskelevat ei-tutkintotavoitteisesti itse asettamiensa opinnollisten päämäärien mukaisesti.” (Vaherva ym. 2006, 21 - 22.) Tästä syystä arviointiryhmä otti opintokerhon mallin toiminnan ideaalitapaukseksi, joka muodoltaan ja sisällöltään kuvaa selkeimmin vapaan sivistystyön yleistä toimintaperiaatetta. Raportin määrittelyn mukaan ”Opintopiirin ideaalimallissa opintopiirillä ei ole hierarkkista rakennetta eikä etukäteen osoitettua auktoriteettia, vaan vastuu toiminnan käynnistämisestä, ylläpitämisestä ja ohjaamisesta jaetaan osallistujien kesken”.

Arviointiryhmä määrittelee vapaan sivistystyön kokonaisuuden pohjoismaisesta kansansivistystyön perinteestä käsin ja toteaa, että vapaan sivistystyön ”tarkastelutavat ja siten myös määritelmät ovat vaihdelleet aikakaudesta ja asiayhteydestä riip-

puen” sekä ja että ”vapaan sivistystyön sisällöllistä suuntautumista ja painotuksia ei ole helppo yksiselitteisesti osoittaa ja määritellä”.

Arviointiraportti määrittää, että vapaan sivistystyön sisältöä voidaan ehkä parhaiten kuvata yleisesti sivistäväksi. Sillä on samanaikaisesti sekä käytännöllinen, periaatteellinen että yhteiskunnallinen ulottuvuutensa, joka ”liittyy yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja ilmenee kansalaisten tahtona, kykynä ja valmiutena toimia itsensä, kanssaihmistensä sekä oman elinympäristönsä kestävän kehityksen ylläpitämiseksi.”

Yleissivistävä tehtävä voidaan arviointiraportin mukaan tulkita vapauden ilmentymäksi. Myöskään kansanopistojen internaattipedagogiikassa sisältönä ei ole arviointiraportin mukaan selvästikään oppisisältö vaan kokemuksiin pohjautuva ja ”kunnioittavassa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa syntyvä elävä sana.” (Vaherva ym. 2006, 25.)

Arviointiraportin mukaan vapaan sivistystyön ja ammatillisen aikuiskoulutuksen koulutusaloittainen työnjako on selvä, eikä niiden välillä ole tästä huolimatta havaittavissa selvää alueellista työnjakoa. Vapaa sivistystyö tuottaa koko Suomea tarkasteltaessa alueellisesti monipuolista koulutustarjontaa, mutta koulutuksen tuntimäärät ovat useimmilla koulutusaloilla pieniä verrattuna ammatillisen aikuiskoulutuksen tuottamiin opetustuntimääriin. Vapaan sivistystyön rooli on arviointiraportin mukaan se, että ”Sivistystyötä toteutetaan laajalla rintamalla ajatuksella vähän mutta kaikkea kaikille.” (Vaherva ym. 2006, 31.)

Yksi raportin keskeisistä tiivistelmistä on kansanopistoja koskevassa luvussa. Siinä käsitellään tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeistä sisällöllistä termiä vst-oppilaitosten tehtäväkuvaa käyttäen termiä tehtäväkäsitys: ”Onkin aiheellista kysyä, eikö olisi paikallaan määritellä kansanopistolaitokselle (kuten koko vapaalle sivistystyöllekin) tähän aikaan paremmin sopiva ja toimintaa pitkäjänteisesti ohjaava tehtäväkäsitys.” (Vaherva ym. 2006, 88.)

Tehtäväkäsitys on sisällöllisesti tehtäväkuvan käsitettä suppeampi. Tehtäväkäsityksellä viitataan oppilaitoksen itse itselleen määrittämään tehtävään, joka lain mukaan vaaditaan vst-oppilaitoksilta. Tehtäväkäsitys rinnastuu ylläpitämisluvan sisältöön ja voidaan ajatella että ylläpitämisluvat ja niiden tehtäväkäsitykset yhdessä muodostavat tehtäväkuvan. Tehtäväkuvassa tehtäväkäsitysmäärittely laajenee koskemaan myös tehtävän ulkopuolista määrittelyä. Vahervan ensimmäinen arviointiraportti nostaa vapaan sivistystyön dilemman esiin. Dilemma nähdään kansanopistojen toiminnassa ja laajennetaan koskemaan koko koulutussektoria. Uuden tehtäväkäsityksen tavoitteena voisi raportin mukaan olla työn pitkäjänteistämisen ja tavoitteellisuuden lisääminen.

Vahervan raportti avaa toisen asiayhteyden. Raportin mukaan kansanopistot yleensä eivät ”enää kykene toimimaan pelkästään perinteisen vapaan sivistystyön tai yleissivistävän aikuiskoulutuksen varassa (kumpikin käsite vaatisi ajantasaisen määrittelyn).” ”Tästä syystä kansanopistot etsivät koko ajan sellaisia toimintamuotoja (mm. ammatillisia ja avoimen yliopiston kursseja ja koulutusohjelmia), jotka takaisivat talouden riittävyden ja mahdollistaisivat ohessa myös perinteisemmän koulutuksen.” (Vaherva ym. 2006, 89.)

Huomio kansanopistojen käsittelyn yhteydessä kertoo, että kansanopistot koettiin monella tavalla kaikkein ”moniongelmaisimmaksi” oppilaitosmuodoksi vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen ryhmässä. Arviointiyhteenvedo tukee tätä tulkintaa. Sen mukaan ”koko kansanopistojen valtionosuusjärjestelmä pitäisi uudistaa lähtien kysymyksestä: mitä kansanopistojen toiminnalla yleensä tavoitellaan vapaan sivistystyön näkökulmasta?”. (Vaherva ym. 2006, 90.)

Arviointiraportti pureutuu kansanopistojen vapaan sivistystyön dilemman ytimeen esittäen koko valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Oikeastaan kyse ei ole enää dilemmasta vaan sitä laaja-alaisemmasta uudistuksesta. Koko toimintamuodon olemassaolo osana vst-oppilaitosten toimintaa asetetaan kyseenalaiseksi. Arviointiryhmä rakensi arviointinsa sisällön ilman omaa tutkimusaineistoa ja päätyi näin radikaaliin esitykseen. Mistä nousi motiivi tällaiseen kehittämisehdotukseen? Oletettavasti arviointiryhmänkin toimintaan vaikuttava yleinen koulutussektorin muutos-paine aiheuttaa muutospakon kirjaamisen raporttiin jollakin tavalla. Työryhmä ilmeisesti päätyi johtopäätökseen, että muutos on itseisarvoisesti välttämätöntä, ja että jostain on lähdettävä liikkeelle.

Ensimmäisen arviointiryhmän oman toimintansa arviointi päättyy yhteenvedon. Sen itsearviointinnissa korostetaan, että arviointihankkeen sisällön suunnitteluryhmä oli koostunut pääosin vapaan sivistystyön oppilaitosten ja muiden alan toimijoiden edustajista. Arvioinnin näkökulma oli muotoutunut instituutiokeskeiseksi. Arviointiryhmä totesi tunteneensa kätensä aika lailla sidotuiksi yksityiskohtaisen arviointisuunnitelman tehtäviin tarttuessaan. ”Laajuudessaan tehtävälästä oli eräänlainen toiveiden tynnyri.” (Vaherva ym. 2006, 139.) Tämän voi arvioida ilmentävän sitä, että eri oppilaitosmuodot toivat omaa erityislaatuisuuttaan ja omaa oppilaitosmuotoaan esiin vahvasti, ja että arviointiryhmä, tai arviointiryhmän raportin kirjoittajien ydinryhmä ei päässyt tekemään sellaista kokonaistulkintaa vapaasta sivistystyöstä, jota se olisi halunnut tehdä. Tämä havainto entisestään vahvistaa yleistä havaintoa vapaan sivistystyön heterogeenisuudesta ja pluralistisuudesta. Yhtä tulkintaa sisällöistä ei ole tehtävissä nykyisten vst-oppilaitosten toimintakulttuurien vallitessa.

4.3.2 Vahervan toinen arviointiryhmä

Vahervan ym. (2007) toisen arviointiryhmän tavoitteena oli arvioida, miten vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat sitoutuneet suuntaviivaopintojen tavoitteisiin ja miten ne ovat ryhtyneet suuntaamaan koulutustarjontaansa yhdessä sovituille painopistealueille. Arviointiraportissa todetaankin sen avaavan näkymän hyvin monenkirjavaan todellisuuteen. Kokemuksia ja arviointia suuntaviivaohjauksesta esitettiin jo edellä, eikä niihin palata enää tässä luvussa. Sen sijaan käsitellään arviointiryhmän raportin pohjalta sen itse ottamaa toiminnan yleisarviollista tehtävää laajemmin.

Toisen arviointiraportin mukaan vapaan sivistystyön vaikuttavuuteen ei arviointihankkeen ensimmäisessä vaiheessa vielä päästy pureutumaan. Toisessa vaiheessa vaikuttavuutta lähestytään erityisesti arvioimalla suuntaviivaohjauksen tavoitteita ja niiden toteutumista. Arvioinnille muotoiltiin kaksi tehtävää:

- (1) miten vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat sitoutuneet suuntaviivaohjauksen tavoitteisiin?
- (2) miten vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat edistäneet koulutustarjonnan suuntaamista asetettujen tavoitteiden mukaisesti?

Arviointihankkeen suunnitteluryhmän itse tekemän päätöksen mukaisesti hankkeessa todetaan arvioitavan suuntaviivaohjauksen lisäksi myös vapaan sivistystyön yhteiskunnallista vaikuttavuutta laajemmin kuin vain tehtäväksi asetetuista näkökulmista. Tavoitteeksi asettuu myös yritys eritellä, mistä tekijöistä vapaan sivistystyön yhteiskunnallinen vaikuttavuus koostuu ja miten nyt arvioitavat suuntaviivaopinnot ja niiden merkitys voidaan suhteuttaa yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Vapaan sivistystyön vaikuttavuutta tarkastellaan yksilö-, lähiyhteisö-, alue- ja yhteiskuntatasolla ja oppilaitosten toiminta voidaan siten kytkeä laajempaan vaikuttavuuteensa yhteiskunnallisella tasolla. (Vaherva ym. 2007, 12.)

Suuntaviiva-arvioinnin lisäksi arviointiin liittyneellä kyselyllä selvitettiin vapaan sivistystyön oppilaitosten näkemyksiä vapaan sivistystyön sisällöllisten määritelmien ajanmukaisuudesta ja sitä, miten vapaata sivistystyötä voitaisiin ylipäätään kehittää tulevaisuuden haasteisiin valmistauduttaessa. Tarkoitus oli lisäksi selvittää, miten hyvin kentän omat tavoitteet ovat sopineet yhteen suuntaviivaohjauksen tavoitteiden kanssa. (Vaherva ym. 2007, 12.) Tavoitteen laajennuksen arviointiryhmän työn määrittelyissä voi nähdä heijastavan jo edellä esitettyä toivetta tarkastella vst-oppilaitosten toimintaa kokonaisuutena ja niistä päin eikä painottaakaan sitä, kuinka suuntaviivaohjaus on niiden toimintaan vaikuttanut. Suuntaviivaohjaus koetaan vain yhtenä väliaikaisena toimintamuotona saada valtionapua toimintaan ja pelkäs-

tään sen toteutumisen onnistumisen arviointi koettiin ilmeisesti arviointiryhmälle liian kapea-alaisena tehtävänantona.

Toisessa arviointiraportissa (Vaherva ym. 2007) todetaan, että ensimmäinen arviointiraportti (Vaherva ym. 2006) sai julkisuudessa varsin vähän huomiota, mutta sai kentän edustajilta muutamissa yhteyksissä monenlaista vahvaa kritiikkiä osakseen. Erityisesti ensimmäisen raportin esittämä huomio, että ”perinteinen vapaalle sivistystyölle tyypillinen piirre – opiskelijat eivät opiskele tutkintotavoitteisesti vaan itse asettamiensa päämäärien mukaisesti – ei enää pidä paikkaansa, koska kuvaan on tullut niin paljon tutkintoihin johtavaa ja muuta ulkoa asetettujen tavoitteiden mukaista koulutusta”, sai paljon kritiikkiä osakseen. Toisen arviointiryhmän mukaan todennäköisesti kyse on siitä, että vapaan sivistystyön edustajat katsoivat tällaisen yleistoteamuksen kritiikiksi ja näkivät sen uhkaksi omien oppilaitostensa vapaudelle. Arviointiryhmä on selvästi joutunut selittelemään kantaansa ja toteaa toisessa raportissaan, että edelleen voidaan kysyä, ovatko vapaan sivistystyön oppilaitokset tehneet riittävästi työtä kansalaisten aktivoimiseksi osallistumaan järjestämäänsä toimintaan.

Toinen, ensimmäisessä arviointiraportissa vst-oppilaitoksille avoimeksi jääneistä kysymyksistä, koski vapaan sivistystyön rakennetta. Ensimmäinen arviointiraportti kysyi, onko perinteinen ja yhä edelleen vallalla oleva vahva oppilaitoskeskeisyys ja käsitys oppilaitosten tehtävistä nykypäivänä enää relevantti vai muodostaako se jopa itsessään esteitä nykytilanteen ja -tarpeiden mukaiselle aikuiskoulutus- tai aikuissivistys- ja harrastustoiminnalle? Arviointiraportissa kysytään, kokeeko osa kansalaisista vapaan sivistystyön tässä muodossaan joko sisältöjensä puolesta itselleen hyödyttömäksi tai toimintamuotojensa puolesta vieraaksi. (Vaherva ym. 2007, 13 - 14.) Kysymyksiä ei arviointiraportissa tämän enempää pohdita. Tutkintotavoitteisuus on arviointiryhmän mukaan lisääntynyt voimakkaasti ja vst-oppilaitosten koetaan institutionalisoituneen hoitamaan tutkintotavoitteista koulutusta. Oppilaitokset itse eivät koe tuollaista muutosta tapahtuneen.

Toinen arviointiraportti vastaa sen arviointitoimintaa kohtaan esitettyyn kritiikkiin. ”Vuosien mittaan tapahtuneet muutokset esimerkiksi toiminta-ajatuksessa ovat olleet varovaisia, ja vanha järjestelmä erillisine oppilaitosmuotoineen on säilynyt ympäröivän yhteiskunnan ja muun koulutusjärjestelmän sekä väestön koulutusrakenteen muutoksista huolimatta. Vakiinnuttuaan instituutiot ja organisaatiot pyrkivät ennen kaikkea turvaamaan oman olemassaolonsa jatkuvuuden. Organisaatio-, omistus- ja reviirirajat ylittävä yhteistyö on mahdollista vain, mikäli se ei uhkaa organisaation omaa asemaa. Organisaatioissa ei kannateta rakennemuutosta, vaikka se voisi edistää kansalaisten tarpeita palvelevaa sivistystyötä. Onko niin, että vapaata

sivistystyötä ei enää tehdä entiseen tapaan sivistysaatteen vuoksi, vaan organisaatiot ovat valmiita tuottamaan mitä hyvänsä koulutus- ja muita palveluja oman asemansa vahvistamiseksi” (Vaherva ym. 2007, 14.)

Näin tiukkasävyisen arvioinnin voi todeta olevan melko poikkeuksellista. Raportti esittää suoraviivaista sivistystyön perusasetelmaan suunnattua kritiikkiä, vaikka se toisaalla sanoo ymmärtävänsä oppilaitosrakenteen moninaisuuden merkityksen. Arviointiraportissa on seuraavaksi kuvattu ”erään kentän edustajan, joka tuntee pitkän työkokemuksensa ja keskeisen asemansa ansiosta vapaan sivistystyön varsin perusteellisesti”, pitkä vastus vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintasisältönsä muutoshaluttomuuteen. Kysymys on vapaan sivistystyön asiantuntijan vastauksen mukaan agorasta, jossa vst-oppilaitokset ovat tyhjä tila, joka mahdollistaa luovan levon kiireisessä yhteiskunnassa, ja on siksi itseisarvoista, että tällaisia tiloja vielä on. (Vaherva ym. 2007, 14.) Vastausta ei raportissa sen enempää selitetä tai arvioida vaan siirrytään seuraavaan asiaan. Vastauksen sisällössä voi nähdä konkreettisia vaikutuksia 1970-luvun ns. tieteellisestä selittämisestä, jossa ongelmallinen hegemoninen rakenne kaatuu itsestään, omaan mahdottomuuteensa kun se esitetään tieteellisesti negatiivisessa valossa. (vrt. Leskinen 2016, 99 - 100). Tässä yhteydessä se on tehty vetoamalla myyttiseen aikuiskasvatushahmoon ja peitellen esitetään arviointia ja selityksiä, jotka voidaan tulkita arviointikohteelle negatiiviseksi. Toisaalta muutoshaluttomuuden voimakas korostaminen tukee samaa tavoitetta, toiminnan sisällöllistä kyseenalaistamista hieman epämääräisin keinoin asettamalla koko sivistysaate ja sen olemassaolo kyseenalaiseksi. Näin totuuden ja arvelun välinen raja hämärtyy. Arvelu saattaa muuttua faktaksi, kun se sidotaan faktiseen asiayhteyteen.

Toisessa arviointiraportissa todetaan vapaan sivistystyön toimijoiden kommenttien viestineen varsin samansuuntaista halua ja mahdollisuutta tulevaisuudessa tulkita vapaa sivistystyö kokonaisuutena. Tästä johdettiin ensimmäisen arviointiraportin lopuksi esitetty kysymys, eräänlainen kotitehtävä vst-oppilaitoksille, johon toivottiin kentän näkemyksiä hankkeen toisen vaiheen aikana. Haluavatko vapaan sivistystyön toimijat määritellä sivistystyölle oman ja erityisen tehtävän, joka eroaa muusta aikuiskoulutuksesta ja on siitä riippumaton? Pystyvätkö he tähän ja onko se edes tarkoituksenmukaista? Entä millainen olisi se sivistyksellinen missio, jonka pohjalta johdettaisiin vapaan sivistystyön oma, erityinen tehtäväkäsitys? (Vaherva ym. 2007, 14 - 15.) Tavoite tälle prosessille on annettu ulkopuolelta, toimintaa ohjaavasta ministeriöstä. Olemalla välinpitämätön tällaiselle ulkoiselle ohjaukselle sen vaikutusta voidaan jossain määrin torjua, ikään kuin riippuvuutta väheksymällä. Väheksyntä tehdään korostamalla oman toiminnan vapautta ja mahdollisuutta määritellä oma tehtäväkuva. Kyse on tavoite- ja resurssiritiriidasta. Kyseessä on konflikti, joka ei

ratkea, ellei sitä yritetä konkreettisesti ratkaista vaan muutospaineeseen suhtaudutaan sitä vähätellen ja vitkaisesti ottamatta sitä lainkaan huomioon. Kyse on samalla vapaan sivistystyön sisällön perimmäisistä kysymyksistä.

Yhteisen tehtävän määrittely koettiin vaikeana jo ensimmäisen arviointiraportin tuloksia esittelevässä seminaarissa ennen raportin julkaisemista. ”Vapaalle sivistystyölle ominaisia piirteitä, jotka erottavat sen muusta koulutustoiminnasta, ei saatujen kommenttien mukaan ole edelleenkään riittävästi pohdittu vapaan sivistystyön toimijoiden kesken”. (Vaherva ym. 2007, 15.)

Huomio kiinnittyy siihen, ettei mistään kohtaa arviointiraporttia selvitetä sitä, mistä voidaan päätellä, ettei toiminnan sisältöä olisi oppilaitoksissa pohdittu. Kokonaisuutena kyse on ilmeisesti tilanteesta, jossa ratkaisematon konflikti jatkuu ja jossa pyritään säilyttämään nykytilanne yrittämättä ratkaista sitä. Pysytään molemmin puolin valitussa strategisessa asemassa. Se kumman intressi tässä tapauksessa on ratkaista syntynyt konflikti tai lukkiutunut tilanne, on toinen kysymys. Tällöin kysymys on vallasta määritellä se, kuka tekee ja mitä. Passiivinen vastarinta voi olla tehokasta, jos voidaan käyttää hyväksi syntynyttä luottamuspääomaa (neuvotteluvapara). Tässä tapauksessa se on nähtävä yhtenä mahdollisuutena tai selityksenä vst-oppilaitosten edustajien toimintaan tuossa tilanteessa. On epäuskottava vaihtoehto, ettei vaihtoehtoja olisi pohdittu. Toisessa arviointiraportissa esitetyn koosteen käydystä keskustelusta voi käsittää arviointiryhmän turhautumisena tilanteeseen. Perusteeksi sille ettei yhteistä määritelmää vapaalle sivistystyölle voida luoda, esittivät paikallaolijat mm., että vapaa sivistystyön moniulotteisia ja ajassa muuttuvia ”vapaan”, ”sivistyksen” ja ”työn” käsitteitä on vaikea aukaista. (Vaherva ym. 2007, 15.)

Seuraava pitkä lainaus arviointiraportista kuvaa arviointiryhmän ”mielialaa”. Lainaukseen on ilmeisesti koottu arvioijien omia kysymyksiä kysymysten perään ja vastattu sitten niihin tuomalla esiin kaikki se, mistä määritelmän olisi voinut koostaa: ”Mikä on vapaata, mistä se on vapaata ja mitä tekemään se on vapaata? Milloin sivistystyö on vapaata, ja missä määrin se on vapaata valtiiovallan tai muun julkisen vallan tukemana? Mitä on sivistys ja miten vapaa sivistys eroaa siitä? Onko edelleen kyse samasta sivistyksestä kuin sata vuotta sitten vai onko sivistys muuttunut vuosikymmenten aikana? Kun on käyty läpi erilaisia vapaata sivistystyötä linjaavia dokumentteja ja poimittu niistä käsitteitä, jotka tavalla tai toisella nähdään tunnusomaisina vapaalle sivistystyölle, saadaan kokoon iso joukko olennaisia käsitteitä, jotka muodostavat haasteellisen kokonaisuuden vapaalle sivistystyölle tulevana vuosikymmeninä. Niihin kuuluvat muun muassa sellaiset ydinsanat kuin omachtoisuus, kansalaisten omat tarpeet, sosiaalinen koheesio eli yhteenkuuluvuus, demokraattiset arvot, aktiivinen kansalaisuus, ikääntyvät, vähän kouluttautuneet, elinikäinen oppi-

minen, kansalaisyhteiskunta, tasa-arvo, aatteellisuus, yleissivistävä koulutus, aikuisten elämäntilanne, yhteiskunnallinen tietämys, persoonallinen kasvu, vapaaehtoisuustoiminta, moniarvoisuus ja järjestötoiminta.” (Vaherva ym. 2007, 16.)

Mitä lainauksesta voi päätellä? Varauksin sen, että keskustelu ensimmäisen arviointiraportin arvioinneista ei ole edennyt kovin rakentavassa hengessä. On huomioitava ensimmäisen arviointiryhmän esittämä näkemys, että ensimmäistä arviointia ei voitu suorittaa riittävässä laajuudessa, koska vst-oppilaitokset olivat itse päässeet vaikuttamaan arvioinnissa huomioon otettaviin asioihin. Ulkopuolelle asettuminen ja sen ilmaiseminen voidaan kokea luottamuksen kannalta ongelmalliseksi, ja se saa arvioinnin kohteena olevan ryhmän todennäköisesti suhtautumaan koko arviointiryhmän työhön hieman epäillen. Arvioitavien oma toiminta kääntyy ikään kuin sisäänpäin. Kokonaan toinen kysymys on, onko esitetty kritiikki ollut sisällöltään oikeaan osunutta.

Toinen arviointiraportti antaa vapaan sivistystyön toimijoille tehtävän ja perustelee sen tarvetta seuraavasti: ”Vapaan sivistystyön kenttää halkovat turhat rajat ja reviiirit. Yhteistyön ja verkostoitumisen ongelmat ja esteet olisi kartoitettava yhteistuumin vaikkapa Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön koordinoimana hankkeena”. Arviointiraportti esittää, että voitaisiin puhua vapaan sivistystyön ”strategisesta uudelleen suuntautumisesta”. (Vaherva ym. 2007, 125.)

Arviointiraportti on selvästi halunnut painottaa, että strategista uudelleensuuntaamista pitäisi tehdä. Huomio vahvistaa aiemmin esitettyä vapaan sivistystyön dilemmaa ja sen olemassaoloa. Arviointiryhmä on johdantoluvussa esitetyn opetushallinnon virkamiehen ja sivistystyön vapaus ja vastuu -työryhmän lisäksi luettavissa toiminnan sisällöllisiin uudelleen määrittelijöihin. Painetta muuttaa toimintaa johonkin toiseen suuntaan annetaan arviointiraportissa runsaasti. Koska kyseessä on arviointiraportti ja vielä sen toinen osa, lienee selvää, että vaikeasta aiheesta (vrt. pirullisesta ongelmasta) on jouduttu laatimaan sisällöltään hieman raflaava raportti. Arvioinnin toimeksiantaja on ehkä jopa tiedostamattaan ”halunnut” tällaisia arviointeja, ja niitä on sille annettu jossain määrin ne myös perustellen. Kehittämisedotus on hyvässä ja uskottavassa arviointiraportissa kriittisten ja ongelmallisten tekijöiden korjaamiseksi annettava, ja tällaisen myös tämä arviointiraportti antaa.

Arviointiraportti (Vaherva ym. 2007, 126 - 131) antaa mallin strategiseen uudelleensuuntaamiseen viimeisessä luvussaan luomalla eräänlaisen ideaalikuva - raportti itse käyttää tuota termiä - vapaasta sivistystyöstä. Tämä kuusisivuinen kooste on erikoinen ideaalikuva. Siinä palataan takaisin samassa raportissa aikaisemmin sivulla 15 esitettyihin koosteisiin vapaasta sivistystyöstä. Kyseisen luvun kirjoitelman tarpeellisuutta tällaisessa arviointiraportissa voi arvioida kriittisesti ja jopa kyseenalais-

taa tehdyn valinnan sisällyttää se raporttiin. Se on ilmeisesti koottu yhdistämällä putkitekstiin joukko rehtorien antamia vastauksia vapaan sivistystyön sisällöstä. Arviointiryhmän oma raporttiin kirjattu tavoitehan oli esittää ideaalikuva vapaasta sivistystyöstä. Kuusisivuinen kooste ei ole ideaalimalli. Tämä putkiteksti on ideaalimallia enemmän kuvaus vst-oppilaitosten laajasta tehtäväkuvasta ja siten yhteisten määrittelyjen tekemisen vaikeudesta valitusta esitystavasta riippumatta.

4.4 Keskeiset muutosinstrumentit 2010-uvun taiteessa

4.4.1 Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma (KEHO) ja ylläpitämislupien uusiminen

Opetusministeriö asetti Vahervan ym. toisen arviointiryhmän työn jälkeen 1.2.2008 valmisteluryhmän laatimaan ehdotusta vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaksi (KEHO, Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009 -2012) vuosille 2008 - 2012.

Kehittämisohjelmaa pidetään vapaan sivistystyön valtiollisen uusimuotoisen sääntelyn avainasiakirjana. Tämä asiakirja on nähtävissä governance-teorian pohjalta kaksimerkityksisenä asiakirjana. Toisaalta se on vapaan sivistystyön toiminnallisia reunaehdoja uudelleen määrittävä asiakirja, mutta se on nähtävissä samalla myös uuden hallinnollisen ajattelun ilmentymänä, ns. policy-ohjauksena. Tästä näkökulmasta valtio vetäytyy roolistaan palvelujen ”välillisenä” toimijana ja luoja siirtäen painopistettä omassa toiminnassaan noudatettavan, aikaisempaa uusliberalistiseman politiikan pohjalta aikaisempaa raamittavammaksi ja yleisiä puitteita luovaksi.

Kehittämisohjelma laadittiin ministeriövetoisesti yhdessä vst-toiminnan keskusjärjestöjen kanssa kuullen valmistelussa vst-oppilaitoksia. Suunnitelma sisältää keskusjärjestöpohjaisia esityksiä, joihin vst-toimijat suhtautuivat, jälleen kerran, odottaen. Jos mitään muutosta ei tapahtuisikaan tai jos tapahtuu, niin niihin reagoidaan sitten tilanteen vaatimalla tavalla. Sivistystyön vapaus ja vastuu -pamfletissa tämä odottaminen tai jähmeys kuvataan hiljaisuutena ja keskustelemattomuutena.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaan liittyvän päätöksenteon voidaan nähdä olevan samalla tavalla polkuriippuvaista kuin pienen kunnan päätöksenteko on. Mikäli pienen kunnan ”ulkoisessa toimintaympäristössä ei havaita mitään erityisen uhkaavaa, ei oman linjan muuttamiselle myöskään nähdä tarvetta”. ”Jos toimintaympäristön muutos taas näyttäytyy erityisen uhkaavana, yhtenä reaktiona näyttää olevan tietynlainen ’hiljainen vastarinta’, omien asetelmien puolustamiseen käper-

tyminen. Esimerkiksi pienen kunnan tapauksessa ulkoisen uhan voimistumisesta on seurannut jatkuvasti vahvistuva sitoutuminen itsenäisen kunnan ideaa korostavaan retoriikkaan.” (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 121.) Edellisessä luvussa kuvattiin kuinka tällainen retorinen puhunta nousi vst-oppilaitosten keskuudesta arviointiraportin tekemiä tulkintoja kohtaan.

Ulkoiset muutospaineet voivat siis aiheuttaa myös tilanteen, jossa ”toiminnan jatkaminen ennallaan ulkoisista muutoksista ja uhista huolimatta on yhteisölle” tapa reagoida muutokseen. Yhteisössä ei käynnisty sopeutumisprosessi uhkaavaan muutokseen, vaan se jatkaa käyttäytymistään entiseen tapaan. Päinvastoin omaksutuksi toimintamalliksi voi tulla se, että organisaatio yrittää ”sopeuttaa muutosta omaan toimintaansa sopivaksi ja jopa hylkiä koko uhkaavaa muutosta.” (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 121 - 122.) Muutosuhkaan halutaan reagoida mahdollisuuksien mukaan omilla ehdoilla.

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelman mukaan vst-oppilaitosten määrä on suuri eikä lukumäärässä kansalaisopistoja lukuun ottamatta ole kehittämisohjelman raportin mukaan tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten 20 - 30 vuoden aikana. Muilla koulutuksen sektoreilla on toteutettu ja toteutumassa mittavia rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä (peruskoulu- ja lukioverkko, ammattiopistostrategia, korkeakoululaitoksen rakenteellinen kehittäminen ja yliopistouudistus, ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, kunta- ja palvelurakennemuutos). Muutoksen arvellaan ohjelmassa itseisarvoisesti aiheuttavan integraatiopainetta ja heijastuvan välittömästi ja välillisesti myös vapaan sivistystyön oppilaitoksiin. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009, 83.)

Ratkaisu valmistella kehittämisohjelmaa systemiteoreettisesti toisen tason järjestelmän (vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä) kanssa kuvaa tilannetta. On pääteltävissä, että Vahervan arviointiryhmien työn lopputuloksiin muutoksen näkökulmasta ei ministeriössä oltu täysin ”tyytyväisiä”. Oman toiminnan arviointia ja pohdintaa toiminnan tavoitteista ei saatu käyntiin, kuten ministeriö olisi toivonut. Ratkaisematon konflikti toisen arviointiraportin laatimisen yhteydessä kriisiytyi ehkä tilanteeseen, että koettiin, ettei keskustelua uusista tavoitteista haluttu enää käydä ministeriön asettamilla ehdoilla ja siirryttiin toiminnanohjaamisessa uuteen ohjauskeinoon. Ministeriö, sillä olleella vallalla määrittä, että työtä jatketaan ja lukkoon ajautunutta tilannetta ryhdytään ratkaisemaan toisella tavalla. Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma yhdessä toisen tason organisaatioiden kanssa koettiin mahdollisuudeksi. Syntyneitä ”pirullista ongelmaa” ryhdyttiin purkamaan määrittelyvallan avulla.

On yleisinhimillinen piirre, että usein muutoksen aiheuttajaa aluksi vastustetaan. Vastustaminen tarkoittaa ”muutoksen hidastamista sekä ajan hankkimista ja tilan luomista vaihtoehtojen etsimiselle”. Vastustaminen voi merkitä myös tietynlaista vastakkainasettelua, ja oma toiminta voidaan nähdä uhattuna. Kun irrottaudutaan vastustamisesta, se ”luo tilaa uusien näkökulmien avaamiselle ja uusien mahdollisuuksien näkemiselle”. Vakauden tilaan voidaan siirtyä vastustamisesta luopumisella ja mahdollistaa oman vastavoimaliikkeen syntyminen. Jos muutos on organisaation näkökulmasta sille mahdollisuus, voi syntyä tilanne, jossa voidaan luoda vastavoima ja hyödyntää muutos. Tämä edellyttää organisaatiolta ”uuden näkymän havaitsemista ja sen strategista hyödyntämistä”. Tilanne kääntyy organisaation näkökulmasta toisenlaiseksi. ”Ulkoisen uhan asemesta omat tavoitteet pääsevät ohjaamaan toimintaa”. Yhteisö voi itse vaikuttaa muutoksen luonteeseen. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 132; Moisio 2012, 313.) Policy-suunnitelmiin liittyvissä prosesseissa prosessin ohjaajan merkitys korostuu. Yhteiset tavoitteet on haettava aidosta keskinäisestä prosessista, jotta osapuolet voivat sitoutua niihin liittyviin muutoksiin ilman, että seuraa dysfunktion luonteinen lukkiutunut tila järjestelmässä.

Hyyryläisen ja Piispanen mukaan kuntauudistuksen tavoittelemaksi konkreettiseksi muutokseksi on ”realisoitunut valtiovallan synnyttämä paine kuntaliitosten tekemiseen”. Muutos kohdistuu kunnallisen itsehallinnon ytimeen eli kuntien oikeuteen päättää omalla toiminta-alueellaan järjestettyjen palvelujen ja kunnan kehittämisestä. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 133.) Vastaava ulkoinen paine kohdistuu vst-oppilaitosten toimintaan pyrittäessä muuntamaan niiden perinteistä toimintapohjaa. Kehittämishjelma, johon ei aidosti sitouduta, voi aiheuttaa dysfunktionaalisen tilan. Kuntaliitos näyttäytyi kunnille ulkoisena ja uhkaavana muutoksena. Ulkoiseen muutokseen vastaaminen synnytti kunnissa sisäisen vuorovaikutteisen prosessin, ”jossa myös yhteisöllinen identiteetti tulee arvioiduksi ja kirkastetuksi”. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 137.) Samanlaista identiteettityötä ovat myös vst-oppilaitokset tehneet uhkaaviin muutoksiin varautuessaan. Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma on varmasti muutosohjelmista laaja-alaisin ja taustaltaan valtio-ohjatusti toteutettu. Se sisältää vst-oppilaitosten näkökulmasta voimakkaan ulkoisen paineen ohjelmallisista kehittämistavoitteistaan huolimatta.

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma (KEHO) on suoraa jatkoa Koulutuksen arviointineuvoston laatimille vapaata sivistystyötä koskeville arvioinneille. Se on myös yhteistyöasiakirja alan valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa. Kehittämissuunnitelmaan liittynyt valmistelutyö perustuu valtioneuvoston joulukuussa 2007 hyväksymään Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan. Osana tätä kokonaisprosessia valmisteluryhmä jätti työstään 6.10.2008 väliraportin. Prosessin

edetessä järjestettiin valtakunnallinen palauteseminaari sekä pyydettiin keskeisten tahojen lausunnot ohjelmasta. Vapaan sivistystyön kehittämisohjelman raporttiin koottiin kuvaus senhetkisestä vapaan sivistystyön lainsäädännöstä, rahoituksesta, oppilaitosrakenteesta, opetustarjonnasta, opiskelijamääristä, opetushenkilökunnasta ja tutkimustoiminnasta sekä vastaavasta toiminnasta Pohjoismaissa ja Euroopassa. Raportti sisältää myös katsauksen vapaan sivistystyön kannalta merkittäviin toimintaympäristön muutoksiin ja yhteenvedon vapaan sivistystyön nykytilaa ja vaikuttavuutta koskevien arviointien ja tutkimusten tuloksista sekä valmisteluryhmän näkemykset vapaan sivistystyön tilasta ja kehittämistarpeista (= tämä kehittämisohjelma) sekä suunnitelman kehittämisohjelman toimeenpanosta kaudella 2009 - 2012. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009.)

Yhteinen valmisteluryhmä esitti vapaan sivistystyön lainsäädäntöön useita uudistuksia. Uudistusten tavoitteena oli muuttaa vapaan sivistystyön tarkoituksen ja tavoitteiden määrittelyä yhteiskunnan muutoksia ja julkisen rahoituksen piiriin kuuluva toimintaa vastaavaksi. Ryhmä määritteli, että vst-oppilaitosten tehtävissä korostuvat jatkossa aikaisempaa enemmän mm. globaali ajattelu ja monikulttuurisuus. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämislupien asemaa tultaisiin sen pohjalta vahvistamaan. Lakiin esitettiin lisättäväksi myös vapaan sivistystyön oppilaitosten välistä sekä muuta yhteistyötä koskeva velvoite. Raportin mukaan rahoitusjärjestelmän perusta olisi jatkossakin lakisääteinen laskennallinen valtionosuusjärjestelmä. Rahoitusjärjestelmää esitettiin uudistettavaksi asteittain sekä perusrahoituksesta että laatu- ja kehittämisrahoituksesta nykyistä enemmän muodostuvaksi. Samalla perusrahoituksen määräytymisperusteita uudistettaisiin niin, että ne nykyistä paremmin pystyisivät ottamaan huomioon vapaan sivistystyön tehtävien moninaisuuden sekä haastavien kohderyhmien aiheuttamat erityiskustannukset. Tämän lisäksi laatu- ja kehittämisrahoituksella tuettaisiin yhdessä sovittujen kasvavien koulutustehtävien hoitoa sekä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. Rakenteellisen kehittämisen ohjelma esitettiin toteutettavaksi vuorovaikutteisena prosessina vuosina 2009 - 2012. Sen tavoitteena oli vahvistaa vapaan sivistystyön oppilaitosten edellytyksiä vastata kasvaviin ja uudistuviin tehtäviin muuttuvassa toimintaympäristössä. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009.)

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma muodostaa eräänlaisen saranakohdan vst-oppilaitosten toiminnan suuntaamisessa. Ohjelman työn perusteella vst-lain sisältöä merkittävästi muutettiin vuosina 2009 ja 2010 ja sen jälkeen uudelleen vuosina 2014 - 2017. Lisäksi päätettiin vahvistaa ylläpitämislupien ohjausvaikutusta. ”Teoriassa” ylläpitämislupien merkitys toimintaa ohjaavana asiakirjana nousi aivan uudelle tasolle.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämislupien uudistustyö oli osa vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaa (KEHO) ja siinä määriteltyjä kehittämistavoitteita. Vapaan sivistystyön kehittämisohjelman valmisteluryhmä ehdotti vuonna 2009, että opetusministeriö varautuisi toteuttamaan myös lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmän uudistamista tukevan vst-oppilaitosten ylläpitämislupien uusimisprosessin kaudella 2009 - 2010. Osana KEHO-prosessia laadittaisiin myös selvitys vapaan sivistystyön toiminnan vastaavuudesta lainsäädännössä ja ylläpitämisluvissa määriteltyihin tavoitteisiin ja tehtäviin. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009, 88.) Samalta pohjalta tehtiin myös edellä mainitut täsmennykset vst-oppilaitoksia koskevaan lainsäädäntöön ja rahoitusperusteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on uusittamalla kaikkien vst-oppilaitosten ylläpitämisluvat halunnut päivittää ja tarkistuttaa oppilaitosten koulutustehtävät ja sivistystehtävät. Vanhimmat ylläpitämisluvat olivat päivitettäessä yli sata vuotta vanhoja. Samalla on todennäköisesti haettu jossain määrin koko vapaan sivistystyön koulutusjärjestelmän laajempaa itsearviointia.

Aiheutui tilanne, jossa vst-oppilaitokset joutuivat laatimaan niille aiemmin ”täysin tuntemattoman” asiakirjan, ylläpitämisluvan hakemuksen. Kuvaavaa on, että monissa vst-sektorin toimijoiden kanssa käymissäni keskusteluissa tämän tutkimuksen toteuttamisen aikana on tullut esille, että monet tutkijat ja vst-toimijat ovat yhä sitä mieltä, että laki määrittelee vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisällön eikä ylläpitämisluvilla ole ohjaavaa merkitystä. Ylläpitämislupien uudistamisprosessiin on osassa oppilaitoksista suhtauduttu jopa hieman väheksyen. Tässä tutkimuksessa ei erityisesti pohdita kokemusta ylläpitämislupien ohjaavasta merkityksestä vaan pohditaan kokonaisuutena ylläpitämislupahakemusten sisällöllistä rakennetta ja niihin sisältyvää terminologiaa yritettäessä muodostaa oppilaitosmuodoille tehtäväkuvat. Ohjaavaa merkitystä kokemuksen näkökulmasta ei tässä yhteydessä pohdita. Olisi oman tutkimuksensa aihe selvittää, kuinka paljon ylläpitämislupien koetaan todellisuudessa toimintaa ohjanneen ja ohjaavan. Näkemykset ylläpitämislupien vähäisestä ohjaavasta vaikutuksesta, eivät kuitenkaan vähennä ylläpitämislupahakemusten sisällön merkittävyyttä toiminnallisessa itsemäärityksessä, ja tästä syystä hakemuksia käytetään tässä tutkimuksessa tuon tehtävän määrittelyyn.

4.4.2 Vuosien 2009 ja 2010 lakimuutokset ja harkinnanvaraiset avustukset

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleella vapaasta sivistystyöstä annetun lain muutoksella (1765/2009) tarkennettiin ja vielä lailla (1104/2010) täsmennettiin muun mu-

assa oppilaitosryhmien tehtäviä ja ylläpitämisluvan sisältöä vapaan sivistystyön vuosille 2009 - 2012 ajoittuneen kehittämissuunnitelman ehdotusten mukaisesti edellä kuvattulla tavalla. Samalla tarkennettiin myös sitä, että vapaan sivistystyön oppilaitoksen tulee johtaa ylläpitämislupaan sisältyvät koulutustehtävänsä kyseisen oppilaitosmuodon yhteisistä tehtävistä ja kunkin oppilaitosryhmän omasta tehtävästä. Samassa lain tarkastuksen yhteydessä ylläpitämislupien merkitys toimintaa ohjaavana asiakirjana korostui, ja lainsäädäntö edellyttää, että toiminnan ja ylläpitämisluvan tulee vastata toisiaan ja että tähän perustuen kaikkien vst-oppilaitosten ylläpitämisluvat uusittiin asteittain vuosina 2012 - 2013. Ylläpitämislupia, niiden laadintaprosessia ja sisältöä pohditaan laajemmin tutkimuksen luvussa 5.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminta perustuu lakiin vapaasta sivistystyöstä (1998/632). Sen ensimmäinen pykälä, ns. tarkoituspykälä, asetti ennen vuonna 2010 tapahtunutta lain sisältömuutosta vapaan sivistystyön tarkoitukseksi sen, että toiminnan tulee

”elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa”.

Vapaan sivistystyön yleistä tarkoituspykälää muutettiin sisällöllisesti vuoden 2010 alusta lakimuutoksella seuraavaksi:

”Vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Vapaana sivistystyönä järjestettävän koulutuksen tavoitteena on edistää ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansanvaltaisuuden, moniarvoisuuden, kestävän kehityksen, monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden toteutumista. Vapaassa sivistystyössä korostuu omaehtoinen oppiminen, yhteisöllisyys ja osallisuus.”

Elinikäisen oppimisen tavoite säilyi laissa keskeisellä sijalla. Sen sijaan yhteiskunnan eheyden, tasa-arvon ja aktiivisen kansalaisuuden toteutumisen tukeminen nostettiin tavoitteina yksilön kehittymisen tavoitteiden lisäksi tähän lain tarkoituspykälän määrittelyyn. Lain vuoden 1998 alkuperäisessä määrittelyssä yksilöiden persoonallinen monipuolinen kehittyminen ja kyky toimia erilaisissa yhteisöissä olivat keskeisessä roolissa. Persoonallisuuden kehittämistä koskevat määrittelyt siirtyivät tehtäväkuvasta vuoden 2010 uudistuksessa enemmän yksittäisiä oppilaitosmuotoja koskeviin erityistehtävämäärittelyihin. Lisääntyneiden tutkimustulokintojen sopeuttavasta sivistystyöstä voi nähdä osin tukeutuvan tähän uusiutuneeseen

tarkoituksena määritykseen, jossa yhteiskunnan eheyden tukeminen nostetaan keskeiseksi toiminnan tavoitteeksi.

Vapaan sivistystyön lakiin lisättiin lainuudistuksen yhteydessä vuonna 2009 myös yhteistoimintavelvoite. Yhteistoimintavelvoitteen tavoite on esitetty laissa seuraavassa muodossa: Vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee olla yhteistyössä muiden alueella toimivien tai valtakunnallisten vapaan sivistystyön oppilaitosten, koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa. Erityisesti vst-oppilaitosmuotojen välinen yhteistyö on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen tarkastelukulma, ja vst-oppilaitosten yhteistyötä myös muiden oppilaitosten kanssa tarkastellaan ylläpitämislupahakemusten analysoinnin yhteydessä myöhemmin.

Vuonna 2010 vapaan sivistystyön lakiin määriteltiin, lain sisälle, myös kunkin oppilaitosryhmän omat tehtävät lain luvuissa II-IV. Laissa säädetään samalla kullakin oppilaitosmuodolle myös erilliset rahoituksen määräytymisperusteet. Vst-oppilaitosten valtionapurahoituksessa siirryttiin lakimuutosten yhteydessä samalla askel kohti laatu- ja kehittämisavustuksia. Temmeksen koulutusjärjestelmän hallinnon toimivuutta arvioinut työryhmä toi esiin lähes 10 vuotta aikaisemmin, että ”kokeiluun tai tiettyihin muihin tarkoituksiin myönnettävissä olevat avustukset ovat ilmeisen perusteltu talousohjauksen muoto” myös vapaassa sivistystyössä (Temmes ym. 2002, 106).

Lakimuutoksen jälkeen on asetettu tarpeen mukaan muuttuvia ja vaihtuvia ehtoja laatu- ja kehittämisavustusten jaon pohjaksi. Vapaalle sivistystyölle määriteltiin vuonna 2010 kaksi yhteistä kehittämisavustusten rahanjaossa painottavaa erityistavoitetta: elinikäinen oppiminen ja saavutettavuus. Vst-lain uusien tehtävämäärittelyjen jälkeen laaditussa vapaan sivistystyön rahoitustyöryhmän muistiossa korostetaan avustusten jaon taustalla olevaa saavutettavuuden tavoitetta. Lakitekstissä tehtäväkuvan jakoa kahteen pääpainopisteeseen, elinikäiseen oppimiseen ja saavutettavuuteen, ei ole näin suoraviivaisesti esitetty. (kts. Vapaan sivistystyön rahoitustyöryhmän muistio 2010, 55.) Saavutettavuus-tavoite on määritelty vain kunkin oppilaitosmuodon lain erityistehtäviä määriteltäessä.

Manninen korostaa ministeriön 2000-luvulla jakamien ns. LAKE-avustusten (laatu- ja kehittämisavustukset) merkitystä ohjaavina normeina, vaikka niiden sisältö poikkeaa jossain määrin lain sisällöstä. LAKE-avustuksista ja niiden sisältö-määrittelyistä on tullut Mannisen mukaan selvä toiminnan vapautta määrittävä osa vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmää. Siitä on samalla muodostunut osa toiminnan kontrollijärjestelmää. Laatu- ja kehittämisavustusten tavoitteena on suunnata toiminnan kehittämistä tiettyjen ministeriön määrittelyissä tärkeiksi nähtyjen tavoittei-

den toteuttamiseen. (Manninen 2015b, 32.) Elinikäinen oppiminen nousi näissä avustuksissa keskeiseen rooliin. Kehittämisprosessien suunnitelmien (policy-suunnitelmien) merkitys ohjaavina asiakirjoina on vapaassa sivistystyössä merkittävämpi kuin monissa muissa toimintamuodoissa, koska niitä koskeva laki on luonteeltaan ns. puitelaki, joka antaa toiminnalle vain puitteet. LAKE-tavoitteet olivat osin erilaiset eri vst-oppilaitosmuodoissa.

Kaikille yhteinen elinikäisen oppimisen tavoite valtionavustusten jakoperusteissa sisältää seuraavat alakohdat:

- a) eri väestöryhmien sivistys- ja osaamistarpeisiin monipuolisesti vastaavan koulutustarjonnan,
- b) hakevan toiminnan ja koulutusmahdollisuuksia koskevan tiedotustoiminnan ja
- c) aikuisopiskelussa aliedustettujen ryhmien ja erityisryhmien koulutusmahdollisuudet.

Vapaan sivistystyön tarjoamien koulutusmahdollisuuksien saavutettavuutta koskeva tavoite taas sisältää

- a) opintoihin osallistumisen alueellisen saavutettavuuden varmistamisen,
- b) eri kieliryhmien huomioonottamisen toiminnassa ja
- c) erityistä tukea tarvitsevien ryhmien koulutukseen pääsyn edistämisen.

Opintokeskuksille annettiin vielä omiksi erityisiksi tavoitteiksi

- a) yhteiskunnallisen osallistumisen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja monipuolistaminen,
- b) yhteisön ja yksilön hyvinvoinnin ja elämänhallintataitojen lisääminen sekä
- c) kestävän kehityksen ja monikulttuurisuuden vahvistaminen.

Urheiluopistojen rakenneavustusasioita valmistelevaan asetettiin tuolloin vielä oma työryhmä. (Vapaan sivistystyön rahoitustyöryhmän muistio 2010, 55.)

Kehittämiseen suunnatut avustuksina jaetut rahamäärät ovat vielä vaatimattomia, vaikka jakoperusteiden määrittelyllä on merkittävä ohjausvaikutus vst-oppilaitosten toimintaa suuntaavina painotuksina. Kehittämisavustukset ovat ennakoon ”sitomatonta” rahaa, joka on, jos sitä onnistuu saamaan, lisä oppilaitoksen toimintabudjettiin. Yksittäiselle oppilaitokselle näillä kehittämisrahoilla voi olla kausittain suurikin merkitys, vaikka ne oppilaitosten kokonaismäärään suhteutettuna ovat suhteellisen pieniä.

Liikunnan koulutuskeskuksia (urheiluopistot) koskenut valmistelutyö valtionavustusten kohteiden määrittelyssä eteni hieman eri tavalla, koska liikunnan koulutuskeskuksia koskien oli juuri tehty selvitys, ”Urheiluopistoverkosto 2010-luvulla,

Urheiluopistojen koulutuksen ja verkostoyhteistyön kehittämislinjauksia vuonna 2009”. Siinä arvioitiin liikunnan koulutuskeskusten toimintaympäristön muutoksia ja linjattiin yhteisiä kehittämissuuntauksia verkostoyhteistyölle. Verkostotyön tavoitteena oli rakentaa avoimessa vuorovaikutuksessa toimivaa liikunnan koulutuskeskusten osaamisverkostoa, jossa sen jäsenet ottavat toiminnassaan huomioon sekä omat että myös muiden verkoston osapuolten edut ja tavoitteet. Raportin mukaan liikunnan koulutuskeskusten verkoston keskeisinä tehtävinä on lisätä yhteistyötä suomalaisen terveyden, huippu-urheilun, ammatillisen koulutuksen ja yhteisöllisyyden edistämiseksi huomioiden internaattipedagogiikan erityisluonne. Verkostostrategiassa linjattiin, että verkoston rakenteen toimivuus ja sen kehittäminen edellyttävät, että jokainen liikunnan koulutuskeskus määrittelee oman toimintansa vahvuusalueen sekä roolinsa verkoston jäsenenä ja osana yhteistä toimintaa. (Urheiluopistoverkosto 2009, 8 - 9.)

Liikunnan koulutuskeskusten rahoitusta pohtineen ryhmän työn taustalla oli myös erillinen huippu-urheilutyöryhmän muistio, joka oli laadittu suomalaisen huippu-urheilun kehittämiseksi nimellä ”Sanoista teoiksi” (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:13). Näiden lisäksi samanaikaisesti taustatyötä teki myös Olympiakomitean kesällä 2010 nimittämä muutosryhmä, jonka tehtävänä oli vuoden 2012 loppuun mennessä johtaa toimintatavan muutosprosessia yhdessä siihen sitoutuvien urheilun lajiliittojen kanssa. (Liikunnan 2011, 8 - 9.)

Liikunnan koulutuskeskusten rahoitusta pohtinut ryhmä määritteli liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuvan tuossa yhteydessä seuraavasti: ”Liikunnan koulutuskeskus on yksikkö, joka on valittujen painopistelajien osaamiskeskus ja jonka tärkeimpänä tehtävänä on suomalaisen huippu-urheilun kehittäminen. Yksikkö tarjoaa huipulle tähtäävien ja jo huipulla olevien urheilijoiden valmennusta ja valmentajien koulutusta yhteistyössä lajiliittojen ja muiden valmennuskeskusten kanssa. Valmennuskeskuksessa on valmennustoiminnalle tärkeitä olosuhteita, tukipalveluita, tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä osaamisen jakamisen menetelmiä ja kansainvälistä yhteistyötä.” (Liikunnan 2011, 17.)

Liikunnan koulutuskeskukset määrittivät raportin pohjalta tehtäväkuvansa huomattavasti huippu-urheilun kehittämistä painottavaksi. Tämä on ymmärrettävissä niiden huippu-urheiluun painottuvan julkisen profiilin näkökulmasta. Työ huippu-urheilussa näkyy omalla kentällä selvemmin itsenäisenä tehtävänä kuin harrastajien palveleminen. Toisaalta oman työn sisällön nähtiin määrittävän lakiin tulleen ns. yhteistoimintavelvoitteen kautta omien asiakasryhmien kanssa tehtävänä yhteistyönä.

Liikunnan koulutuskeskuksille määriteltiin omat perusteet harkinnanvaraisten laatu- ja kehittämisavustusten myöntämiseen. Laatu- ja kehittämisavustusten tavoitteena on rahoitustyöryhmän mukaan tukea vapaalle sivistystyölle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja laadun kehittämistä oppilaitoksissa. (Liikunnan... 2011, 24.)

Vuosina 2010 - 2012 liikunnan koulutuskeskusten tavoitteet olivat seuraavat: lasten ja nuorten liikuntakasvatus, seura- ja järjestötoimintaa palveleva koulutus, valmennustoiminta, ml. huippu-urheilun koulutuksen kehittäminen, sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan koulutus. Laatu- ja kehittämisavustusten lisäksi todettiin myönnettäväksi myös erillisiä opintoharjoitustukia, ja avustuksia liikuntapaikkojen ja vapaa-aikavarojen perustamishankkeisiin

4.5 Osaamisen ja sivistyshyötyjen arviointi

4.5.1 Poikelan ryhmän raportti

Samanaikaisesti kehittämisohjelman (KEHO) toteuttamisen kanssa tehtiin lisää arviointiraportteja eri näkökulmista. Seuraava vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa selvittänyt työryhmä oli Poikelan ym. (2009) työryhmä, jonka tavoitteena oli selvittää vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kelpoisuutta, osaamista ja työoloja. Raportti määritteli kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan odotukset vapaata sivistystyötä kohtaan siten, että oppilaitosten pitäisi elää koulutusjärjestelmän ja muun yhteiskunnan muutosten mukana.

Poikelan ym. raportin mukaan viime vuosina niin kansallisen kuin EU:n politiikan tasolla vapaalle sivistystyölle on entistä aktiivisemmin asetettu tavoitteita ja uudenlaisia painotuksia aikuisten kouluttamisessa. Niistä on heijastunut yleinen huoli siitä, miten näillä (usein hajanaisilla) aikuiskoulutusmuodoilla onnistuttaisiin aiempaa koordinoitummin vastaamaan eteen tuleviin haasteisiin ja ennustettuihin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Tuota uutta roolia haettiin joitain vuosia aikaisemmin suuntaviivaohjauksella.

Poikelan ym. (2009) arviointiraportti nostaa Euroopan parlamentin 16. tammikuuta 2008 antaman päätöslauselman aikuiskoulutuksen kehittämisestä teemalla ”Oppia ikä kaikki” merkittävään asemaan vapaata sivistystyötä ja sen tavoitteita määrittävänä asiakirjana. Tämä esitetään merkinä siitä, että luottamus vapaan sivistystyön yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen on kasvanut. Uusi asema edellyttää uudenlaisia tehtäviä ja uudet koulutuspoliittiset painotukset edellyttävät vapaan

sivistystyön opetushenkilöstöltä uudenlaisia valmiuksia. Tämänhetkisten valmiuksien kartoittaminen oli perustelu myös arviointiraportin laadintaan. (Poikelan ym. 2009, 6 - 7.)

Poikelan ym. (2009) arviointiryhmän toimeksianto edellytti arvioinnissa esitetyn johdannon mukaan pikemmin selvitys- tai tutkimustyyppistä lähestymistapaa kuin tyypilliselle arvioinnille ominaista otetta. Arviointiraportin keskeisimmät arviointikohteet olivat:

- vapaan sivistystyön opetushenkilöstön peruskoulutus ja kelpoisuus sekä niissä tapahtuneet muutokset
- vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan osallistuminen osaamistaan parantavaan täydennyskoulutukseen ja henkilöryhmien väliset erot osallistumisessa
- opetushenkilökunnan asema, osaaminen ja työolot suhteessa vapaan sivistystyön kehittyviin tehtäviin, toiminnan kehittämistarpeisiin sekä kehittämispolitiikan toimeenpanoon
- opetushenkilökunnan käsitykset oppilaitosten sivistystehtävästä.

Näiden selvästi arviointia vaativien kohteiden lisäksi tarkastellaan enemmän kuvailevasti kuin arvottaen:

- vapaan sivistystyön opetushenkilökunnan aseman, määrän ja rakenteen muutosta 1990-luvun jälkeen sekä
- opetushenkilökunnan työolojen muutosta suhteessa eri oppilaitosmuotojen tehtäviin, toiminnan volyymiin, kohderyhmiin ja yleiseen kehittämispolitiikkaan. (Poikela ym. 2009, 8.)

Poikelan arviointiryhmä kertoo arviointiraporttinsa aluksi lyhyesti vapaan sivistystyön syntymistä eurooppalaisena ilmiönä. Sen jälkeen arviointiryhmän huomauttaa, että ”nykyajan tarkastelussa 1800- ja 1900-luvun kansansivistäjien ajatuksissa on runsaasti silloiseen historialliseen tilanteeseen liittyvää ainesta, joka on menettänyt ajankohtaisuuttaan ja relevanssiaan”.

Ryhmä linjaa, että vapaan sivistystyön ”olemassaolon perustelemiseksi löytyy kuitenkin riittävästi koko vapaalle sivistystyölle yhteistä kestävästä ainesta” tuosta ajattelusta. Arviointiraportin mukaan vapaa sivistystyö tarjoaa ihmisille tilaisuuksia vapaille sivistysharrastuksille lähtökohtana itsensä monipuolinen kehittäminen. Vapaan sivistystyön ajattelussa kuvastuu käsitys kansalaisesta vapaana ja aktiivisena valitsijana, joka on samalla kiinnostunut kehittämään omia kykyjään ja huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan. Näihin tehtäviin vapaan sivistystyön oppilaitokset tarjoavat edelleen verraten edullisen väylän. Nykyinen lakiteksti näkee Poikelan ym. mukaan vapaan sivistystyön ”sivistyksellisenä palveluna, josta kansalainen voi saada

tukea kehittäessään itseään yksilönä ja yhteiskunnallisena toimijana”. (Poikela ym. 2009, 13 - 14.)

Poikelan ym. arviointiryhmä pyysi omaan arviointitehtäväänsä liittyvässä kyselyssä vapaan sivistystyön oppilaitosten henkilöstöä arvioimaan, miten vahvasti heidän omassa toiminnassaan näkyvät perinteisesti vapaan sivistystyön sisältöön kuuluneet keskeiset tavoitteet ja arvot (Poikela ym. 2009, 15 - 16). Arviointiryhmä perustelee ylimääräisen kysymyksen valintaa sillä, että Jokisen aiemman tutkimuksen mukaan pysyviä arvoja on löydetty, mutta myös arvojen katoamista. Arviointiraportin mukaan on käynyt niin, että monet alkuperäiset kansalaiskasvatuksen ja ”vapaan sivistämisen” 1900-luvun kuluessa esitetyt vaatimukset eivät enää päde 2000-luvun yhteiskunnassa. Hyvä esimerkki tästä on se, että tarkka rajanveto ammatillisen ja yleissivistävän oppiaineen ja opiskelun välillä ei ole enää nykypäivänä mielekäs. ”Yhden harrastus on toiselle työssä tarvittavien taitojen kehittämistä”. Samalla ihmisten perustarpeet ja elämänpiiri ovat muuttuneet niin, että nykyään ihmiset haluavat toisenlaista valistusta kuin aikaisemmin. He haluavat tulla mm. ”hyväksytyiksi omina itsenään, osallistua täysivaltaisina jäseninä kiinnostavien yhteisöjen toimintaan, ylläpitää terveyttä, tuntea osaavansa tehdä jotain arvostettua ja pystyvänsä kehittämään siinä edelleen”.

Näissä uusissa ihmisen elämän arjen asioissa lienee arviointiraportin käsityksen mukaan ”riittävästi maaperää nykypäivän sivistystehtävälle.” Kun uusi sivistystehtävä vastaa väestön uusiin sivistystarpeisiin, ”se tuottaa myös yhteiskunnan (makro)tasolla mitattavia sivistyshyötyjä: terveyttä, hyvinvointia, osallisuutta, aktiivisuutta, työllistävyyttä ja monenlaista osaamista.”

Arviointiraportin mukaan yksi ajankohtainen kysymys oli, ovatko vst-oppilaitosten rehtoreiden toimenkuva ja heidän ajankäyttönsä yleisesti muuntumassa niin vahvasti toimitusjohtajamaiseksi, että sivistystehtävän toteuttamista palvelevalle pedagogiselle johtajuudelle jää jatkossa yhä vähemmän tilaa ja aikaa. Toiminnan monipuolistuminen ja nykyisessä toimintaympäristössä välttämätön toiminta verkostoissa vaativat joka tapauksessa yhä enemmän rehtorien aikaa. (Poikela ym. 2009, 116 ja 122.)

Arviointiraportin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten lisääntyvä yhteistyö muiden oppilaitosten ja organisaatioiden kanssa on merkki toimintaympäristön muutoksesta. Yhteistyökumppaneita vst-oppilaitokset hakivat aiempaa useammin oman alan ulkopuolelta. Uusia yhteistyömuotoja luotiin työelämän organisaatioiden ohella muun muassa kolmannen sektorin ja sosiaalitoimen kanssa. Moniammatilliseen yhteistyöhön taidot olivat vst-oppilaitosten henkilökunnalla kuitenkin puut-

teelliset. Yhteistyömuotoja oppilaitosten ja työpaikkojen välillä vasta haettiin. (Poikela ym. 2009, 129.)

Poikelan ym. arviointiraportti kartoitti sivistyshyödyn käsitettä ja sen mahdollisuutta tehdessään yhteenvedoa arvioinnistaan. Raportti katsoi, että sivistyshyödyn pitäisi tulevaisuudessa kuulua erityisesti koulutuksen ylläpitäjän ja rahoittajan käsitteistöön koulutuksen kustannusten ja hyötyjen arvioinnissa. Raportti korostaa, että esimerkiksi kunnallisessa päätöksenteossa sivistyshyödyn arviointi edellyttää laaja-alaista näkökulmaa yhteiskunnallisten ilmiöiden vaikutussuhteisiin. Sivistystyön kautta saatavat kerrannaisvaikutukset pitemmällä aikavälillä pitäisi ottaa huomioon. Arvio päättyy siihen ennalta ehkäisevän toiminnan määritelmään, ”että kuntatalouden yhdellä sektorilla saadut lyhyen aikavälin säästöt voivat kostautua muiden sektoreiden kasvavina kustannuksina pidemmällä aikavälillä”, ellei hyötyjä katsota kokonaisuutena. (Poikela ym. 2009, 133.) Ajatus on sama, joka esitettiin jo Ahlstedtin ym. (1986) organisaatioiden ohjausta 1980-luvulla pohtineessa tutkimuksessa: julkishallinnolliseksi luettavan toiminnan (myös välillisen valtionhallinnon) vaikuttavuus on mitattava erityisesti siitä, että toiminta mahdollisimman pitkälle palvelee kansalaisten tarpeita (myös Möttönen ja Kettunen 2011, 283).

Arviointiraportti antoi useita kehittämissuosituksia yhteenvetoluvun jälkeen. Ensimmäinen huomio oli, että ”vapaana sivistystyönä järjestettävään palveluun käytettävä rahamäärä pitäisi pystyä suhteuttamaan siitä syntyviin sivistyshyötyihin”.

Koska vapaa sivistystyö järjestetään pääasiallisesti julkisin varoin, vst-oppilaitoksen ylläpitäjän olisi jollakin tavalla kyettävä myös arvioimaan oppilaitoksen tuottamaa sivistyshyötyä. Sivistyshyöty on lyhyesti sanottuna sivistystyön vaikutusta ihmisten elämänlaatuun. Elämänlaatu ilmenee hyvinvointina ja terveytenä, henkisenä ja fyysisenä aktiivisuutena, yhteiskunnallisena osallistumisena, vaikutuksina koulutus- ja sivistystasoon sekä eri kulttuurien ymmärtämisenä ja yleisenä suvaitsevaisuutena. Vst-oppilaitoksissa on arviointiraportin mukaan jatkossa kyettävä käyttämään resursseja myös pedagogiseen johtamiseen. Pedagoginen johtaminen on monessa oppilaitoksessa vaarassa jäädä vahvistuneen rehtorin ”toimitusjohtajan roolin” jalkoihin. ”Pedagogiseen johtamiseen kuuluisivat pedagogisen toiminnan suunnittelu ja organisointi ja pedagogiikan toteutuksen seuranta ja arviointi sekä pedagogiikan toteuttamiseen liittyvien strategioiden luominen ja pedagogisen toiminnan visiointi.” (Poikela ym. 2009, 135 - 137.) Sihvonen teki jo vuonna 1990 diagnoosin kansalaisopistojen rehtorien ajautumisesta rehtorien syndroomaan. Käytännössä rehtori ei enää tajunnut, miksi hän on olemassa ja miksi opisto on olemassa. Pahin oire syndroomasta oli, etteivät rehtorit tunnistanee enää sitä, mikä on opetusta ja mikä hallintoa. Rehtorista oli tullut hänen jouduttuaan rehtorien syn-

droomaan byrokraatti, ja pedagoginen kokonaisnäkemys oli hänelle usein sivuseikka johtamiseen ja hallintoon nähden. (Sihvonen 1990, 41.)

Poikelan ym. (2009) arviointiraportti nostaa raportin lopuksi aikuiskoulutusta koskevan tutkimuksen kehittämisen tarpeen esille. Raportin mukaan ”oppiminen ymmärretään nykyisin niin tutkimuksessa kuin koulutuspolitiikassakin koko elämän mittaisena ja laajuisena”. Oppiminen nähdään tällöin normaalina inhimillisenä toimintana, ja oppilaitokset ovat tällöin vain yksi oppimisen ja harjaantumisen arena ja kansalaiset oppivat kaiken aikaa esimerkiksi ”työssä ja työmarkkinoilla, harrastuksissa, kotiaskareissa, kansalaistoiminnassa, kuluttajina, poliittisina valitsijoina ja erilaisten medioiden käyttäjinä”.

Raportin mukaan aikuiskoulutuksen tutkimus on ollut lähinnä ammatillisen aikuiskoulutuksen tutkimusta. Vapaata sivistystyötä käsittelevää tutkimusta on tehty vähän. Arviointiraportti ehdotti, että hajallaan eri yliopistoissa ja laitoksissa harjoitettava vapaata sivistystyötä sivuava tutkimustoiminta on koottava ainakin löyhästi johdetun koordinoinnin piiriin. Vapaan sivistystyön tutkijoiden olisi syytä yhdistää voimansa ja rakentaa yhteistä toimintaansa tutkimusverkostoksi, jonka vetovastuu annettaisiin jollekin vapaan sivistystyön tutkimustoiminnassa ansioituneelle laitokselle. Verkostoon pitäisi saada kasvatustieteilijöiden lisäksi myös politiikan tutkijoita, sosiologeja ja sosiaalipoliitikkoja, koulutuksen talouden asiantuntijoita sekä hyvinvointi- ja terveystutkijoita. (Poikela ym. 2009, 139 - 140.) Tällainen verkosto ehdotuksen jälkeen syntyi yhä toimivana ”sivistystyön vapaus ja vastuu” -verkostona.

4.5.2 Jokisen ryhmän raportti

Sivistyshyötyä ryhdyttiin Poikelan ym. (2009) arviointiryhmän työssä esiin tulleen sivistyshyötymäärittelyn jälkeen seuraavaksi arvioimaan. Tällainen sivistyshyötyä kartoittamaan ryhtynyt työryhmätyö on Jyrki Jokisen, Esa Poikelan ja Juha Sihvosen (2012) laatima ”Sivistyshyöty ja sosiaalinen pääoma vapaassa sivistystyössä”, joka suuntautui pohtimaan laskennallisen sivistyshyödyn selvittämismahdollisuuksia. Samanaikaisesti, 2000-luvun alkuvuosina, myös yliopistolaitoksen hyötyjä ryhdyttiin uudelleen punnitsemaan vaatimalla lisää vastikkeellisuutta (tietoa täsmätarpeisiin) ja innovaatiopotentialin kasvattamista vastineeksi yhteiskunnan panostuksista. Taustalla oli ajatus, eräänlainen muutospakko, irtautuminen kansansivistysyliopiston ideasta ja suuntautuminen kohti globaalisti merkittävää huippuyliopistojärjestelmää. (Moisio 2012, 284).

Jokisen ym. kolmen vapaan sivistystyön oppilaitosmuodon (kansalais- ja kansanopistot sekä opintokeskukset) edustajien haastatteluihin perustuvat kuvauksensa vapaan sivistystyön tuomista hyötymääritelmistä olivat seuraavat: 1. hyöty prosessina, 2. hyöty hyvinä kokemuksina ja 3. kysyntä hyödyn takeena. Enemmistö haastatelluista pohti heidän mukaansa hyötyä prosessina, jonka tulokset näkyvät vasta pidemmän ajan kuluessa, jos silloinkaan. Joissain haastatteluissa tämä esitettiin jopa niin, että toiminnan ydin on jossain muualla ja hyödyn mahdollisuus torjuttiin kokonaan ilmauksella ”Ei, emme ajattele hyödyn kannalta” tai ”Eikö riitä se, että ihmiset ovat tyytyväisiä kurssin jälkeen, jopa onnellisia” tai ”Opiskelun ilo, oma kokemus koulutuksen tuottamasta hyödystä, joka on tärkein mittari”. (Jokinen ym. 2012, 59 - 62.) Selvityksen haastattelukohteiden rajauksessa tehtiin jo merkittävä valinta painottaen haastattelut perinteiseen vapaaseen sivistystyöhön luettuihin oppilaitoksiin ja jätettiin kesäyliopistot ja liikunnan koulutuskeskukset haastatteluaineiston ulkopuolelle.

Sivistyshyödyn arvioinnissa pohdittiin erityisesti sitä, kuinka teoreettinen käsite ”hyöty” voidaan määritellä käytännön toiminnassa. Haastatteluaineisto osoitti, että kaikki oppilaitokset eivät edes suostuneet teeman käsittelyyn. Taustalla oli ajatus tai asennoituminen, että tällaisen koulutustoiminnan hyötyä ei kerta kaikkiaan voi mitata. Asennoitumista kuvasi ilmaus: ”Omistajan pitää vain luottaa, että tämä on hyödyllistä.” Sivistyshyötyarvioinnin haastatteluaineiston ilmaisuista syntyi kolme erilaista hyötyä ilmaisevaa, käytännössä ilmenevää tehtävää:

1. kriittisyyden ohjaaminen
2. palautejärjestelmän huomioiminen ja
3. opiskelijan kohtaaminen.

Kriittisyyden ohjaamisessa painotettiin ”asioiden näkemistä”, ”osallistumaan” opettamista ja ”kuuntelemaan oppimista”. Palautejärjestelmän käytössä keskeistä hyödyn mittaamisen näkökulmasta on ”hyvän palautteen” saaminen. Arvioidaan, saako asiakas vastinetta ja laatua. Kurssi kuitenkin viime kädessä myydään sisällöllä. Kansanopistoissa on vielä nähtävissä pidempien opintojaksojen kautta ihmisten ”syvempää” kohtaamista. Jokinen ym. päätyvät tutkimusraporttinsa välyhteenvetossa vähän odottamatta johtopäätökseen, että ”vähintäänkin olisi kyettävä osoittamaan vapaan sivistystyön kansan- ja kuntataloudelliset hyödyt, jos julkinen rahoitus ylipäätään halutaan säilyttää sivistystoiminnan perustana”. (Jokinen ym. 2012, 64 - 65 ja 81.)

Johtopäätös on ristiriitainen kahdesta syystä. Se avaa mahdollisuuden ja näkyvän siihen, että vst-oppilaitokset tyytyisivät vähempään tai jopa kokonaan luopuisivat valtionavusta. Näin niiden resurssiriippuvuus valtiosta ”purkautuisi koko-

naan”. Ilman valtioapua oppilaitokset voisivat tehdä vapaasti sitä mitä haluavat. Toisaalta se viittaa hyötylaskelmien pakollisuuteen, joka on tavallaan uskottavampaa, eräänlainen itsesuojelulause, että kaikesta huolimatta on kyettävä osoittamaan vapaan sivistystyön hyöty kansan- ja kuntataloudelle. Tutkimuksen haastatteluihin perustuva tulososio tulee näin kiertäneeksi kehän ja palaa lähtöasetelmaansa.

Jokinen ym. toteavat, että vapaan sivistystyön tuottamia ”sivistämisen ja sivistyksen hyötyä ei ole ennen 1900-luvun loppupuolta kyseenalaistettu”. Muuttuneessa tilanteessa sivistystyön hyöty on määriteltävä. Aikaisemmin määrittely ja todennus valtiolle ja kunnille on tapahtunut, muutoin resursointi ei olisi ollut sivistys- ja koulutuspoliittisesti perusteltua aikaisemminkaan. Heidän näkemyksensä mukaan ensimmäiset merkit siitä, että valtiovallan taholta sivistysjärjestöjen (siis opintokeskusten) opintotoimintaan suhtauduttiin selvästi epäilevämmiin, olivat vuoden 1964 laki ja asetus opintokerhojen valtionavusta. Laissa määrätty yksittäisen opintokerhon tuen enimmäismäärä oli pieni (noin 5 euroa nykyrahassa) ja myös opintokeskuksille myönnetty kokonaisvaltionapu oli hyvin vaatimaton. (Jokinen ym. 2012, 82 ja 84 - 85.) Huomio on siitä näkökulmasta mielenkiintoinen, että juuri tuolloin ammatillinen koulutus oli nousemassa yleissivistystä keskeisemmäksi koulutustavoitteeksi aikuiskoulutuksessa. Tietyllä tavalla vapaan sivistystyön sisällön määrittelylliset ongelmat voi johtaa alkaneeksi juuri tuolloin.

4.6 Viime vuosien keskeiset muutosajurit

4.6.1 Rakenteellisen kehittämisen ohjelma (RAKE), uudet toiminnan tukimuodot ja muutokset valtionavussa

Pitkäsen näkemyksen mukaan jännite valtion ja oppilaitosten välillä on 2000-luvulla noussut erityisesti toiminnan itsesääntelyn kehysnormin pohjalta. Resurssien niukkuus aiheuttaa jännitettä ja muospainetta. Pitkäsen mukaan ”valtionalouden tilanteesta johtuva vapaan sivistystyön määrärahojen kasvun leikkaaminen on johtanut erityisesti kansanopistot huolestumaan tulevaisuudestaan”. Kansanopistot ovat vähentäneet internaattirooliaan, ja osa niistä on 2000-luvulla jopa siirtänyt toimintansa kaupunkeihin pois vanhoista, kalliiksi kokemistaan tiloista. Kansanopistojen siirtyä pois internaattiopetuksesta ja pyrkimys yhä enemmän siirtyä samoihin toimintatapoihin, jotka ovat tyyppisiä kansalaisopistoille, kesäyliopistoille ja opinto-

keskuksille, on uusi vapaa sivistystyö hahmotettavissa yhä enemmän samanlaisiksi kuin sen syntyvaiheessa 1990-luvulla. (Pitkänen 2012, 46.)

Vst-oppilaitoksia ollaankin monella erilaisella tavalla yhdistämässä, ja tämä on Pitkäsen mukaan ollut myös valtion kannattama ja tukema linja. Kun muutoksia tapahtuu ja tulee tapahtumaan, Pitkäsen mukaan olisikin tärkeää pitää oppilaitoksia koskeva säädöspohja niitä tukevana ja saada säädöspohja vastaamaan niiden toimintaa. (Pitkänen 2012, 46.)

Osana valtionhallinnon kehittämistä vst-oppilaitosten toiminnan kehittämiseen on viime vuosina kohdistunut erityinen edellisten prosessien ja lainmuutosten pohjalta luotu ”Rakenteellisen kehittämisen ohjelma” (RAKE) koskien kaikkia vst-oppilaitoksia. Tämän ohjelman toteuttaminen jatkuu yhä, ja siihen suunnataan myös jatkossa erityisresursseja. Rakenteellinen kehittäminen tarkoittaa tässä yhteydessä oppilaitosrakenteen tarkastelua kokonaisuutena (Rakenteellisen kehittämisen ohjelma 2014). Se on suora jatko Vapaan sivistystyön kehittämisohjelmalle. Vuosina 2014 - 2016 toteutetun ohjelman avulla tehostettiin koulutusjärjestelmän toimintaa ja vahvistettiin koulutuksen järjestäjien edellytyksiä vastata opiskelijoiden, työelämän, muun yhteiskunnan sekä alueiden muuttuviin tarpeisiin laadukkaalla opetuksella ja koulutuksella.

Vuoden 2014 rakenteellisen kehittämisen ohjelman saatesivulla todetaan: ”Hallitus antoi 29.11.2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksen mukaan vapaassa sivistystyössä toteutetaan rakenne- ja rahoitusuudistus. Tavoitteena on toiminnan laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi luoda riittävän suuret vapaan sivistystyön oppilaitokset. Uudistuksessa selkeytetään ja ajantasaistetaan rahoituksen määräytymisperusteet. Rahoituksen tulee kannustaa opiskelumuu-
tojen kehittämiseen. Toiminnan ennakoitavuuden parantamiseksi määritellään vapaan sivistystyön toiminnanvolyyymille ylläpitäjäkohtaiset rahoituksen reunaehdot.”

Ministeriö asetti kehittämisohjelman uudistusten eteenpäinviemiseksi ohjausryhmän, jonka työn tavoitteeksi ”...asetettiin vahvat koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät, jotka kykenevät vastaamaan työelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan muuttuviin ja kasvaviin osaamis- ja koulutustarpeisiin sekä ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen, lukiokoulutuksen ja vapaan sivistystyön verkon tiivistäminen”. Markku Temmeksen vuonna 2002 johtaman työryhmän tuottaman Suomalaisen koulutusjärjestelmän arviointia koskeneen raportin yksi huomio jo oli, ”aikuiskoulutuksen mahdollisimman useiden osien yhä parempi nivominen muuhun koulutusjärjestelmään”, on koulutusjärjestelmän kehittämisen kannalta keskeinen tavoite (Temmes ym. 2002, viii).

Julkisen talouden kestävyysvaje sekä koulutukseen kohdenneet menosäästöt ovat RAKE-suunnitelman laatiman ohjelman mukaan peruste tälle tavoitelinjaukselle. Vapaata sivistystyötä koskevat toimenpiteet tähtäsivät elinvoimaisen ja vahvan ylläpitäjätieverkon aikaansaamiseen. Tämän tutkimuksen aineistona olevia, juuri uusittuja ylläpitämislupia tultaisiin suunnitelmien mukaan laajasti arvioimaan (taloudelliset edellytykset), ja tavoitteena oli huomioida ylläpitäjän koko toiminta ylläpitämislupien mukaan ottaen huomioon sekä tutkintoon johtava koulutus että arvo- tai aatetausta ja muu koulutustehtävän tuoma erityisyys sekä syrjäytymistä ehkäisevä työ. Ajatuksena oli, että luvat osin uudelleen haettaisiin vielä toisen kerran pienen ajan sisällä. Prosessi eteni pitkälle, mutta eduskunta kaatoi valmistelun pysäyttämällä toisen asteen koulutus uudistuksen valmistelun, jonka sisällä ja osana tämä uudistustyö oli.

Vst-oppilaitoksille on voitu vuoden 2010 alusta myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia laatu- ja kehittämisavustuksina, opintoseteliavustuksina, oppilaitosten rakenteellista kehittämisohjelmaa tukevin avustuksina (sekä mahdollisina ylimääräisinä avustuksina käyttökustannuksiin) valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa. Rahoituksen jaossa on kaksi eri valtionapu-viranomaista: rakenteellisen kehittämisen avustuksissa opetus- ja kulttuuriministeriö ja muissa avustuksissa Opetushallitus. (Vapaan sivistystyön rakenne 2014, 10.)

Vapaan sivistystyön kustannuksista joko 57 % tai 65 % katetaan valtionosuudella. Tästä syystä vst-oppilaitoksen ylläpitäjän rahoituksellinen kokonaistilanne, esim. toisen asteen koulutuksesta poiketen, on oleellisesti riippuvainen opiskelijamaksuista ja muusta rahoituksesta. Rakenne- ja rahoitustyöryhmän raportin tavoitteena on elinvoimainen koulutuksen ylläpitäjätieverkko, jossa ylläpitäjien määrä on nykyistä alhaisempi ja jossa ylläpitäjämäärä pienenee jatkossa edelleen vuodesta 2017 eteenpäin. (Vapaan sivistystyön rakenne 2014, 13 ja 18.)

Opintosetelityyppinen valtionavustus otettiin vapaan sivistystyön oppilaitoksissa käyttöön vuonna 2007. Opintoseteliavustuksella korvattiin opiskelijamaksuja vapaan sivistystyön vapaatavoitteisessa koulutuksessa. Avustusta myönnettiin vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille hakemusten perusteella. Avustuksella oppilaitokset ovat voineet jättää perimättä tai alentaa opintomaksuja sellaisilta kohderyhmiltä, joiden hakeutumista ja pääsyä opintoihin on haluttu edistää. Osa opintoseteliavustuksesta on voitu käyttää erilaisten kohderyhmien aktivoimisesta, opetusjärjestelyistä sekä hakevan ja tukevan toiminnan palveluista aiheutuviin erityiskustannuksiin. Kansalaisopistoille ja kansanopistoille on voitu tämän lisäksi osana nuorisotakuun toteuttamista myöntää opintoseteliavustuksia myös maahanmuuttajanuorten koulutukseen. Kohderyhmänä ovat olleet maahanmuuttajat, joilla on kotikunta

Suomessa, ja erityisesti alle 20-vuotiaat, joilla ei ole jatkokoulutuspaikkaa. Koulutukseen on voitu ottaa myös 20 - 29-vuotiaita, vailla toisen asteen koulutusta olevia maahanmuuttajanuoria. (Vapaan sivistystyön uusi... 2017, 25.)

Osana vapaan sivistystyön kehittämisohjelman toimeenpanoa aiempien kehittämisavustusten pohjalta muodostettiin ns. laatu- ja kehittämisrahoitus. Se otettiin käyttöön vuonna 2010. Laatu- ja kehittämisrahoituksen tavoitteet ja toteutus valmisteltiin yhdessä eri oppilaitosryhmiä ja niiden ylläpitäjiä edustavien valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa ja sovittiin Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmässä (YTR). Vuosina 2015 ja 2017 toteutuneiden valtiontalouden säästöjen yhteydessä luovuttiin muiden oppilaitosmuotojen paitsi kansalaisopistojen osalta erillisistä laatu- ja kehittämisavustuksista. Luopuminen laatu- ja kehittämisrahoituksesta osana kustannussäästöjä on yleiseen muutoslinjaan sopimatonta, joskin varmasti monin tavoin punnittu ratkaisu tilanteessa, jolloin tällaisten toimintaa kehittävien rahojen käyttö oli vain joitain vuosia aikaisemmin aloitettu. Luopumalla laatu- ja kehittämisavustuksista valtio samalla luopui osasta ohjauksellistaan laatu- ja kehittämisavustusten avulla samalla määritellä vst-oppilaitosten toiminnallista sisältöä.

Edellä mainittujen avustusten lisäksi myös ns. ylimääräisinä avustuksina on voitu myöntää kansanopistoille ja kesäyliopistoille avustusta käyttökustannuksiin. Avustus on tarkoitettu käyttötalouden helpottamiseen ylimenokaudella, jos oppilaitoksen taloudellinen asema on jostakin erityisestä syystä tilapäisesti heikentynyt eikä tilanteeseen ole voitu ennalta varautua. Vuonna 2014 otettiin käyttöön erillinen rakenteellisen kehittämisen avustus kansanopistoille ja vuodelle 2015 avustuslajin käyttö laajennettiin koskemaan myös kansalaisopistoja. Rakenteellisen kehittämisen avustukset ovat vuosina 2014 - 2017 olleet kuitenkin suhteellisen vaatimattomia, keskimäärin yhteensä 450 000 euroa vuosittain. (Vapaan sivistystyön uusi... 2017, 25.)

Muutokset ovat olleet monella tavalla kokonaistoimintaympäristöä selkiyttäneitä ja rajanneita. Siirtymä kansanopistojen ja kansalaisopistojen kohdalla on ollut selkein siirryttäessä valtionavustuksissa 90 %:n kiinteään osaan ja 10 % liikkuvaan osaan. Kokonaisuutena ajatellen maahanmuuttajien koulutukseen liittyvien tehtävien lisääntyminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa on ollut vahva uusi trendi. Tähän toimintasisällölliseen muutokseen reagoitiin sekä oppilaitosten että valtion suunnasta.

4.6.2 Uusi sivistystehtävä vuodelle 2018

Vapaan sivistystyön rahoitus uudistettiin vuodesta 2016 alkaen edellä kuvatulla tavalla vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän muistion (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:25) ehdotusten pohjalta. Muutosten jälkeen työministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä tehtiin muutoksia maahanmuuttajien kotouttamiskoulutusta koskevassa vastuunjaossa. Osana prosessia vapaalle sivistystyölle, joka on mittava kotouttamiskoulutuksen tarjoaja, räätälöitiin uusi rahoitusmalli asiaa pohtineen työryhmän esitysten pohjalta. Työryhmä loi raamit ehdotuksessaan täysin uudelle tehtävälle ja sitä kokeillaan ja siitä on kerätty kokemuksia vuoden 2018 aikana. (Vapaan sivistystyön uusi... 2017, 22; Työn murros ja elinikäinen oppiminen 2018.)

Työryhmän työn taustalla oli opetushallituksen opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta tilaama vapaan sivistystyön oppilaitosten maahanmuuttajien kouluttamista kartoittanut selvitys (Saloheimo 2016). Selvityksen mukaan kahdeksalla-kymmenellä (80) prosentilla kyselyyn vastanneista vapaan sivistystyön oppilaitoksista (n = 264) oli ollut maahanmuuttajaopiskelijoita vuonna 2014. Maahanmuuttajaopiskelijoita oli ollut oppilaitoksissa kaikkialla Suomessa ja heitä oli kaikissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa. Selvästi eniten pääkaupunkiseudun isoissa kansalaisopistoissa. Suhteellisesti eniten maahanmuuttajia oli kansanopistojen vapaan sivistystyön opinnoissa, 14 prosenttia oppilaitosmuodon vapaan sivistystyön opiskelijoista. Kesäyliopistoissa vastaava osuus oli 12 prosenttia. Kansalaisopistoissa maahanmuuttajien suhteellinen osuus opiskelijoita oli kuusi prosenttia, opintokeskuksissa neljä prosenttia ja liikunnankoulutuskeskuksissa yksi prosentti. (Vapaan sivistystyön uusi... 2017, 6 - 7.)

Vapaana sivistystyönä järjestetyn maahanmuuttajakoulutuksen opetustunneista 74 prosenttia oli kielikoulutusta. Sen osuus oli suurin kaikissa oppilaitosmuodoissa liikunnan koulutuskeskuksia lukuun ottamatta. Yleissivistävää ja oppimisvalmiuksia kehittävää ja motivoivaa koulutusta järjestettiin toiseksi eniten, 15 prosenttia opetustunneista, ja erityisesti kansanopistoissa ja opintokeskuksissa. Vapaan sivistystyön oppilaitokset olivat opiskelijamäärien perusteella jo vuonna 2014 merkittävä maahanmuuttajien kouluttaja ja kotouttaja. Joissain oppilaitoksissa maahanmuuttajien koulutus oli jo vakiintunutta toimintaa, joissain sitä oltiin tuolloin vasta kokeilemassa. (Vapaan sivistystyön uusi... 2017, 7 - 8.)

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä sovittiin lokakuussa 2015 maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetukseen suunnatun määrärahan siirtämisestä (5 M€) vuodesta 2018 alkaen. Tästä syystä asetettiin edellä

mainittu työryhmä pohtimaan vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutuksen sisältöjä ja toteutustapaa. Työryhmän työn pohjalta vapaan sivistystyön oppilaitoksille määriteltiin osana prosessia uusi yhteiskunnallinen koulutustehtävä. Sen keskeisenä sisältönä olisivat luku- ja kirjoitustaidon sekä suomen ja ruotsin kielen taidon opinnot ja muut kotoutumislain tavoitteiden mukaiset sisällöt. Koulutuksen kohderyhmänä olisivat erityisesti joustavia tai osa-aikaisia mahdollisuuksia luku- ja kirjoitustaidon ja suomen kielen taidon vahvistamiseen tarvitsevat opiskelijat, kuten kotivanhemmat ja henkilöt, joiden arvioidaan tarvitsevan erityisesti toiminnallista opiskelua. Huomioon otettaisiin myös muut henkilöt, joiden tarpeita muu koulutustarjonta ei tällä hetkellä vastaa. Osa-aikaisena järjestettävä koulutus soveltuisi myös työssäkäyville maahanmuuttajille. (Vapaan sivistystyön uusi... 2017, 9 ja 14.)

Vapaan sivistystyön lakiin tehtiin tästä johtuen useita muutoksia ja täydennyksiä (muutokset eivät koskeneet liikunnan koulutuskeskuksia). Muutokset rajattiin koskemaan sellaisten oppilaitoksen ylläpitäjien järjestämää koulutusta, jotka on hyväksytty opiskelijan kotoutumisen edistämiseksi annetun lain (1386/2010) 11 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan. Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta ei voi periä osallistujamaksuja, joten toimintaa varten luotiin oma rahoitusmalli, joka mahdollistaa koulutuksen toteuttamisen 100 % valtionavulla siten, että vst-oppilaitokset saavat normaalin valtionosuutensa (57 % tai 65 %) lisäksi lisärahoitusta tiettyihin määriteltyihin kursseihin siten, että tuo loppuosuus hyvitetään niille näihin erityistoimenpiteisiin (43 % tai 35 % lisärahoitus tiettyihin kursseihin). (Vapaan sivistystyön uusi... 2017, 17.)

Maahanmuuttajakoulutus on lakimuutoksella noussut vahvasti vst-oppilaitosten tehtäväkuviin ja lakimuutos vahvistaa niiden toimintamahdollisuuksia ja vahvistaa asemaa myös lakiteknisesti. Uuden tehtävän vaikutus kokonaistoimintaan selviää tarkemmin vasta kokeilujakson jälkeen.

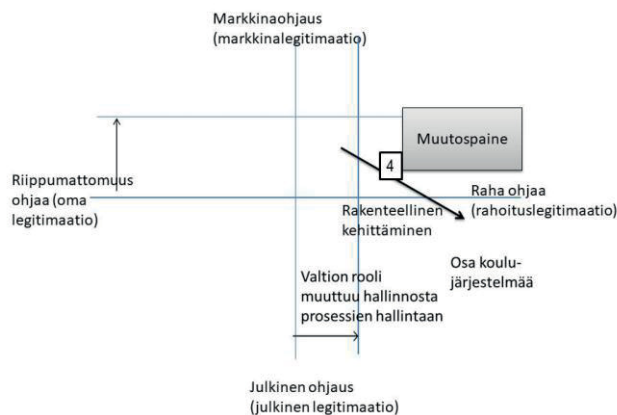
4.7 Vapaan sivistystyön 2000-luvun muutostekijät ja resurssiriippuvuusjana

Vapaan sivistystyön sisältö vakiintui ensimmäisen vst-ekspansion aikana. Toinen vst-ekspansio institutionalisoi toiminnan ja lopulta kolmas vst-ekspansio johti toiminnan kokoamiseen, sen tehostamiseen ja muuntumiseen osana hyvinvointivaltion muutosta. Muodostumassa olevaa neljäs vaihe ei ole enää ekspansio vaan vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnallinen tiivistymisvaihe rakenne- ja budjet-tiohjauksen vaikutuksesta. Systeminen eriytyminen on johtanut siihen, että vapaa

sivistystyö on entistä enemmän kiinteä osa koulutussysteemiä ja sen asettamia tavoitteita tukeva kokonaisuus. Toiminnallinen funktio on entistä enemmän tuottaa tutkintoja ja ammatillista koulutusta. Omaehtoinen koulutus on entistä enemmän vapaa-ajan kuluttamisen vaihtoehto, ja kaikkien vst-oppilaitosten opintomuotojen toiminta on jossain määrin samankaltaistunut.

Vst-ekspansioita seurannut kausi on muutospaineisen rakenteellisen kehittämisen kausi. Sitä luonnehtivat parlamentaarinen budjettiohjaus sekä rakenteellisen kehittämisen ohjelmat. Neljännen vapaan sivistystyön kehityskauden keskeiset tapahtumat voidaan sijoittaa resurssiriippuvuusajan jatkeeksi kuvion 22 mukaisesti. Vapaan sivistystyön voidaan sanoa muuntuneen yhä selvemmin ”osaksi koulujärjestelmää”.

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma oli vapaan sivistystyön sääntelyssä uudentyypinen governance-teorian mukainen policy-ohjelma. Siinä tunnustetaan ja tunnustetaan yhteiskunnallinen resurssivaje ja mahdollisuus sen umpeenkuromiseen. Se on eittämättä osin uusliberalistista yhteiskuntapolitiikkaa, jolla uskotaan saavutettavan valtiolle hyötyjä ja säästöjä muuttamalla toimintatapoja entistä markkinaohjautuneemmiksi korostamalla yksilön vastuuta yhteiskunnassa valtion rinnalla. Resurssiriippuvuusteorian näkökulmasta tämä on ollut vst-oppilaitoksille ongelmallinen muutos. Vst-oppilaitoksille valtion rahoitus on elinehto. Niiden toiminnan ytimessä on yhteiskunnallisten tehtävien hoitaminen jo toimivilla ja tuetuilla järjestelmillä. *Oppilaitosten tehtävä on yhä korostuneesti hyvinvointivaltiollinen palvelutehtävä.*



Kuvio 22. Vapaan sivistystyön rakenteellisen kehittämisen, budjettiohjauksen ja jatkuvan muutospaineen kausi

5 YLLÄPITÄMISLUPAHAKEMUSTEN SISÄLLÖN ANALYYSI

5.1 Vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusaineiston merkityksen pohdinta, sen muodostaminen ja käyttö sana-analyysissä

5.1.1 Ylläpitämislupahakemusten laadinnan taustatilanne

Tässä luvussa analysoidaan vapaan sivistystyön oppilaitosten voimassa olevien ylläpitämislupien hakemuksia. Hakemusten sisällön käsittely kytketään edellä esitettyyn vapaan sivistystyön pitkään kehityskaareen ja siinä tapahtuneisiin merkittävimpiin muutoksiin. Luvun lopuksi esitetään ylläpitämislupahakemusten sisältämän sanaston perusteella tulkinta vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuvista.

Vanhimmat voimassa olleet vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitämisluvat olivat uusimistilanteessa olleet voimassa yli 100 vuotta. Uusia lupia on haettu uusille oppilaitoksille niitä perustettaessa tai yhdistettäessä. Mitään yksittäistä vaihetta, jossa suurin osa lupahakemuksista olisi yhtenäisesti laadittu, ei siis ole ollut, joskin joitain mallitehtäviä esim. kansalaisopistoille on laadittu, kun niitä erityisen paljon perustettiin 1960-luvulla. Ylläpitämislupa on ollut käytännössä valtion ”ainut” vapaan sivistystyön ohjausmuoto 1900-luvulla. Se on ollut samalla valtionavun saamisen peruste. Vst-oppilaitosten toiminnan sisällöllinen ohjaus muilla keinoin on ennen 2000-lukua ollut vähäistä (esim. VSY – VISIO 2005, 5). Käytännössä toimintaa on suunnattu valtionosuuslakien pohjalta sekä yhteisillä neuvottelupäivillä luoduilla, toimijoiden ja ministeriön yhdessä laatimilla yleislinjoilla. Vapaassa sivistystyössä siirryttiin menoperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä suoriteperusteiseen valtionosuusjärjestelmään 1990-luvulla. Se oli siihen asti lähes jatkuvalla toiminnan volyymin kasvun uralla iso muutos ja merkitsi menojen jatkuvan kasvun ”suitsemista” (Tuomisto 2000, 36). Tilanne on muuttunut 2000-luvulla, ja ylläpitämisluvuille on

erityisesti lainsäädännössä annettu aikaisempaa merkittävämpi ohjausvaikutuksellinen merkitys.

Pitkään jatkunut vähäinen normiohjaus muodostaa pohjan ylläpitämislupien uusimiselle. Sulkusen (2006, 43) mukaan vuosituhanen vaihteessa monissa yhteiskunnan toiminnoissa siirryttiin normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen. Voidaan puhua siirtymästä tavoite- ja puiteohjaukseen. Yhteiseen toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön siirtyminen vuodesta 1999 alkaen (vuoden 1998 laki) asettaa toisen keskeisen toimintaympäristöä muuttaneen ja uudelleenrajanneen taustatilanteen. Uuden yhteisen lain säätämisen jälkeen 2000-luvun alku on ollut uuteen tilanteeseen asemoitumista. Toiminnallista sääntelyä on tehty vapaan sivistystyön kehittämisohjelman, rakenteellisen kehittämisen ohjelman ja niihin liittyneiden arviointi- ja kehittämisprosessien ja lainsäädäntö- sekä rahoitusperustemuutosten avulla.

Ylläpitämislupahakemukset eivät oletettavasti ole organisaatioissa vain yhden henkilön laatimia. Laatimiseen on osallistunut ryhmä henkilöitä, organisaation henkilökuntaa ryhmänä ja mahdollisesti luottamusmiehiä. Suuressa osassa organisaatioista, ellei kaikissa, ylläpitämisluvan sisältö on vielä laadinnan jälkeen ennen lähettämistä ministeriölle hyväksytetty korjaten sisältöä organisaation hallinnossa, johtokunnassa tai vastaavassa. Asiakirjat laati yksittäinen henkilö. Hän kirjoittaa lupahakemuksen pohjatekstin, joka sitten erilaisten käsittelyjen kautta muotoutuu varsinaiseksi hakemukseksi. Lopulta hakemuksen on allekirjoittanut organisaation nimenkirjoitusoikeuden omaava henkilö, ja näin siitä on muodostunut organisaation virallinen asiakirja. Hakemusten allekirjoittajista riippumatta suurin osa hakemuksista on oletettavasti oppilaitosten rehtorien laatimia ja koostamia. Suurimmalle osalle laitoista kyse on ollut ainutkertaista tilanteesta. He eivät ole laatineet vastaavaa asiakirjaa aikaisemmin, koska edelliset luvat ovat vanhoja ja niiden uusimista ei ole aikaisemmin edellytetty.

Hakemusten laatijoilla ei välttämättä ole ollut etukäteen selvää kuvaa siitä, miten tiedot lupahakemukseen pitäisi kirjata. Itse muistan useammalta henkilöltä kuulleen, ettei lupien uudistamisprosessia ohjattu ministeriöstä riittävän selvästi. Ohjauspuutteena painotettiin erityisesti sitä, ettei suoraan sanottu, mitkä asiat lupahakemukseen pitäisi kirjata. ”Epävarmuus” on varmasti aiheuttanut toimijoiden välisiä keskusteluja. Osa niistä on ollut vapaamuotoisia ja osa luotettujen kollegojen välillä käytyjä. On otettava huomioon myös se, että saman oppilaitosmuodon oppilaitokset ovat olleet jo pitkään kilpailutilanteessa ja oman hakemuksen sisältö ja siihen tehdyt muutokset on tästä syystä saatettu pitää piilossa muilta toimijoilta. Toisaalta luvan uudelleenhakeminen on voitu nähdä ”vähämerkityksellisenä”, kun toiminta kuitenkin jatkuvasti on käynnissä ja tavallaan koko ajan määrittelee itseään.

Kun tahdonilmaus (ylläpitämislupahakemus) on laadittu organisaation puolesta, on perusteltua olettaa, että se on sisällöllisesti merkittävämpi kuvaus (määrittely) toiminnasta kuin haastatteluvastaus kyselyyn. Toisaalta ylläpitämislupahakemus on varmasti sisällöllisesti yleisemmällä tasolla kirjoitettu. Virallinen asiakirja tehdään enemmän ”kestämään aikaa” ja sisältöä yleistetään enemmän. Monelle organisaatiolle tällainen ylläpitämislupa-asiakirja on toiminnallisesti ja ideologisesti tärkeä. Siihen halutaan mahdollisesti tuoda näkyviin niitä keskeisiä, esim. aatteellisia peruseriaatteita joita organisaatiolla on.

Strategia-asiakirjana ylläpitämislupahakemus voidaan asettaa laajempaan teoreettiseen tulkintakehykseen. Sitä voidaan tarkastella paljon laueammin kuin vain organisaation hallinnollisena asiakirjana. Asiakirjan laadinta organisaatiossa ”on vuorovaikutteinen ja kommunikatiivinen prosessi”. Siinä eri osapuolet, kuten luottamusmiehet, asiantuntijat ja harrastajat, ”keskustelevat, kiistelevät ja vertailevat näkemyksiään sekä pyrkivät löytämään yhteisiä muotoiluja” tulevaisuutta koskevista toimintalinjoista. Koska ylläpitämislupahakemukset on laadittu valtion vaatimuksesta, ”ylipaikallisen ja paikallisen välisen suhteen” institutionaalisia muutoksia voi tulkita valtion ja sen puolesta koulutuspalveluja järjestävän organisaation välisen suhteen muutosten avulla. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 23 ja 28.)

5.1.2 Tutkimuksen sana-aineiston kuvailu ja sanaston muokkaaminen

Ylläpitämislupahakemusten analyysissä käytettävä sana-analyysi on itsessään jo sisällön erittelyä ilman kategorisointia. Siirtyminen sana-analyysistä sisällön erittelyyn ei ole rajaltaan täysin selvä. Sana-analyysin yhteydessä tehtiin sisällön erittelyä lähinnä yhdistettäessä samantyyppisiä, mutta eri ydinrunгон omaavia sanoja samoihin luokkiin. Lähtökohtana on koko ajan ollut se, ettei sana-analyysin tulosta nähdä eikä käsitellä absoluuttisena tuloksena. Tavoitteena on *kuvata* sanojen esiintymisen *suuruusluokkia* ja *esiintyvyyden useutta oppilaitosmuodoittain* enemmän *kuin* sanojen *absoluuttista määrää*. Ajatus on, että tällainen analyysi *antaa riittävän tarkan kuvan* hakemuksissa esitettyjen määrittelyjen keskinäisestä painotuksesta tai painottumisesta (vrt. Alasuutari 1999, 192 - 193).

Ylläpitämislupahakemuksista tarkasteltiin erityisesti kahta kohtaa: koulutustehtävämäärittelyjä ja sivistystehtävämäärittelyjä. Voidaan ajatella, että koulutustehtävämäärittelyt kuvaavat enemmän sitä, mitä tällä hetkellä ajatellaan tehtävän ja tehdään todellisuudessa. Sivistystehtäväkuvaus on puolestaan laajempi ilmaus toiminn-

nan periaatteista ja niistä tarpeista, joihin omaa tehtäväkuvaaja ajatellaan suunnattavan tai laajennettavan.

Tutkimuksessa päädyttiin käsittelemään oppilaitosmuotoja omina kokonaisuuksinaan. Käytössä oli 10 erilaista aineistodokumenttia. Yksi koulutustehtävää kuvaava sanasto jokaisesta oppilaitosmuodosta ja yksi sivistystehtäväsanaisto niin ikään jokaisesta oppilaitosmuodosta. Jokainen sanasto sisälsi koosteen kaikista tuon oppilaitosmuodon oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten sisältämistä sanoista siinä muodossa kuin ne hakemuksissa oli esitetty.

Kun kunkin sana-aineiston sanasto sisälsi kaikki hakemuksissa kyseisissä kohdissa esitetyt sanat, sanastoa oli jotenkin rajattava käsittelyn yksinkertaistamiseksi. Sana-aineistot sisälsivät runsaasti ns. täytesanoja ja paljon samaa tarkoitetta merkitseviä sanoja hieman eri muodoissa (liite 2). Ennen sanojen käsittelyä sana-aineistojen sisältöä tyypistettiin. Tyypistäminen tehtiin niin, että ylläpitämislupahakemuksista koostettu sanamassa laadullisen tutkimuksen tapaan tiivistettiin, ja samalla ikään kuin ”rikastettiin”. Rikastaminen toteutettiin niin, että vain perustarkoitetta ilmaisevat sanat jäivät aineistoon. Aineistoa muokattiin informatiivisempaan muotoon kolmevaiheisesti. Ensin poistettiin täytesanat ja ruotsinkieliset sanat muunnettiin suomenkieliseksi yksitellen. Sen jälkeen yhdistettiin oppilaitosten nimiä ilmaisevat erisnimet yhteen luokkaan. Kolmannessa vaiheessa yhdistettiin samaa tarkoitetta ilmaisevat sanat vielä samaan luokkaan. Kolmannessa vaiheessa samaa tarkoitetta ilmaisevien sanojen yhdistelyä tehtiin koko sanasto sana sanalta läpikäyden niin monta iteraatiokierrosta WordArt-ohjelman sanaluettelossa, ettei aineisto enää tunnut tiivistyvän lisää ja vain erilaiset sanojen perustarkoitteet jäivät aineistoon.

Aineistosta koostettiin erilaiset erisnimet yhteiseen luokkaan, luomalla luokka, ”oppilaitoksen nimi”. Tähän luokkaan kerättiin, ja yhdistettiin, ja laskettiin yhteen kaikki opistojen nimien erisnimet, jotka esiintyivät sanamassassa. Erisnimiä poistettaessa huomioitiin, että esimerkiksi Kuortaneen urheiluopiston kohdalla, kuntaa ilmaisevat sanat, kuten Kuortaneella, jäivät kuntaa ilmaisevaksi, eikä niitä liitetty, tai laskettu osaksi oppilaitosta kuvaavia erisnimiä, vaan ne jäivät kuvaamaan tarkoitetaan, eli toimintaa Kuortaneen kunnan alueella, tai toimintaa Kuortaneen kunnan asukkaiden kanssa.

Seuraavissa oppilaitosmuotokohtaisissa alaluvuissa muodostetaan ensin tehtäväkuvat ylläpitämislupa-hakemuksiin kirjattujen koulutus- ja sivistystehtävien sana-analyysin avulla. Sen jälkeen tulosta syvennetään ja tehdään sisällön erittelyä teemoittelemalla aineistoa tarkemmin. Seuraavat taulukot antavat yleiskuvan aineiston laajuudesta ja sen muuttumisesta käsittelyn yhteydessä.

Taulukko 1. Tutkimusaineiston sanamäärän muutos ylläpitämisluvhakemusten koulutustehtävän analyysissä oppilaitosmuodoittain

	koulutus- tehtäväkuvauksessa sanoja yhteensä	eri sanoja ennen täytesanojen poistoa ja temaattista yhdistelyä	sanoja täytesanojen poiston ja sanojen temaattisen yhdistelyn jälkeen
Kansalaisopistot	8503	2364	532
Kansanopistot	6119	2445	783
Opintokeskukset	641	377	120
Kesäyliopistot	1513	517	107
Liikunnan koulutuskeskukset	1554	692	62
Yhteensä	18330	6395	1604
keskiarvo (306)	60	21	5

Koulutustehtävät oli määrittely käyttäen yhteensä 18 330 sanaa. Tämä sanamassa on koulutustehtävän sana-analyysin pohja. Yhteensä rivin seuraavan sarakkeen luku 6 395 kertoo, kuinka paljon eri sanoja aineistossa oli ennen täytesanojen poistoa ja niiden temaattista yhdistelyä. Keskimääräisillä luvuilla kuvattuna aineisto pieneni kolmannekseen. Kun aineistosta poistettiin täytesanat ja tehtiin temaattista sanojen yhdistelyä, eri sanoja jäi jäljelle vielä 1 604 kappaletta. Sanoja oli sen jälkeen eniten (783) kansanopistojen koulutustehtäväaineistossa. Liikunnan koulutuskeskusten sana-analyysin aineistoon jäi vain 62 sanaa.

Taulukon alimmalla rivillä on koko aineiston pohjalta lasketut, yksittäistä vst-oppilaitosta kuvaavat keskiarvoluvut. Lukujen voidaan sanoa numeerisesti kuvaavan eräänlaista vst-oppilaitoksen ”koulutustehtävän keskimääräistä ideaalityyppiä”. Yksittäisen vst-oppilaitoksen keskimääräinen koulutustehtävämäärittely sisälsi 60 sanaa. Sanoja, joista 21 oli eri sanoja, jäi täytesanojen poiston ja temaattisen yhdistelyn jälkeen laskennallisesti yhteen hakemukseen vain viisi. Voi ajatella, että yksittäisen oppilaitoksen koulutustehtävän ytimen kuvaus voitaisiin tällä perusteella tehdä viiden sanan pohjalta. Tästä syystä seuraavissa tarkasteluissa eri oppilaitosmuotojen koulutustehtäviä koskevissa analyysissä esitetäänkin ensin yleiskuva muutaman ydinsanan perusteella ja vasta sen jälkeen muodostetaan pääsääntöisesti kaikkien oppilaitosryhmän oppilaitosten laskennallisesti käyttämistä sanoista synteettinen koulutustehtävä. Masoniin (2006) viitaten myös Manninen ja Meriläinen (2015, 91) toteavat lähikuvan olevan käyttökelpoinen väline lähestyä aineistoa monimenetelmässä ja moniaineistoisessa tutkimuksessa. Saadut kuvat eri aineistoilla täydentä-

vät toisiaan ja parantavat tulosten luotettavuutta. Kyse on tavallaan hermeneuttisesta menettelystä, jossa tutkimuskohdetta lähestytään ensin kauempaa sinne välittyvän hahmokuvan kautta ja tämän jälkeen tarkemmin lähempää välittyvän tarkemman kuvan avulla. Vaikkakaan tässä tarkastelussa ydinkuvaa ei tuoteta eri aineistolla, aineiston lähestyminen ensin mahdollisimman ty pistelyllä ja edellä kuvatulla perusteella luotuna antaa tavallaan erilaisia kuvia samasta aineistosta. Ydinkuva on karkea yleistys, eräänlainen ydinstrategia. Tutkimuksessa syntyneitä ydinkuvia sekä synteettisiä tehtäväkuvia verrataankin muiden tutkimusten (ja aineistojen) esittämiin kuviin vst-oppilaitosten tehtäväalueista ja näin pyritään lisäämään luodun tehtäväkuvan luotettavuutta ja asemoimaan sitä laajemmin sisällöllisistä teema-alueista käytyyn keskusteluun ja aiempaan tutkimukseen.

Taulukossa 2 esitetään vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten koulutus-tehtävien sanastoa kuvaava numeerinen perusinformaatio. Kunkin oppilaitosmuodon kohdalla on esitetty lyhimmän ja pisimmän koulutustehtävän pituus sanoina ja koulutustehtävien pituuden laskennallinen keskiarvo. Selvästi pisimmät koulutus-tehtävät olivat kansanopistoilla ja liikunnan koulutuskeskuksilla ja lyhimmat opintokeskuksilla. Koulutustehtävämäärittelyissä käytetty sanamäärä on kansanopistoilla ja liikunnan koulutuskeskuksilla kolminkertainen verrattuna opintokeskusten käyttämään sanamäärään.

Taulukko 2. Sanamäärät yksittäisten ylläpitämislupahakemusten koulutustehtävämäärittelyissä

	keskiarvo	lyhin	pisin
Kansalaisopistot	46	6	259
Kansanopistot	82	13	349
Opintokeskukset	58	33	102
Kesäyliopistot	76	21	192
Liikunnan koulutuskeskukset	111	28	347
keskiarvo (306)	54	20	250

Sana-analyysi tehtiin myös vst-oppilaitosten sivistystehtävämäärittelyistä. Taulukkoon 3 on koottu samalla tavalla ja samalla periaatteella kuin edellä koulutustehtävän tarkastelussa esitettiin, tiedot vst-oppilaitosten sivistystehtävämäärittelyjen sisällöstä. Sivistystehtävämäärittelyt olivat karkeilla luvuilla ilmaistuna puolet pidempiä kuin koulutustehtävämäärittelyt. Niissä oli yhteensä 31 098 sanaa. Sanamassa tiivistyi edellä kuvatun menettelyn avulla 2 892 sanaan. Yksittäisen vst-oppilaitoksen sivistystehtävämäärittelyn ideaalityyppi oli keskimäärin 102 sanan

mittainen, joka typistyi keskimääräisesti 9 merkittävään sanaan. Päädyttiin siihen, että alle kymmenellä ydinsanalla tehdään myös sivistystehtäväkuvausten yhteydessä kunkin vst-oppilaitosmuodon toiminnasta yleiskuva mahdollisimman pienen sanaston avulla. Sen jälkeen myös sivistystehtävän tarkastelun yhteydessä luodaan sana-aineiston pohjalta kunkin oppilaitoksen synteettinen sivistystehtävä.

Taulukko 3. Sanamäärän muutos ylläpitämislupahakemusten sivistystehtävissä

	sivistys- tehtävämäärittelyssä sanoja yhteensä	eri sanoja ennen täytesanojen poistoa ja temaattista yhdistelyä	sanoja täytesanojen poiston ja sanojen temaattisen yhdistelyn jälkeen
Kansalaisopistot	13985	4670	970
Kansanopistot	12096	5261	1361
Opintokeskukset	706	515	170
Kesäyliopistot	2695	1316	281
Liikunnan koulutuskeskukset	1616	939	110
Yhteensä	31098	12701	2892
keskiarvo (306)	102	42	9

Ylläpitämislupahakemusten sivistystehtävien määrittelyssä yksittäisten oppilaitosten käyttämä sanasto on vähintään puolet laajempi kuin koulutustehtävien määrittelyssä. Erityisesti kansanopistot ovat määritelleet sivistystehtäväänsä laveasti käyttäen lähes neljä kertaa enemmän sanoja kuin määritellesään koulutustehtäväänsä (taulukko 4).

Taulukko 4. Sanamäärät yksittäisten ylläpitämislupahakemusten sivistystehtävämäärittelyissä

	keskiarvo	lyhin	pisin
Kansalaisopistot	76	5	655
Kansanopistot	161	8	1124
Opintokeskukset	64	5	219
Kesäyliopistot	125	44	502
Liikunnan koulutuskeskukset	115	31	415
keskiarvo'(306)	120	19	583

Aineiston alustavien analyysien jälkeen vahvistui käsitys siitä, että yksittäisten oppilaitosten käyttämällä sanoilla voidaan kuvata aineistoa sanapilvien ja ideaali-tyyppien avulla. Sanapilvitarkastelut osoittautuivat yksinkertaisuudessaan selkeäksi tavaksi kuvata kunkin vst-oppilaitosryhmän hakemuksissaan käyttämää ydinsanas-toa.

5.1.3 Funktionaalinen tehtäväkuva, suhde kehysnormeihin, strategiset valinnat ja toiminnan alueellisuus

Ylläpitämislupahakemuksista tehdyssä sana-analyysissä pyrittiin mahdollisimman pienen sanamäärän avulla kuvaamaan hakemusten keskeinen sisältö kunkin oppilaitosmuodon koulutus- ja sivistystehtävien määrittelyistä. Luotiin eräänlainen strateginen ydinkuva kunkin oppilaitoksen koulutuksellisesta ja sivistyksellisestä it-seasemoitumisesta. Synteettiset tehtävät on pääsääntöisesti muodostettu sanoista, jotka jokainen tuon oppilaitosmuodon oppilaitos on laskennallisesti maininnut. Sanojen pohjalta on muodostettu sanapilviä keskeisimmistä sanoista. Sanan koko sanapilvessä ilmentää samalla sen merkitystä. Mitä isommalla tekstillä sana on sanapilvessä, sitä suurempi on sen merkitys. Sanapilvitarkastelulla ei pyritä kuitenkaan alleviivaamaan yksittäisten sanojen keskinäistä järjestystä kuin osittain. Tavoitteena on kuvata kunkin oppilaitoksen tehtäväkuvauksen perussanastoa. Sana-analyysin avulla syntyneet synteettiset tehtävät on esitetty ydinsanaston sanapilven jälkeen uudelleenkoostetussa lausemuodossa lisäämällä synteettiseen tehtävään sanamassasta aikaisemmin poistettuja täytesanoja. Kullekin oppilaitosmuodolle on luotu sanallinen koulutus- ja sivistystehtävä. Synteettisiä sivistystehtäviä voidaan ainakin jos-

sain määrin verrata niin sisällöltään kuin laajuudeltaan alkuperäisten hakemusten sisältämiin tehtäväkuvauksiin.

Jos synteettisen tehtävän luonti ei onnistunut kaikkien oppilaitoksen laskennallisesti käyttämistä sanoista, käytettyä sanamassaa on laajennettu käyttämällä niin paljon sanoja kuin on ollut tarpeen synteettisen tehtävän muodostamiseksi. Käytännössä joidenkin oppilaitosmuotojen kohdalla jouduttiin käyttämään sanamassaa, jonka sanat olivat joka toisen oppilaitoksen ylläpitämislupahakemuksessaan käyttämiä.

Synteettisten koulutus- ja sivistystehtävien muodostamaa tehtäväkuvaa täydennetään tämän jälkeen arvioimalla kunkin oppilaitosryhmän funktionaalisen tehtäväkuvan ulottuvuuksia. Analyysiä jatkettiin arvioimalla myös kunkin vst-oppilaitosmuodon koulutus- ja sivistystehtävien määrittelyn suhdetta voimassa olevaan lakiin. Pyrittiin määrittelemään, kuinka tehtävä on johdettu lain sisällöstä. Tätä myös ylläpitämislupahakemusten sisällöltä edellytettiin. Tavoitteena on arvioida, kuinka paljon vst-lain määrittelemä kaikille yhteinen sekä oppilaitosmuodon erityinen lain määräämä tehtävä on välittynyt ylläpitämislupahakemuksiin. Tarkastelu kertoo, kuinka vahvasti toiminnan legitimaatio nousee suoraan lain pohjalta.

Ylläpitämislupien sisältöä voidaan lähestyä vapaan sivistystyön lain näkökulmasta ainakin kahdella tavalla. Voidaan tarkastella, miten lain sisältö ilmenee ylläpitämislupahakemusten sanallisissa määrittelyissä. Toisaalta voidaan tarkastella, mitä sellaista hakemuksista ilmenee, jota laki ei vaadi tai edellytä, mutta jonka hakijat ovat esittäneet tehtäväkseen ja kokeneet tärkeäksi omassa toiminnassaan. Oppilaitosmuotokohtaisesti tehdään vertailua ja analyysiä molemmilla tavoilla.

Vapaan sivistystyön lakiin vuonna 2009 lisätyn yhteistoimintavelvoitteen välittymistä vst-oppilaitosten tehtäväkuvaan on syytä myös arvioida. Tavoite lakiin on muotoiltu siten, että sen voidaan katsoa suoranaisesti velvoittavan vst-oppilaitoksia tekemään yhteistyötä keskenään. Vst-oppilaitosmuotojen välinen yhteistyö onkin tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen tarkastelukulma. Oppilaitosten yhteistyötä muiden vst-oppilaitosten kanssa tarkastellaan erikseen vst-oppilaitosmuotojen välillä ja toisaalta yhteistyötä muiden oppilaitosten kanssa.

Uusliberalismiin liitetään vahvasti hyvinvointivaltion muutos ja valtion luopuminen tehtävistään (esim. Rinne ja Järvinen 2011, 70 - 80). Koska vst-oppilaitokset voidaan nähdä osin välillisenä valtionhallintona, niiden ohjauksessa ja omassa toimintamäärittelyssä voidaan nähdä olevan sisäinen paine painottaa tehtävää myös itsenäisesti politiikkapainotusten suuntaan. Uusliberalismin perusajatuksen mukaan yksilöiden oma vastuu omasta elämästään lisääntyy ja valtio vetäytyy taustalle. Tuon yhteiskuntapoliittisen muutoksen pohjalta voi ajatella, että myös vst-

oppilaitosten tehtäväkuviin on ilmaantunut muuttunutta yleistä yhteiskuntapolitiikkaa tukevia ilmauksia. Ilmauksilla korostetaan ihmisten omaa vastuuta huolehtia itsestään ja asioistaan. Myös aikaisempaa laajempi kilpailu resursseista vapailla markkinoilla ja sen korostaminen voivat kertoa uusliberalistisen ajattelun voimakkuudesta vst-oppilaitoksissa.

Tarkastelua jatketaan käyttämällä hyväksi Alasen luomia vapaan sivistystyön kehysnormeja. Toiminnan asemointia tehdään vasten ”vanhan” vapaan sivistystyön legitimaatiota (eetosta), jonka ydin on Alasen kehysnormeissa. Tarkastelussa koostetaan kunkin oppilaitosryhmän näkemys toimintalegitimaationsa lähtökohtia niiden käyttämän sanaston pohjalta. Sanat sijoitetaan ristiintaulukkoon, joka painottaa erilaisia sisältöjä ylläpitämislupahakemuksissa. Kunkin oppilaitosmuodon legitimaatiota kuvataan markkinaorientaation ja perinteisen (kehysnormien määrittämän) legitimaation välisellä jatkumolla (vertikaalisesti). Toinen jatkumo puolestaan kuvaa määritellyn tehtävän sisältöä palveluterminologian ja uusliberalistisen terminologian välillä (horisontaalisesti).

Vst-oppilaitosten toiminnan sisältömäärittelyissä voi näkyä myös kehittämisen painetta siitä, että toiminnan sisältöjä pitäisi suunnata yleispalvelulliseen, yhteiskunnan akuutteja tarpeita palvelemaan suuntaan. Sen vastavoimana voi nähdä oman vahvan pedagogikan korostamisen ja tukeutumisen omaan sivistykselliseen eetokseen, jota tarjotaan selvästi täsmennetyille kohderyhmille. Analyysi tästä muutoksesta on esitetty kunkin oppilaitosmuodon tarkastelun yhteydessä sijoittamalla ylläpitämislupahakemuksissa käytettyä palvelu- ja markkinaorientaatiota kuvaavia termejä koskevaa ydinsanastoa samaan ristiintaulukkoon, jota on käytetty kehitysjanakuvaüksessa edellä. Muodostettu kuva on samalla hahmotelma kunkin oppilaitosmuodon funktionaalisesta tämänhetkisestä tehtäväkuvasta, jonka sisältöä käytetään tulosten yhteenvedossa luvussa 6 asemoitaessa kaikki oppilaitokset pidemmälle kehitysjanalle.

Oppilaitosmuotojen tarkastelun viimeisessä osiossa pohditaan kunkin oppilaitosmuodon alueidentiteetin sisältöä ja sen muutosta. Tavoitteena on kuvata kunkin oppilaitosmuodon toiminnan keskeisiä alueellisia historiallisia kytkeviä ja ulottuvuuksia. Koosteissa esitetään keskeiset ulottuvuudet vst-oppilaitosten erilaisista alueriippuvuuksista ja alueidentiteettiä luonnehtivista seikoista. Tarkastelua tehdään tässä osiossa lähtökohtaisesti sana-analyysien sanastolla ja tarkennetaan sitä käymällä sisällönanalyttisesti läpi yksittäisiä hakemuksia hakien niistä ilmauksia erilaisesta strategisesta asemoitumisesta. Tehty analyysi ei kuitenkaan ole strategia-analyysi. Se on toiminnallinen asemointianalyysi. Strategisessa ajattelussa toiminnan strategisten painotusten taustalla täytyisi olla käsitys omasta tehtäväkuvasta. Toisaalta synteetti-

nen koulutustehtävä ja synteettinen sivistystehtävä ovat jo itsessään jossain määrin väistämättä strategista asemointia.

5.2 Liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuva

5.2.1 Synteettinen koulutustehtävä

Liikunnan koulutuskeskusten koulutustehtävät ovat määrittelyllisesti selvästi samansisältöisiä. Ylläpitämislupahakemusten koulutustehtävistä löytyy laskennallisesti 24 yhteistä sanaa. On perusteltua ensin arvioida koulutustehtävää ydinsanaston 10 tärkeimmän sanan sanapilven (kuvio 23) avulla, jotta koulutustehtävän määrittelyistä voidaan muodostaa yleiskuva. Kymmenen sanan yleiskuvassa korostuvat urheilu-, liikunta- ja terveystieteet sekä terveystieteiden, jota järjestetään osaamisen pohjalta seura-, järjestö- ja kansalaistoimijoille.



Kuvio 23. Liikunnan koulutuskeskusten koulutustehtävän kymmenen yleisintä sanaa

Liikunnan koulutuskeskusten synteettinen koulutustehtävä voidaan muodostaa 24:stä useimmin mainitusta sanasta ylläpitämislupahakemuslomakkeeseen muotoiluista koulutustehtävistä. Liikunnan koulutuskeskusten synteettinen koulutustehtävä on 24 sanan mittainen siksi, että nuo sanat esiintyivät laskennallisesti joko 14 kertaa tai useammin ylläpitämislupahakemuksissa ja niiden voidaan ajatella olleen kaikkien 14 oppilaitosten hakemuksissa.

Liikunnan koulutuskeskuksen synteettiseksi koulutustehtäväksi muodostuu 24 sanan (sanaryhmän, sanayhdistelmän) pohjalta seuraavanlainen koulutustehtävä,

johon on uudelleen lisätty täytesanat sen luottavuuden parantamiseksi. Liikunnan kuuluskeskuksille luotu synteettinen koulutustehtävä sisältää 83 sanaa täytesanoineen. Sanoista 10 on yhdistelmäsanoina, joten todellinen sanamäärä synteettisessä koulutustehtävässä on 93 sanaa.

Urheiluopiston koulutustehtävänä on järjestää vapaan sivistystyön koulutusta yhteistyössä seura-, järjestö ja kansalaistoimijoiden kanssa ja sen toiminnassa korostuvat urheilu, liikunta ja liikuntabarrastuksen tukeminen. Koulutus on tarvesuunnattua ja urheiluopistolla on oma erityistehtävänsä. Koulutus on ammatillista perus- tai lisäkoulutusta. Urheiluopiston toiminta painottuu kilpa- ja huippu-urheiluun ja se on samalla valmennus- sekä palvelu- ja osaamiskeskus, jolla on tähän toimintaan suunnattuja erilaisia tukipalveluita. Toiminnassa painottuu kasvatus, osaaminen ja pedagogiikka. Urheiluopisto on kehittäjä, jonka tehtävänä on tuottaa terveyskasvatuksen ja terveysliikunnan palveluja ja edistää, aktivoita, integroida ja kuntouttaa kansalaisia.

Liikunnan koulutuskeskusten koulutustehtävien määrittelyssä laskennallisesti seuraavaksi yleisimpiä sanoja on vielä koottu kuvioon 24. Kuvion sanat oli mainittu laskennallisesti vähintään joka toisessa ylläpitämislupahakemuksessa. Kokonaisuuden muodostamisen helpottamiseksi kuvioista on poistettu nuo eniten mainintoja saaneet sanat (24), joiden avulla synteettinen koulutustehtävä muodostettiin. Kuvioon jää 18 sanaa. Yhteensä kuvauksissa käytetyn 42 sanan sanamassan voidaan ajatella ilmaisevan hyvin kaikkien liikunnan koulutuskeskuksen koulutustehtävän sisällön.



Kuvio 24. Joka toisen liikunnan koulutuskeskuksen koulutustehtävän määrittelyssä käyttämät sanat (24 yleisintä sanaa poistettu)

Synteettisen koulutustehtävän ja kuvion 24 sanat yhdistämällä olisi mahdollista muodostaa laaja-alainen koulutustehtävä. Sanapilvissä yhteensä käytetty 42 sanan sanasto kattaa lähes kaksikolmasosaa 62 sanasta, jotka jäivät merkittävinä yhteisinä sanoina jäljelle liikunnan koulutuskeskusten sana-analysissä.

Tarkastelua voidaan tarkentaa analysoimalla ensin ensimmäistä 11 sanaa, jotka jäivät synteettisessä koulutustehtävässä huomioimatta. Nuo 11 sanaa on mainittu laskennallisesti kahdessa kolmasosassa kaikista liikunnan koulutuskeskusten hake-
muksista.

Lain esittämistä tavoitteista elinikäinen oppiminen ja hyvinvoinnin ja aktiivisuuden tukemisen tavoitteet nousevat laajennetussa tarkastelussa esiin. Painotetaan sitä, että liikunnan koulutuskeskuksissa tehdään sitä, mitä toiminnan sisällöksi lailla säädetään. Toiminnan sisällön nähdään olevan lähes sopimuksella määriteltävä asia. Riippuvuus esitetään avoimesti. Toiminnan oppilaitosluonne ja siitä seuraava pedagoginen erityispiirre, internaattirooli, nousee esiin tässä tarkastelussa. Myös lajiliittojen ja liikuntajärjestöjen merkitys vahvoina yhteistyökumppaneina esitetään tässä sanastossa.

Liikunnan koulutuskeskukset nostavat esiin myös toimintansa palveluluonteen monella tavalla. Kuviossa 24 se ilmenee toiminnan yksilöllisyyden, laadun ja monipuolisuuden korostamisena. Liikunnan koulutuskeskukset myös korostavat toteutavansa ja tarjoavansa todella monenlaista toimintaa monenlaisille kohderyhmille.

Liikunnan koulutuskeskukset integroivat kansalaisia yhteiskuntaan sekä aktivoivat ja kuntouttavat kansalaisia synteettisen koulutustehtävänsä perusteella. Sen sijaan tavoitteet tasa-arvon edistämisestä ja yhteiskunnan eheyden ylläpitämisestä eivät ilmene koulutustehtävästä suoranaisesti mitenkään.

Elinikäistä oppimista teemana ei liikunnan koulutuskeskusten synteettiseen koulutustehtävään sisälly. Urheiluopistot käyttävät määrittelyä, että ne järjestävät ”vapaaan sivistystyön koulutusta” kuten kuvion 24 sanapilvestä voidaan havaita. Liikunnan koulutuskeskusten koulutuspalvelutarjonta ei ehkä ole niin selvästi opinnollisuutta korostava kuin muilla vst-oppilaitoksilla tai se on sitoutunut selvemmin erilaisten valmennuskelpoisuuksien tarjoamiseen ja liikunnallisuuden lisäämiseen, ettei toiminta ole samalla tavalla ikäsitoutunutta kuin muissa vst-oppilaitoksissa. Elinikäisen oppimisen teemaan sitoudutaan kaikkien kansalaisten aktiivisuuden ylläpidon näkökulmasta.

Liikunnan koulutuskeskusten synteettisessä koulutustehtävässä näkyy niille luontainen ihmisten yleisen hyvinvoinnin tukemisen tavoite. Omaa koulutustehtävää voidaan sanoa painotettavan myös internaattimuotoisen opetuksen kautta. Tämä toimintamuoto on laissa asetettu valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten

toimintamuodoksi. Samoin oman pedagogiikan kasvatustyössä voidaan sanoa ilmentävän juuri urheiluopistoille luontaisia omia kasvatustavoitteita.

5.2.2 Synteettinen sivistystehtävä

Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupahakemusten sivistystehtävän kymmenen tärkeimmän sanan (sanayhdistelmän) pohjalta muodostuu kuvion 25 mukainen ydinsanaston sanapilvi. Kilpa- ja huippu-urheilu ja siihen suunnatut tukipalvelut korostuvat enemmän kuin koulustehtävässä. Toiminta on vahvasti sitoutunut sijaintimaakuntaan ja lähialueeseen ja sen kehittämiseen. Kullakin urheiluopistolla on oma kansallinen roolinsa. Urheiluopistojen toiminta alansa edelläkävijöinä on sanaston mukaan innovoivaa ja uusia ratkaisuja etsivää sekä tarve-, kysyntä- ja asiakaslähtöistä.

tukipalveluita, palvelurakenteella, olosuhteet, testaus
luodaan, uusi, ratkaisu, innovaatioita, inspiraatioita, aikoo, haasteet, edelläkävijä
sijainti, kasvukeskus lähialueet ja lähikunnat, toimintaympäristö
maakunta (savo, lappi, pohjois, pohjanmaa, karjala, itä)
väestölle, kaikille
urheiluopisto
tarve, kysyntä, asiakaslähtöisyys
valtakunnallinen, kansallinen, suomi
kehittäminen, kehitystyö
kilpa- ja huippu-urheilu

Kuvio 25. Liikunnan koulutuskeskusten sivistystehtävän 10 yleisintä sanaa/sanaryhmää

Liikunnan koulutuskeskusten synteettinen sivistystehtävä voidaan muodostaa ylläpitämislupahakemuslomakkeissa 25:stä eniten mainintoja saaneesta sanasta. Sanat tai sanaryhmät saivat joko 14 tai enemmän mainintoja sivistystehtävämäärittelyissä. Kyseiset sanat olivat laskennallisesti mukana kaikkien liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupahakemuksen sivistystehtäväkuvauksessa.

Näiden 25 sanan (sanaryhmän) pohjalta liikunnan koulutuskeskuksen sivistystehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen sivistystehtävä. Sen pituus on 98 sanaa täytesanoineen, ja se sisältää 20 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 118.

Urheiluopistolla on vahva valtakunnallinen rooli ja profiili sekä oma erityistehävä tarjota koulutusta koko väestölle. Toiminnalla on vahva kytkentä sijaintimaakunnan kasvukeskuksiin ja lähialueen toimijoihin. Toiminnassa painottuu kehittäminen ja kehitystyö. Urheiluopisto on edelläkävijä ja luo uusia ratkaisuja, innovaatioita ja inspiraatioita alueellaan. Urheiluopiston toiminta on tarve-, kysyntä- ja asiakaslähtöistä. Urheiluopistolla on kilpa- ja huippu-urheilun tarvitsemat palveluolosuhteet testaus- ja tukipalveluineen, jotka ovat laadukkaita, monipuolisia ja joustavia. Oppilaitoksena ja sisäoppilaitoksena urheiluopisto järjestää koulutus- ja kurssitoimintaa, joka aktivoi ja kannustaa sekä vahvistaa erityisesti nuoria. Urheiluopisto tarjoaa tietoa terveydestä ja järjestää terveysliikuntapalveluja sekä hyvinvointi- ja hyvinolon palveluja. Toiminnalla on vuosikymmenten mittaiset vakiintuneet perinteet.

Täytesanoineen keskimääräisessä liikunnan koulutuskeskuksen hakemuksen sivistystehtävässä oli 115 sanaa. Sanamassa sana-analyysissä tiivistyi 110 sanaan. Täytesanojen poisto huomioiden voidaan ajatella tiivistyneen 110 sanan sanamassan ilmaisevan hyvin kaikkien liikunnan koulutuskeskuksen sivistystehtävän sisällön. Aineiston sanojen tiivistyminen kuvaa liikunnan koulutuskeskusten lupaprosessia, joka on ollut selvästi muista vst-oppilaitoksista poikkeava. Lupahakemuksia on selvästi kyetty tekemään enemmän yhdessä ja keskinäisestä työnjaosta sopien.

Synteettisen sivistystehtävän luonnin jälkeen voidaan tarkastella sanamassaa laajemmin. Tuon 25 sanan mittaisen synteettisen sivistystehtävän sanamassan lisäksi oli 19 sanaa, jotka oli esitetty laskennallisesti yli puolessa hakemuslomakkeista. Nämä sanat on koottu alla olevaan sanapilveen (kuvio 26). Sanapilvestä on poistettu 25 useiten esiintynyttä sanaa, jotta sanoista muodostuva kuva olisi informatiivisempi. Synteettisen sivistystehtävän määrittelyyn käytettyjen yhteensä 44 sanan avulla kyettiin muodostamaan melko kattava sivistystehtävä liikunnan koulutuskeskuksille, vaikka sanat kattavatkin vain 40 % sivistystehtävän sana-analyysin pohjaksi jääneistä 110 sanasta.



Kuvio 26. Joka toisen liikunnan koulutuskeskuksen sivistystehtävän sanat (25 yleisintä sanaa poistettu)

Tarkasteltaessa liikunnan koulutuskeskusten sivistystehtävän määrittelyssä ulkopuolelle jääneitä ensimmäisiä sanoja, piiryy vahvasti esiin liikunnan koulutuskeskusten näkemys omasta strategiastaan. Ne kokevat, että niillä on oma toimintastrategia ja selvä näkemys omasta tehtävästään liikuntaharrastusta tukevin toimijoina. Sanoista nousee esiin hyvinvoinnin ja aktiivisuuden teema. Huolta koetaan erityisesti nuorten liikkumattomuudesta ja ihmisten yleisen toimintakyvyn ylläpitämisestä. Sivistystehtävässä toistuu sama toiminnan palvelullisuuden korostaminen, mikä näkyi jo koulutustehtävässä. Liikunnan koulutuskeskukset kokevat tehtäväkseen tarjota yksilöllisiä ja ainutlaatuisia palveluja omille kohderyhmilleen.

Synteettisessä sivistystehtävässä painotetaan urheiluopistojen yksilöllisiä ja toisistaan poikkeavia profiileja ja niiden kunkin erityistä omaa koulutustehtävää, johon erikoistumiseen laki tarjoaa mahdollisuuden. Synteettisessä sivistystehtävässä painottuu todella vahvasti palvelujen saavutettavuus, kuten edellä jo todettiin. Urheiluopistot nostavat voimakkaasti esiin rooliaan alueellisina innovoijina ja yleiskehittäjinä. Myös toiminnan asiakaslähtöisyys ja palvelurooli tuodaan vahvasti esiin. Eriyisesti korostetaan kilpa- ja huippu-urheilun tarvitsemia erityispalveluita, olosuhteita ja muita tukipalveluita, joiden luominen on sinänsä jo oma tehtävänsä. Palvelujen pitäminen laadukkaina, monipuolisina ja joustavina nähdään vahvaksi osaksi urheiluopistojen sivistystehtävää. Eriytyneillä rooleilla korostetaan oman toiminnan erityislaatua, ja jo tehtyä työnjakoa sekä oman roolin korvaamattomuutta purkaen resurssiriippuvuutta. Omien erityispuitteiden korostamisella tehdään myös erontekoa muihin toimijoihin nostamalla oma toiminta tärkeydessä muiden edelle. Tämä eronteko tehdään sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallisella tasolla, vaikka fyysiset edellytykset on luotu tietyille paikkakunnalle.

Liikunnan koulutuskeskusten sivistystehtävän laajenuksesta voidaan sanoa nousevan esiin kunkin urheiluopiston toiminnan yksilöllisyys ja sen ainutlaatuinen luonne. Urheiluseurat ja nuoret nostetaan esiin yhteistyökumppaneina, joihin työ suuntautuu. Samoin yksittäisten ihmisten oman liikuntaharrastuksen tukeminen yksittäisenä asiana nostetaan esille. Omaa riippumattomuutta korostetaan yhteistoimintaverkostojen ja yksittäisten henkilöiden liikuntaharrastusten tarpeen kautta.

Sivistystehtävässä vapaa sivistystyö näkyy laajemmasta sanastosta, joten se löytyy sanana laskennallisesti vain joka toisen liikunnan koulutuskeskuksen sivistystehtävämäärittelyistä.

Synteettisessä sivistystehtävässä voidaan nähdä yhteiskunnan eheyden tukemisen teema, joka ilmenee vahvojen vakiintuneiden perinteiden ja tunnettuuden nostamisena osaksi sivistystehtävää. Toisaalta toiminnan valtakunnallisen roolin ja siihen liittyvän erityisroolin voimakas korostaminen ilmentävät vastuuta yhteiskunnallisen eheyden ylläpidosta. Korostamalla vakiintuneita perinteitä puretaan samalla suoraa päivittäistä riippuvuutta valtioon ja korostetaan historiallista merkitystä jo vakiintuneena kansalaisten tuntemana palveluna.

5.2.3 Liikunnan koulutuskeskusten funktionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä

Seuraava tekstisisennys on lain antama erityistehtävän sisältö liikunnan koulutuskeskuksille.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat kokopäiväistä opetusta antavia valtakunnallisia sisäoppilaitoksia tai alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on järjestää liikuntaharrastusta, hyvinvointia ja terveyttä edistävää koulutusta koko väestölle sekä liikunnan järjestö- ja seura-toimintaa palvelevaa koulutusta ja valmennustoimintaa.

Erityisessä koulutustehtävässä painottuu vahvasti liikunnan koulutuskeskusten erityisrooli omanlaisinaan toimijoina vst-oppilaitosten joukossa. Toiminta-alue on määritelty joko valtakunnalliseksi tai alueelliseksi. Tarkempi tehtävämäärittely jakautuu kolmeen osaan. Liikunnan koulutuskeskukset järjestävät:

1. liikuntaharrastusta, hyvinvointia ja terveyttä edistävää koulutusta koko väestölle
2. liikunnan järjestö- ja seuratoimintaa palvelevaa koulutusta sekä

3. valmennustoimintaa.

Näiden kolmen tavoitteen voi sanoa nousevan selvästi esiin synteettisen koulutustehtävän sisällössä. Koulutustehtävä määrittyy ylläpitämislupahakemusten pohjalta tehtyjen synteettisten tehtävien perusteella hyvin näille lain määäämille paino-alueille.

Liikunnan koulutuskeskusten synteettisissä koulutustehtävissä toiminnan valtakunnallinen tai alueellinen rooli ei nouse esiin. Kaikki ovat johtaneet koulutustoimintansa tavoitteet alueellisesta verkostosta ja alueellisten toimijoiden tukemisesta lähtien. Kun tähän lisätään se, että vastaavasti synteettisissä sivistystehtävissä oppilaitosten alueellinen, valtakunnallinen ja jopa kansainvälinen rooli on nostettu vahvasti esiin, kokonaismäärittely on osin jopa ristiriitainen. Synteettisessä sivistystehtävässä toiminta sekä oman maakunnan maakuntakeskuksen että koko maakunnan ja Suomen hyväksi nostetaan vahvasti esiin. Tästä voi päätellä saatavan jonkin verran vahvistusta sille edellä esitetylle oletukselle, että koulutustehtävä kuvaa selvemmin sitä, mitä todella tehdään, ja sivistystehtävä sitä, mitä haluttaisiin tehdä tai missä koetaan oltavan vahvoja ja siksi korostetaan juuri tätä osaa omasta roolista. Lie nee selvää, että urheiluopistojen kannattaa nostaa valtakunnallisuutta ja jopa kansainvälisyyttä esiin toiminnassaan perustellakseen oman toimintansa tarpeellisuutta. Kuinka paljon tämä tukee niiden lain määrittelemää koulutuksellista ja sivistyksellistä erityistehtävää, on vaikea ja moniulotteinen kysymys.

Liikunnan koulutuskeskusten koulutustehtävä on määritelty kattavasti, ja siinä voidaan lain määäämän tehtävän laajenuksena nähdä useita ulottuvuuksia. Koulutustehtävien sanaston tarkemmassa analyysissä liikunnan koulutuskeskukset tuovat esille myös rooliaan kurssi- ja leirikeskuspalvelujen tuottajina sekä yhteistyötään lajiliittojen ja liikuntajärjestöjen kanssa. Tärkeänä nousee esiin myös urheiluopistoverkosto, joka selvästi koetaan merkittävänä oman työn tukena yksittäisissä liikunnan koulutuskeskuksissa.

Liikunnan koulutuskeskuksista moni (laskennallisesti yli kolmannes) esittää koulutustehtäväsanastossaan maksullisen palvelutoiminnan. Vst-laki kategorisesti kielittää oppilaitoksen pitämisen voiton tavoittelun pohjalta. Kirjaamalla maksullinen palvelutoiminta ylläpitämislupahakemukseen on todennäköisesti haluttu varmistaa, että liikunnan koulutuskeskusten toimintaan eri tavoin niveltävä palvelujen myynti on avoimesti ilmaistu haettaessa ylläpitämislupaa. On ajateltu varmistaa, ettei palvelujen myynti muodostu valtionavun esteeksi tai rajaamisperusteeksi myöhemmin. Tämä on kysymys, josta urheiluopistojen kesken sekä suhteessa valtioon on varmasti usein keskusteltu. Resurssiriippuvuus ilmenee sen tunnustamisella, että valti on antamat resurssit käytetään oppilaitosten yleiseen toimintaan, ja että liiketoimintaa tehdään tästä riippumattomasti omilla resursseilla. Samalla korostetaan riippu-

mattomuutta valtion tarjoamista perusresursseista. Liikunnan koulutuskeskukset ovatkin taustaltaan valtaosaltaan säätiöitä tai osakeyhtiöitä, ja ne ovat myös eriyttäneet toimintaansa erillisiin yhtiöihin, jotka hoitavat liiketoimintaa ja palveluiden myyntiä.

Yhdistysten siirtyminen tuottamaan palveluja voi käynnistyä joko sisäisten tai ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta. Markkinaistettuja palveluja voidaan luoda ns. heikkojen signaalien pohjalta eli palveluja ryhdytään tuottamaan muuttuneen markkinatilanteen johdosta. Palvelutoiminta käynnistyy proaktiivisesti. Palvelutoiminta voi käynnistyä myös reaktiivisesti. Tällöin reagoidaan vaikkapa verottajan tai raha-automaattiyhdistyksen ”välittämään” tarpeeseen. Aloite palvelujen yhtiöittämiseen lähtee yhdistyksissä yleensä johdolta tai yhdistyksen tilintarkastajan aloitteesta. Liiketoiminnan muodon valintaan vaikuttaa yhdistyksen tai vanhan toiminnan luonne. Osakeyhtiö on valittu palvelujen järjestämisen toimintamuodoksi, jos toiminnan taloudellinen arvo on ollut huomattavaa tai yhtiöittämiseen on liittynyt valmiiksi jo osakeyhtiömuotoisia yksiköitä. Järjestöissä on usein myös jäsenten kesken keskusteltu palvelutoimintaan lähtemisen vaikutuksista järjestön toimintaan. Keskustelussa on pohdittu mm., sopiiko aikaisemmin yleishyödyllisen toiminnan yhtiöittäminen ylipäättään järjestön tavoitteisiin. Onkin tyypillistä, että mielipiteet jäsenistön keskuudessa ovat olleet vaihtelevia, jopa epäluuloisia. (Hokkanen ym. 2005, 41 - 45.) Myös kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma toteutti vuonna 2005 kansalaisjärjestöjen palvelujen yhtiöittämistä koskevan selvityksen. (Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009, 66.) Järjestötoiminnan verokohtelu yleensä ja rajojen haku yritystoiminnan ja järjestöjen järjestämän palvelutoiminnan välillä oli aktiivisesti esillä 2000-luvun alkuvuosina. Verottaja haki tuolloin aktiivisesti uutta tulkintaa mm. Linnanmäkeä ylläpitävän Lasten päivän säätiön toiminnan verokohteluun. Tuolloin verottaja haki jostain syystä uutta tulkintaa laajemmin yhdistysten toiminnan verottamiseen. Itsekin olin silloisessa tehtävässäni Opintokeskus Kansalaisforumin palveluksessa järjestämässä tähän teemaan liittyviä seminaareja järjestötoimijoille, ja kirjoitin yhdessä järjestöimme pääsihteerin kanssa aiheesta myös kiristyneen tulkinnan mahdollisia vaikutuksia arvioineen mielipidekirjoituksen Helsingin Sanomiin (Harju & Mäki 2007).

Järjestöjen toimintoja yhtiöitetään kahdesta syystä, joko julkisen avustuksen saamiseksi yleishyödylliseen järjestötoimintaan tai liiketaloudellisten seikkojen pohjalta. Yleisimmin joko Raha-automaattiyhdistys tai Opetus- ja kulttuuriministeriö on ilmoittanut, ettei se voi maksaa tukea yhdistykselle, joka harjoittaa elinkeinotoiminnaksi luokiteltavaa toimintaa kilpailullisilla markkinoilla, koska tuella voi olla kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Liiketaloudellisina perusteina yhtiöittämiseen olivat

organisaation rakenteen selkiyttäminen (vastuut) ja toiminnan tehostaminen sekä verotusaseman parantaminen. (Hokkanen ym. 2005, 47.) Toisaalta liikunnan koulutuskeskukset toimintaa eriyttäneinä itsenäisinä säätiöinä ovat lähtökohtaisesti hie-
man eri asemassa kuin perinteisempi kansalaisjärjestötoiminta.

Järjestöjen yhteiskunnallista tehtävää korostetaan monissa niiden toimintaa kuvaavissa selvityksissä. Yhteiskunnallista tehtävää kuvaavat järjestöjen toimintaan yleisesti liitettävä demokraattinen toimintatapa ja järjestöjen rooli demokratian ylläpitäjinä ja kehittäjinä yhteiskunnassa. Toiminnan yhtiöittämisen vaikutusta yhdistysten päätöksentekoon ja demokraattiseen toimintatapaan ei kuitenkaan toiminnan yhtiöittämisestä haastatellut järjestötoimijat pohdi. Järjestöjen toiminnan yhtiöittä-
mistä pohtivassa raportissa tehdään tärkeä huomio siitä, että olisi pohdittava sitä, muuttuuko päätöksenteko järjestön palvelutoiminnan yhtiöittämisen johdosta ja väheneekö toiminnan demokraattisuus ylipäätään. (Hokkanen ym. 2005, 69.) Koska liikunnan koulutuskeskukset ovat pääosin säätiöitä, niillä ei välttämättä ole tällaista demokraattisuuden liittyvää ongelmaa. Päätökset tehdään säätiön sääntöjen ja sen hallintoon valittujen edustajien toimesta. Tämä ei kuitenkaan poista sitä ongelmaa, joka voi aiheutua siitä, että säätiö saa toista kautta valtionapua liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitämiseen, mikä kieltää saadun rahoituksen käyttämisen tulonhan-
kinnassa. Ongelma on väistetty sillä, että toiminnat on systeemisesti eriytetty toisistaan. Aivan samalla tavalla myös sivistysjärjestöt ylläpitävät opintokeskuksiaan. Niillä on oma 1990-luvun lainsäädännön yhteydessä ylläpitävästä sivistysliitosta eriytetty taloutensa.

Vst-lakiin asetettiin lakiuudistuksen yhteydessä vuonna 2009 velvoite toimia yhdessä muiden oppilaitosten kanssa. Liikunnan koulutuskeskukset tekevät keskenään jatkuvasti erilaisissa muodoissa yhteistyötä. Ne ovat tehneet keskenään selvää strategista työnjakoa. Ne ovat painottaneet omia osaamisalueitaan ja koulutustehtäviään yksilöllisin painotuksin. Toisaalta liikunnan koulutuskeskukset eivät korosta rooliaan toimia yhdessä muiden vst-oppilaitosten kanssa käytännössä millään tavalla. Sen sijaan koulutus- ja sivistystehtävien laajemmassa tarkastelussa, siis tarkasteltaessa niitä sanoja, jotka eivät tulleet synteettisten tehtävien määrittelyyn, tämä yhteistyönäkökulma muiden oppilaitosten kanssa nousee esiin. Puolet liikunnan koulutuskeskuksista järjestää koulutusta yhteistyössä muiden oppilaitosten kanssa. Paikallisia kumppaneita ovat mm. aikuiskoulutuskeskukset, lukiot, peruskoulu ja päiväkodit. Liikunnan koulutuskeskukset ovat selvästi petautuneet lähiympäristöönsä myös yhteistyökumppaneidensa kautta. Lain asettama yhteistoimintavelvoite on liikunnan koulutuskeskuksille verkostoitumista ja yhteistä resurssien ja asiantunti-

juuden ristikkäistä käyttöä paikallisesti. Voidaan jopa sanoa oppivan alueen tavoitteen jossain määrin toteutuvan.

Urheiluopistot tuovat ylläpitämislupahakemuksissaan vahvasti esiin rooliaan alueellisina kehittäjinä niin koulutus- kuin sivistystehtäviensä kautta. Voidaan sanoa, että kytkentä sijaintimaakunnan kasvukeskukseen ja lähialueen toimijoihin on vahva. Liikunnan koulutuskeskukset jopa kokevat itsensä alueellaan monialaisina edelläkävijöinä, jotka luovat uusia ratkaisuja, innovaatioita ja inspiraatioita toimintaluokkeelle. Erityispalvelujen saavutettavuutta, niiden kattavuutta ja toiminnan tarve-, kysyntä- ja asiakaslähtöistä roolia myös erityisesti korostetaan. Niiden voi todeta olevan partnerina ja innovoijina vahvasti mukana alueellisessa ohjelmallisessa kehittämistyössä.

Liikunnan koulutuskeskukset tuovat esiin omia kasvatustavoitteita tai erityisiä koulutustehtäviään sen kautta, että ne painottavat toiminnassaan omaa osaamistaan ja erityisiä kasvatopedagogiikan muotoja, jotka liittyvät liikunnallisuuden edistämiseen ja erilaisten erityisryhmien liikuntakasvatukseen. Varsinaisesti arvo- tai aatesidonnaista niiden toiminta ei ole.

Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupahakemuksista näkyy selvästi, että niitä on tehty ainakin osin yhteisen valmistelun pohjalta, jonkinlaiselta mallipohjalta. Sisällöistä on keskusteltu strategisen työnjaon lisäksi laajemminkin. Tähän yhteiseen valmisteluun viittaa myös asiaa valmistellut liikunnan koulutuskeskusten työryhmän raportti vuodelta 2011 tuomalla esiin konkreettisen, raporttia varten luodun esityksen liikunnan koulutuskeskusten yhteisestä mallitehtävästä (Liikunnan... 2011, 17). Toiminnan painottaminen valtakunnallisella urheiluopistojen keskinäisellä työnjaolla ei ollut niille uusi asia. Sitä käsiteltiin Heikkilän mukaan esim. jo vuonna 1987 Kuortaneella järjestetyssä urheiluopistoseminaarissa. Erityisesti Suomen Olympiakomitea ajoi jo tuolloin ajatusta, että urheiluopistojen toimintaa pitäisi painottaa siten, että niistä tulisi tiettyjen lajien valmennuskeskuksia. Toimintaa ryhdyttiinkin painottamaan tuolta pohjalta. (Heikkilä 2000, 268.)

Liikunnan koulutuskeskusten tehtävätarkastelua tehtiin tutkimuksen edetessä usealla eri tavalla. Ennen synteettisten tehtäväkuvien luontia liikunnan koulutuskeskusten roolia pyrittiin kuvaamaan koemielessä omalla tarkastelullaan. Silloin vielä osin jäsentymättömän aineiston kokeilevaa sisällönanalyysiä tehtiin käyttäen hyväksi ajatusta kerrosanalyysien (CLA), liiketoimintakarttojen (BMC) ja arvonaluontikartan (VPC) ja näiden yhdistelmän avulla luoda strukturoimalla aineistoa kuva liikunnan koulutuskeskusten tehtävistä. Tarkastelun pohjalta esiin nousi kolme toiminnan rahoittajalle keskeistä arvonaluontitavoitetta, jotka samalla voidaan nähdä resurssi-riippuvuuden ulottuvuuksina: tavoitesopimusneuvottelut, kansalaisten oman virey-

den ja aktiivisuuden tukeminen sekä toimiminen suomalaisten maajoukkueiden harjoittelukeskuksina. Liikunnan koulutuskeskukset toivoivat ylläpitämislupahakemuksissaan siis tarkempia vuosittaisia tavoitesopimusneuvotteluita ministeriön kanssa samalla tavalla kuin monilla muilla koulutusmuodoilla kuten korkeakouluil-lakin on. Kansalaisten työkyvyn ylläpito ja aktiivisuuden lisääminen nähtiin toisena lupauksena tehdä omaa työtä. Kolmas kaikkein eriytynein lupaus oli toimiminen erilaisten maajoukkueiden harjoituskeskuksena. Lupaus voidaan nähdä sekä imagol-lisena korostamisena että konkreettisesti ilmauksena palvelu koko kansaa. Moni-kerrosanalyttisesti tarkasteluna maajoukkueen harjoittelukeskus voidaan nähdä kansakunnan cheyden ylläpitona. Onkin mielenkiintoinen ajatus, jonka sisällön tarkastelua kannattaisi myöhemmin tehdä tarkemmalla analyysillä, että kansakunnan ja kansalaisuuden rakentamisen voidaan nähdä siirtyneen perinteisiltä kansakunnan yhtenäisyyden rakentajilta, sivistysjärjestöiltä, liikuntaorganisaatioiden hoidettavaksi. Kansalaisuus ilmenee yhä enemmän Suomen ”edustamisena” kansallisvaltion kan-salaiseksi kasvattamisen sijaan.

Liikunnan koulutuskeskusten kytkeytyminen toimintaympäristöönsä rakentuu liikunnallisuuden kautta. Opiskelijat hakeutuvat liikunnan koulutuskeskuksiin eri-laisten liikuntajärjestöjen ja -ryhmien järjestämän toiminnan kautta tai opiskelemaan erilaisia liikuntaan liittyviä tutkintoja. Urheilun harrastusmahdollisuuksia tuetaan monin tavoin. Kytkeytyminen liikunnan koulutuskeskuksiin tapahtuu joko harras-tusorientaation tai opiskeluorientaation kautta. Urheiluopistot haluavat olla toimin-taympäristössään partnereita niin oppilaitoksille kuin urheilujärjestöille. Asiakasra-japinnan hallinta nousee liikunnan koulutuskeskusten määrittelyissä esiin aivan eri laajuudessa kuin muissa vst-oppilaitoksissa.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat vahvasti kytkeytyneet toimintaympäristönsä verkostoihin. Oppivina organisaatioina liikunnan koulutuskeskuksilla on laaja tart-tumapinta monentasoisiiin verkostoihin. Niiden voi nähdä olevan selvässä välittä-vässä ja koordinoivassa roolissa toimintaympäristössään. Rooli oppivana organisaat-ion on vahvasti kiinnittynyt sekä perinteeseen että uusien vaihtoehtojen etsimi-seen. Liikunnan koulutuskeskusten kohdalla on määrittelyllisesti vaikeinta ylläpitä-mislupien perusteella hahmottaa, missä niiden kohdalla menee koulutuksen ja huippu-urheilun palvelun välinen raja.

Verkostoitumista muiden vst-oppilaitosten kanssa on jossain määrin. Yhteistyötä tehdään paljon myös paikallisten oppilaitosten kanssa. Liikunnan koulutuskes-kusten keskinäistä yhteistyötä on perinteisesti tehty, ja yhteisen urheiluopistover-koston merkitystä toiminnan suuntaamisessa korostetaan. Liikunnan koulutuskes-kukset ovat omat erityisolosuhteensa luovan rakennuskantansa kautta vahvasti si-

dottuja sijaintipaikkaansa monella tavalla. Niiden tarvitsemat erityisolosuhteet määrittävät niiden toimintaa. Niille voi sanoa kertyneen merkittävässä määrin alueelle poikkeuksellista rakennuskantaa ja suorituspaikkoja, ja ne ovatkin tästä syystä erityisen merkittäviä toimijoita alueellaan ja paikallisesti toiminnallisen kokonaisuuden näkökulmasta ja houkuttelevat kävijöitä eri puolilta Suomea ja kansainvälisesti.

Liikunnan koulutuskeskusten resurssiriippuvuus valtiosta ilmaistaan suoraan lupaamalla tehdä tehtäviä, jotka niille määrätään. Tämän varmistamiseksi ne haluaisivatkin käydä valtion kanssa suoria tulosneuvotteluja sopien tehtävistään ja tulostavoitteistaan. Avoimuutta korostamalla samalla torjutaan riippuvuutta ja otetaan määrittelytilaa esittää omia tavoitteitaan neuvottelumenettelyssä luottaen siihen, että niille räätälöidään kullekin itselleen parhaiten sopiva tehtävä. Luodut erityispuitteet varmistavat, että painotusta voidaan tehdä vain tietyissä puitteissa, ja että tällöin myös sopimusalueen liikkumavara resurssien omistajalla eli valtiolla on merkittävästi pienempi kuin tilanteessa, jossa tällaisia erityisolosuhteita ei olisi.

5.2.4 Kehysnormit ja liikunnan koulutuskeskusten toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi

Onko liikunnan koulutuskeskuksille löydettävissä oma pedagoginen rooli tai muu toiminnallinen itseasemoitumisen tapa nähdä toimintansa mielekkyys jostain erityisestä näkökulmasta vapaan sivistystyön kokonaisuudessa? Tämän tarkastelun mahdollistamiseksi kaikesta edellä käsitellystä on pyritty muodostamaan kokonaiskuva (kuvio 27). Siinä liikunnan koulutuskeskusten palvelu- ja markkinaorientaatiota kuvaavia termejä on sijoitettu edellä esitettyyn tulkintapohjaan.

Kuva sisältää kaksoisakseliston. Toinen akseliston akseleista on tummennettu. Tällä painotetaan sitä, että osa vapaan sivistystyön sopeutumisesta on niiden omista toimista ja valinnoista riippumatonta. Siirtymää palvelu- ja markkinaterminologian ja sitten myös markkinaterminologian ja uusliberalistisen terminologian suuntaan on tapahtunut. Vahvennettu vaakaviiva kuvaa yhteiskunnan muutosta hyvinvointiyhteiskunnaksi, jossa valtio otti roolia palvelujen järjestämisessä ja jakoi tuota roolia myös vst-oppilaitoksille koulutuksellisissa palveluissa. Vahvennettu pystyviiva tarkoittaa puolestaan sitä, että vapaan sivistystyön ohjauksessa on siirrytty hallinnon suorittamasta normiohjauksesta prosessien hallintaan, joka korostaa vst-oppilaitosten roolia itsenäisenä omia päätöksiään tietyissä raameissa tekevinä organisaatioina. Samalla yhteiskunnallinen toiminnan sisällön määrittely on siirtynyt akselistolla samaan suuntaan.



Kuvio 27. Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupahakemusten tehtäväkuvan sisältämää keskeistä itseasemoitumista, asiakkaita, tavoitteita ja palvelu- ja markkinaorientaatiota kuvaavaa terminologiaa ristiintaulukoituna terminologisen nelijaon pohjalta

Valtio purkaa governance-teorian mukaan omaa hallintorooliaan ja toimii aikaisempaa hallinnallisemmassa roolissa korostaen sitä, että se ei tuota itse palveluita vaan siirtää tätä vastuutaan palvelujen tuotannosta entistä enemmän yleisten palvelujen puitteiden vahvistamiseen. Vst-oppilaitokset luovat ja välittävät välillisenä valtionhallintona valtion palveluita. Valtion palvelujen ”karsiminen”, vähentäminen tai muuttaminen vaikuttaa myös vst-oppilaitosten tuottamien palvelujen määrään. Samanaikaisesti edellytetään palvelujen tuottajilta ajattelullista muutosta järjestää aikaisempaa enemmän ”palvelupuitteita” ja edellytetään käyttäjiltä enemmän omaa vastuuta palvelukokonaisuudessa. Kuvioon on painottaen koottu ilmauksia liikunnan koulutuskeskusten synteettisistä koulutus- ja sivistystehtävistä, joita edellä käsiteltiin. Kyseessä on selvä sisällönanalyysi, kategorisointi. Tavoitteena on muodostaa sanojen sisältömääritteitä tarkemmin jäsentävällä nelijaotellulla kuva siitä, millaiset asiat korostuvat oman tehtävän määrittelyssä. Tämänkään kuvion ei ole tarkoitus olla absoluuttinen kuvaus liikunnan koulutuskeskuksen tehtäväkuvasta, vaan siihen on koottu nimenomaan ylläpitämislupahakemuksista löydettyjä keskeisiä tehtävällisiä painatuksia.

Markkinaehtoinen (markkinaohjautuvuuteen liittyvät: kilpailuttaminen, maksupolitiikka, yksityistävä strategia ja uudelleenorganisointi) toiminta nousee esille liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuvassa. Toisaalta korostetaan toiminnan palve-

levaa, olosuhteita mahdollistavaa roolia. Kaikkein selvimmin osin uusliberalististen arvojen ja painotusten vaikutusten voidaan sanoa näkyvän liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuvassa käsitteiden kiire ja hektisyys kautta. Ne puolestaan aiheuttavat kansalaisten liikkumattomuutta. Kilpa- ja huippu-urheilun tukemisen voidaan myös sanoa painottuvan sivistystehtävässä voimakkaasti. Omaa pedagogista roolia korostetaan erilaisten erityisryhmien vaatiman (mm. vammaiset), ns. soveltavan liikunnan kautta. Myös internaattirooli tuodaan esiin. Leimallista tehtäväkuvaukselle on toiminnan lainmukaisuuden ja ”sopimuksellisuuden” vahva korostaminen, jonka ei voi sanoa olleen perinteinen vapaan sivistystyön sisällöllinen painotus.

Vapaan sivistystyön kehysnormien mukainen eetos ei nouse liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuvassa esille. Vapaa sivistystyö on liikunnan koulutuskeskuksille toisaalta liikuntatoimijoiden (seurat ja järjestöt) tarvitsemaa toimintaa ja toisaalta puhdasta asiakaspalvelua ja olosuhteiden luontia. Liikunnan koulutuskeskusten sijoittaminen osaksi vapaan sivistystyön ydintä, vapaan sivistystyön kehysnormeja, on ongelmallista. Liikunnan koulutuskeskusten toiminta ei missään vaiheessa ole leimallisesti ollut minkään erityisen arvon tai aatteen kannattelua sitä poliittista jatkavaa ulottuvuutta lukuun ottamatta että toiminta, osin myös urheiluopistoissa on aikaisemmin ollut Suomen valtakunnan urheiluliiton tai Työväen urheiluliiton alaisena.

Pitkäsen (2012) mukaan vapaa sivistystyö on ollut nykyisenkaltaista vasta vuoden 1998 lakiuudistuksen jälkeen. Vapaa sivistystyö on voitu sen jälkeen nähdä näiden viiden oppilaitosmuodon enemmän tai vähemmän yhtenäisenä koonnoksena vasta tuosta vuodesta lähtien. Muutos on pitkässä kaaressa äkillinen ja institutionalisoi vst-oppilaitokset yhteiskunnan kehittämisjärjestelmän osaksi sitoen niille yhteisen resurssin. Pitkäsen tiivistyneen (2012, 45) näkemyksen mukaan kyse on siitä että:

”...kaikilla vapaan sivistystyön toteuttajilla on ollut taustallaan joku muu tärkeämpi aate. Kansalais- ja työväenopistoilla se oli työväen valistus ja kansanopistoilla vastaavasti grundtvigilaisuus, kristillisuus, työväenaate, raittius tai muu vastaava. Kesäyliopistoilla aate oli varmaankin viime kädessä valistusaate ja opintokeskuksilla omien taustajärjestöjensä aate. Urheiluopistoilla se oli urheilu-aate, joka sekin oli joko valkoista tai punaista. Vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät ole syntyneet toteuttamaan vapaan sivistystyön aatetta. Ne ovat syntyneet aina jostakin muusta aatteesta tai tarpeesta, ja sivistys on ollut keino tämän aatteen toteuttamiseksi tai tavoitteen saavuttamiseksi”. (Pitkänen 2012, 45.)

Näkemyks on hallintovirkamiehen teknokraattisen steriili ja insinöörimäinen näkemys vapaasta sivistystyöstä ja sen sisällöstä. Valtion näkökulmasta vapaa sivistys-

työ on nykyisessä muodossaan Pitkäsen mukaan ”tosiasiassa hallinnollinen käsite, joka yhdistää viisi hyvin erilaisen perinnön omaavaa oppilaitosmuotoa”. (Pitkänen 2012, 45.) Heterogeeniselta arvopohjalta toimivat vst-oppilaitokset omaavat hyvin erilaisen toimintakulttuurin, ja niiden kohderyhmät ovat erilaiset. Perinteet ovat kaikilla omanlaisensa.

Liikunnan koulutuskeskusten perinteet ovat yleisessä urheiluaatteessa. Aatteellisen toiminnan merkitys niiden toiminnassa on vähentynyt entisestään viime vuosina. Heikkilän vuonna 2000 esittämän, Kuortaneen urheiluopistoa koskevan toiminnan sisältömaailman mukaan ”Kuortaneen Urheiluopisto on kehityskeskus, joka tuottaa, kehittää ja markkinoi kilpa- ja huippu-urheilun, vapaa-ajan sekä liikunta- ja terveyskasvatuksen palveluja”. (Heikkilä 2000, 3.)

Liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuva näyttää sisältävän strategista it-seasemointia kuvaavia ulottuvuuksia. Se sisältää kuitenkin vain vähän elementtejä vapaan sivistystyön perinteisestä eetoksesta. Liikunnan koulutuskeskusten tehtäväkuvan analysoinnissa on korostettava urheiluopistojen historialliseen kehityskaareen (kehityspolkuun) liittyviä tekijöitä. Urheiluopistot liitettiin vapaaseen sivistystyöhön asteittain 1980- ja 1990-lukujen aikana. Laki vapaasta sivistystyöstä sijoitti ne osaksi uutta vapaata sivistystyötä vuoden 1998 lakiuudistuksen yhteydessä. Perusteita kyseisen lakiuudistusprosessin yhteydessä tarkasteltaessa voidaan sanoa, että liikunnan koulutuskeskukset liitettiin uuteen vapaaseen sivistystyöhön toiminnallisen samankaltaisuuden perusteella. Urheiluopistojen taustalla oli yksityisiä järjestäjätahoja, jotka järjestivät liikunta-alan ammatillista koulutusta. Painopiste oli terveysliikunnassa. Voidaankin sanoa, että mikään ei ole oikeastaan muuttunut, ja että Alasen kehysnormien kuvaamaa vapaan sivistystyön perinteistä eetosta on vaikea löytää liikunnan koulutuskeskuksen tehtäväkuvasta. Ainoastaan internaatti toimintamuotona on selvästi osa vapaan sivistystyön perimää, mutta sekin ilman kansanopistoidea. Varovasti arvioiden voi sanoa, että liikunnan koulutuskeskusten toiminnan näkeminen enemmän irrallaan perinteisestä vapaasta sivistystyöstä helpottaisi koko vapaan sivistystyön sisällön määrittelyä. (vrt. Niemelä 2008a, 24).

Heikkilä tiivistää Kuortaneen urheiluopiston 50-vuotishistoriikissa mennyttä kehitystä vuoteen 2000 asti. Hänen mukaansa Kuortaneen urheiluopiston vaiheet ovat olleet ”riippuvaisia koko suomalaisen yhteiskunnan kehityksestä ja kulkeneet sen valtauomiin sopeutuen” (Heikkilä 2000, 6). Rooli on ollut yhteiskuntaan ja sen muutoksiin sopeutujan rooli. On toteutettu yhteiskunnan tarpeen mukaista toimintaa. Legitimaatio nousee vahvasti sopimus pohjalta ja on myös määrittelyllisesti selvästi palvelullisempaa ilman vapaan sivistystyön perinteisiin kehysnormeihin liittyvää identifikaatiota. Liikunnan koulutuskeskusten identiteetti on vahvasti markkina-

ja palveluohjattu. Tehtäväkuvan sisällöllinen muuntuminen 2000-luvulla entistä palvelevampaan ja ihmisten omaa vastuuta korostavaan rooliin ei näytä olleen liikunnan koulutuskeskuksille kriittinen ja vastavoimaa energisoinut asia. Muutokset on pystytty tulkitsemaan paikallisesti (oppilaitoskohtaisesti). On pystytty tekemään niistä omia tulkintoja ja sopeuttamaan tämä omaan toimintaan.

Ylläpitämislupajärjestelmä on yksi valtionrahoituksen kanavoitumisen ohjauskeino. Liikunnan koulutuskeskuksista todetaan vuonna 2011, siis ennen lupien uudistamista niiden rahoitusta pohtineessa työryhmäraportissa, että liikunnan koulutuskeskusten ”nykyisten ylläpitämislupien ohjausvaikutusta on vaikea täsmällisesti arvioida, mutta pinnallisesti tarkasteltuna voidaan todeta, etteivät ko. asiakirjat linjaa sellaisia asioita, jotka vahvasti ohjaisivat minkään liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjää toteuttamaan jonkinlaista erityistä tehtävää”. (Liikunnan 2011, 32.)

Samanaikaisesti KEHO-prosessin aikana oli käynnissä liikunnan koulutuskeskuksia koskevia määrittelyprosesseja ja kehittämishankkeita. Niitä koskevassa kehittämisasiakirjassa todetaan, että ylläpitämislupien sisältämät tehtävämäärittelyt liikunnan koulutuskeskuksissa koetaan yleisinä, ja että ne eivät määrittele yksittäisten oppilaitosten tarkempaa tehtävää eivätkä työnjakoa. Liikunnan koulutuskeskukset esittivät työryhmän raportin mukaan toiveita, että valtio ohjaisi oppilaitoskenttää nykyistä vahvemmin, jotta ”verkostoyhteistyössä eri roolien löytäminen ja niiden syventäminen sekä osaamisen ja asiantuntemuksen jakaminen mahdollistuisivat paremmin”. (Liikunnan 2011, 32.)

Vapaan sivistystyön vapaus tulkitaan näkemyksessä eri tavalla liikunnan koulutuskeskuksissa kuin muissa vst-oppilaitoksissa. Prosessin edetessä liikunnan koulutuskeskusten osaamisalueiksi olivat keskusteluissa nousseet liikunta-alan turvallisuusasiat, terveellinen liikunta ja urheilu, kansalaistoiminnan kehittäminen, liikunnan ja urheilun pedagogiikka, soveltava liikunta, senioriliikunta, motoriset taidot, luontoliikunta sekä tietyn lajin tai lajiryhmän kehittäminen. Näiden alustavien tavoitteiden ja osaamisalueiden kehittäminen jatkui vielä työryhmän työn jälkeen. (Liikunnan 2011, 33.) On todennäköistä, että liikunnan koulutuskeskukset ja niitä ministeriössä ohjaava osasto ovat halunneet tuottaa omaa informaatiota käydyin lainuudistuskeskustelun taustalle omista lähtökohdistaan mm. tällä työryhmäraportilla.

5.2.5 Liikunnan koulutuskeskusten strateginen alueidentiteetti

Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitämislupahakemuksissa on paljon yhteisiä määrittelyjä. Liikunnan koulutuskeskuksilla on erilaisia vakiintuneita toimintamalleja.

Ne toimivat toisaalta yleisinä palvelu- ja osaamiskeskuksina ja toisaalta huippu-urheilijoiden harjoittelukeskuksina tarjoten samalla erilaisia urheilijoiden tarvitsemia tukipalveluita. Toimintamalliin kuuluu myös maksullisen palvelutoiminnan järjestäminen (mm. erilaiset tyky-koulutukset ja hyvinolon palveluiden tarjoaminen). Liikunnan koulutuskeskukset kokevat järjestävänsä jatkossakin lain edellyttämää koulutusta erityisesti sisäoppilaitoksina ja korostavat tehneensä keskenään strategista työnjakoa.

Lisääntynyt liikkumattomuus ja siitä johtuvan ihmisten toimintakyvyn heikkenemisen lisäävät niiden toiminnan tarvetta. Kansan- ja yksilöiden hyvinvointi tulevaisuudessa vaatii terveyskasvatusta. Tämän lisäksi koetaan, että pitäisi nykyistä enemmän tukea arjen itseohjautuvuutta ja lisätä terveyskasvatusta. Toisaalta korostetaan, että ihmiset kaipaavat entistä enemmän yksilöllisiä ja laadukkaita palveluita, ja että niitä on kyettävä jatkossa tarjoamaan entistä enemmän.

Liikunnan koulutuskeskusten paikka aluerakenteessa on selvästi monitasosuuntautunut. Toimintaa järjestetään paikallisille ja yhä lisääntyvässä määrin myös kansainvälisille toimijoille. Ne kokevatkin vakiinnuttaneensa asemansa toiminta-alueellaan merkittävänä toimijana. Urheiluopistojen keskinäinen verkosto on niille tärkeä strategisen työnjaon näkökulmasta. Kun työnjaosta on osin pystytty sopimaan, omaa toiminnallista profiilia on viime vuosina nostettu mm. erikoistumalla eri liikuntalajien maajoukkueiden harjoittelukeskuksiksi.

Toiminta liikunnan koulutuskeskuksissa rakentuu selvästi erilaisten palvelukeskusten pohjalle. Moninainen toiminta on eriytetty erilaisiin palvelukokonaisuuksiin. Urheiluopistojen keskinäinen strateginen työnjako on tehty. Toimintaa ollaan valmiita painottamaan enemmänkin, jos yhteiskunta esittää tästä toiveita. Oman tehtävän strategisen merkityksen nähdään tulevaisuudessa kasvavan yhteiskunnan monen muutoksen yhteisvaikutuksesta. Kunkin oppilaitoksen erityinen rooli on luotu keskinäisen työnjaon kautta ja tukeutuu vahvasti myös urheiluopistoverkoston kokonaisuuden mahdollistamaan resurssien jakoon, jolla on luotu kullekin niiden tarvitsemat liikunnalliset ja toiminnalliset erityispuitteet.

Liikunnan koulutuskeskuksilla on urheiluopistoidentiteetti. Toiminnalliset nimet sisältävät aiemmin käytetyn urheiluopisto -sanana. Liikunnan koulutuskeskuksista 80 % on yhä nimeltään urheiluopistoja. Liikunnan koulutuskeskus on hallinnollinen termi. Liikunnan koulutuskeskukset ovat jo pitkään jakaantuneet useaan erilaiseen toiminnallisen maantieteellisen vastualueen ryhmään. Vastuualueiden maantieteelliset rajat ovat myös vaihdelleet 1900-luvun loppuvuosikymmeninä. Tällä hetkellä 11 oppilaitoksella on valtakunnallinen vastuualue ja kolme oppilaitoksista on alueellisella koulutusvastuulla toimivia.

Seitsemällä liikunnan koulutuskeskuksista on alueeseen tai paikkaan sitoutunut nimi. Kahden nimeen sisältyy sijaintikunnan nimi. Urheiluopistojen nimet juontuvat yleensäkin historiasta. Opistot on pääosin perustettu maakunnallisen tarpeen pohjalta, maakunnallisten toimijoiden voimin, joiden toimintaan ja sen luomiseen on saatu valtionapua. Opistoja pyörittävät pääosin maakuntiin sijoittuneet säätiöt, ja niissä toimivat painottuneesti sijaintimaakuntien ihmiset. Opistot ovat sijaintikunnissaan ja sijaintimaakunnissaan merkittäviä työnantajia ja alueellisia ja maakunnallisia vaikuttajia. Opistojen syntyminen oli aikansa valtakunnallista ja maakunnallista kehittämispolitiikkaa, johon liittyi myös alue- ja sijaintipoliittisia ulottuvuuksia.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat tehneet strategista keskinäistä työnjakoa jo vuosia ja muodostavat valtakunnallisen verkoston. Verkosto toimii säännöllisesti kokoontuvan keskinäisen urheiluopistoverkoston kautta, sen kautta hoidetaan myös suhdetta ohjaavaan ministeriöön. Tuo ”toisen” tason systeemi koetaan ainakin liikunnan koulutuskeskusten ydinryhmässä, 11 valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen keskuudessa, merkittäväksi työn sisältöjen pohdinnan rakenteeksi. Suora opistojen valtionohjaus koetaan urheiluopistoissa lähinnä raamiohjauksena ja ohjaukseen toivotaan jopa lisää tavoitteiden sitomiseen liittyviä yhteistoimintaneuvotteluja ohjaavan ministeriön osaston kanssa.

Liikunnan koulutuskeskukset tekevät monenlaista kehittämistyötä ja käyttävät toiminnassaan monenlaista hankerahoitusta kehittääkseen sekä omaa että vaikutusalueensa toimintaa. Ne tuovat vahvasti esiin kehittäjä- ja innovoijarooliaan kaikenlaisessa kehittämistyössä. Niillä on ylläpitämislupahakemuksissaan vahva usko omaan erityisosaamiseensa ja sisäistynyt ajatus siitä, että ne kykenevät myös käyttämään oppilaitokseen kertynyttä osaamista yhteiskunnan kehittämiseksi.

Toimintaa suunnataan niin kansainvälisille kuin paikallisillekin markkinoille. Tämä laaja palvelutehtävä mahdollistuu niiden liikunnallisen erityisosaamisen ja erityispuitteiden johdosta (infrastruktuuri). Urheiluopistot korostavat näiden erityisolosuhteiden ja niihin liittyvän erityisosaamisen koituvan kaikkien liikuntaa harastavien hyödyksi, esimerkiksi maajoukkueiden valmennuskeskuksiin kertyneen erityisosaamisen jakamisen kautta myös muille toimijoille.

Urheiluopistoilla on vahva maakunnallinen identiteetti, jota myös korostetaan. Työtä korostetaan tehtävän monella tavalla ympäröivän maakunnan kehittämiseksi. Perinteet tässä työssä nostetaan esiin. Sijainti hyvien kulkuyhteyksien varrella mahdollistaa entistä suurempien käyttäjäryhmien tavoittelun. Kokonaistehtävä koetaan vahvasti valtakunnalliseksi palvelutehtäväksi oppilaitosroolin jäädessä selvästi pienemmäksi.

Heikkilä kuvaa Kuortaneen Urheiluopiston strategisten suunnitelmien mukaisen toiminnan jakautuneen neljään erilaiseen keskkukseen 1980-luvun lopussa. Se on kuvaava esimerkki liikunnan koulutuskeskusten (urheiluopistojen) palveluroolin eriytymiskehityksestä. Heikkilän mukaan toiminta jakautui tuolloin leimallisesti koulutuskeskuksen, valmennuskeskuksen, vapaa-aikakeskuksen ja palvelukeskuksen toimintojen välille. (Heikkilä 2000, 263 - 264 ja 295 - 320.)

5.3 Opintokeskusten tehtäväkuva

5.3.1 Synteettinen koulutustehtävä

Koulutustehtävän ydinsanastokuvan pääteltiin menetelmärajauksessa edellä muodostuvan jo viidellä sanalla ja sivistystehtävän 10 merkitsevällä sanalla. Opintokeskusten synteettiseen koulutustehtävämäärittelyyn jääneet yhdeksän sanaa tarjoavat tätä taustaa vasten vain hieman ydinsanastoa laajemman sanaston synteettisen koulutustehtävän muodostamiseksi. Sanasto on liikunnan koulutuskeskusten käyttämään sanastoon verrattuna suppea. Se vastaa liikunnan koulutuskeskusten ydinsanastolla luotua sanapilveä, jossa oli kymmenen sanaa. Onkin syytä arvioida voidaanko näin pienellä sanastolla luoda synteettinen koulutustehtävä ennen sen esittämistä. Periaatteessa synteettinen koulutustehtävä ja sen ydinkuvaus kannattaa muodostaa mahdollisimman pienestä sanamäärästä, jota kaikki tarkasteltavat oppilaitokset ovat käyttäneet mahdollisimman monta kertaa. Ratkaisevaa on, voidaanko tehtäväkuvaus ylipäättään muodostaa noista sanoista ja toisaalta antaako se riittävästi informaatiota toiminnan tavoitteista.

Viiden sanan pohjalta tehty sanapilvi opintokeskusten koulutustehtävistä korostaa toiminnan arvosidonnaisuutta. Samalla vahvistuu käsitys siitä, että ydinsanastokuva kannattaa tehdä mahdollisimman pienellä sanamäärällä. Sanapilven informaatioarvo on yllättävän suuri. Tämä kertoo samalla opintokeskusten toiminnan samankaltaisuudesta ja lain pohjalta luodusta koulutustehtävästä. Kuviosta 28 voidaan muodostaa helposti seuraavanlainen opintokeskusten koulutustehtävän ydintä kuvaava lause: Opintokeskus x järjestää arvojen ja aatteiden pohjalta koulutusta jäsenjärjestöjensä kanssa. Kymmenen sanan lauseella on mahdollista luoda jo käsitys siitä, miksi opintokeskus koulutusmuotona on olemassa.

OPINTOKESKUS ARVOT JA AATTEET JÄSENJÄRJESTÖJENSÄ KOULUTUSTA OK:N OMA NIMI

Kuvio 28. Opintokeskusten ylläpitämislupahakemuksissa koulutustehtävän määrittelyssä viisi eniten käytettyä sanaa

Yhdeksän (9) sanan (sanaryhmän) pohjalta opintokeskuksen synteettinen koulutustehtävä ei juuri tuo lisää informaatiota ydinsanastokuvaan verrattuna. Synteettiseksi koulutustehtäväksi muodostuu seuraavanlainen tehtävä:

Opintokeskuksen koulutustehtävänä on tuottaa ja toteuttaa sivistävää koulutusta, joka perustuu sivistystyölle ja jota ohjaavat arvot ja aatteet. Koulutus on opintokeskuksen omille jäsenjärjestöille suunnattua lain mukaista sivistystyötä.

Opintokeskusten synteettinen koulutustehtävä on 26 sanan mittainen täytesanoineen ja sisältää 4 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 30. Sana-analyysiin jääneet 120 sanaa kuvaavat hyvin opintokeskuksen koulutustehtävän sisällön moninaisuutta ja erilaisiin taustaryhmiin painottunutta koulutustehtävää. Opintokeskusten ylläpitämislupahakemusten sisältämien koulutustehtävien määrittelmistä poimitut seuraavat 23 sanaa on koottu kuvioon 29.



Kuvio 29. Opintokeskusten synteettisen koulutustehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 23 sanaa

Lain esittämä mahdollisuus painottaa omia kasvatustavoitteita (myös omaa pedagogiikkaa) nousee opintokeskusten määrittelyissä esiin kahdella eri tavalla: korostetaan toiminnan arvoja ja omaa pedagogiikkaa. Opintokeskusten ylläpitäjät ovatkin hajanainen joukko yhteiskunnallisia toimijoita, joista monilla on vahva kytkentä mm. poliittisiin puolueisiin. Onkin luonnollista, että ne korostavat toimintansa nousevan tältä oman yhteiskuntaorientaationsa pohjalta ja olevan siten jo peruluonteeltaan yhteiskunnallista toimintaa. Se on samalla perustelu toiminnan yleisivistävälle luonteelle ja jäsenjärjestösuuntautuneisuudelle, joka painottuu koulutus-tehtävän lisäksi myös sivistystehtävässä.

Alanen (1986, 38) on jakanut järjestöllisen sivistystyön, jota opintokeskukset edustavat, neljään luokkaan niiden kokonaistavoitteiden, arvosuuntausten ja jäsenperustan mukaan. Järjestöt voivat olla puolueorganisaatioon ja sen poliittiseen ideologiaan sitoutuneita. Järjestöt voivat olla myös ns. uskonnollisia järjestöjä, joiden päätavoitteena on kristillisen uskon ja elämäntavan vahvistaminen. Järjestöt voivat Alasen mukaan olla myös ammatillisia tai taloudellisia intressijärjestöjä. Neljännen järjestöryhmän muodostavat hänen mukaansa puolueisiin, kirkkokuntiin, ja taloudellisiin eturyhmiin sitoutumattomat eli avoimen aatteelliset järjestöt. (Alanen 1986, 38.)

Opintokeskukset painottavat koulutustoimintansa nousevan arvojen ja aatteiden pohjalta. Opintokeskusten toimintaan on jo pitkään kuulunut erityinen oma koulutusmuoto, opintokerhotoiminta, jonka ympärille koko niiden toiminta on käytännössä syntynyt. Opintokerho on kehittynyt ruotsalaisen Oscar Olssonin kehittämän opintopiirin -käsitteen ja sen pedagogisen mallin pohjalta. (lisää esim. Niemelä 2011, 113 - 120) Opintokeskukset ovat tähän asti painottaneet erityisesti opintokerhojen keskeisyyttä omalle toiminnalleen ja opintokerhon pedagogisia erityispiirteitä. Huomionarvoista on, että viimeisimpien lainsäädännön ja valtionavun muutosten yhteydessä opintokeskukset osin luopuivat tästä erityispiirteestään omasta esityksestään. Muutos heijastuu niiden keskeisiin voimassa oleviin ylläpitämislupiin saakka, koska monissa ylläpitämislupahakemuksissa on mainittu opintokerhotoiminta. Osittainen luopuminen opintokerhotoiminnasta kertoo maailman muuttumisen nopeudesta, ja siitä että opintokeskukset ovat sopeutuneet tähän muutokseen vasta vuonna 2013 uudistettujen ylläpitämislupien hakemusten laadinnan jälkeen. Vielä vuoden 2015 asetusmuutoksessa opintokerho esiintyy omana määritelmänään ja kokonaisuutenaan, jonka oppitunteja ei laskettu mukaan koulutustuntien kokonaisuutensa opintokeskusten toiminnassa, jolle oli määritelty oma kiinteä vuosittainen valtionapunsa. Vuoden 2017

alusta erityisimmin on sulautettu osaksi opintokeskusten opintotoimintaan osoitettua kokonaisvaltionapua.

Valtion resurssiohjaukseen liittynyt muutos antaa koulutuksen toteuttajalle entistä suuremman vallan itse määrittellä, minkälaiseen koulutukseen resurssiaan suuntaa. Se ilmentää tapahtuneen muutoksen vaikutuksia arkipäivän toiminnassa. Toimintamuotovaatimuksiin liittyvää riippuvuutta on purettu, mutta se ei ole vaikuttanut kokonaisresurssiin, vaan tuo aiemmin sidottu resurssi on siirretty opintokeskusten yleiseen resurssiin. Tämä muutos, vaikka se on ollut vapaan sivistystyön perinteistä sisältöä liudentava, on ollut toisaalta oppilaitosten omaa vastuuta lisäävä ja hallinnon uuden ohjauksajattelun mukainen.

Alasen (1985, 32) näkemyksen mukaan ”järjestöllisen sivistystyön perinteinen imago omaehtoisena, aikuisten elämänehdosta ja tarpeista ohjautuvana ja osallistujakeskeisenä toimintana on perustunut olennaiselta osin opintokerhoon työmuotona, jolla monen vuosikymmenen ajan oli järjestöjen harjoittamassa vapaassa sivistystyössä hallitseva asema”.

Osa opintokeskuksista tukee yhä opintokerhoja, joten tuosta vapaaseen sivistystyöhön liittyvästä perinteisestä toimintamuodosta ei ole vielä kokonaan luovuttu, vaan opintokeskukset voivat aikaisempaa itsenäisemmin päättää, mihin samaansa valtionapua suuntaavat ja painottavat.

Esimerkiksi Opintokeskus Kansalaisfoorumi on korvannut toimintakäytännössään opintokerhon opintoryhmän käsitteellä. Opintoryhmälle voidaan aiemmasta opintokerhomallista poiketen ”välittää” enintään 500 euron suuruinen kokonaisvaltionapu syntyneiden kulujen perusteella. Aiemmin myönnetyn kerhovaltionavun määrän laskukäytäntö opintokerhoissa oli tuntiperusteinen.

Opintokeskusten koulutustehtävä korostaa toiminnan yleissivistävää luonnetta. Laajennetun sana-analyysin tarkemman tulkinnan pohjalta ilmenee, että yleissivistävyydellä tarkoitetaan juuri yhteiskunnallisen toiminnan edistämistä. Opintokeskusten koulutustehtävän sisältö painottuu lain esittämään yhteiskunnan eheyttä ja aktiivista kansalaisuutta edistävään koulutukseen. Myös sanat kansalaisuus ja monikulttuurisuus nousevat esiin. Koulutustehtävä ei ole omaperäinen ja tukeutuu suoraan lain määritelmiin. Tämä ilmentää opintokeskusten koulutustehtävän riippuvuutta lain määritelmistä. Koulutustehtävä on rakennettu vahvasti suoraan lain määritelmien pohjalta.

Opintokeskusten toiminnassa on lain määrittelemien tehtävien lisäksi myös muuta toimintaa. Opintokeskukset käyttävät koulutustehtävänsä määrittelyissä sanaa ”tuotetaan”. Sanaston laajemmassa tarkastelussa ilmenee, että tällä tarkoitetaan opintotoiminnan tuottamisen ja järjestämisen lisäksi erilaisten oppimateriaalien

tuottamista. Oppimateriaalien tuottaminen on perinteisesti ollut osa opintokerho- toiminnan sisältöä vielä pitkälle 1980-luvulle asti. Yhteiskunnallisen eriytymiskehi- tyksen johdosta oppimateriaalien tuottaminen on jatkuvasti aikaisempaa vaikeam- paa entistä pienemmille ja eriytyneemmille kohderyhmille. Opintokeskukset kuiten- kin kokevat tämän osin perinteisenkin roolin muista vst-oppilaitoksista poiketen yhä yhdeksi tehtäväkseen. Se on samalla yksi niiden erityisyyden korostamisen kei- noista ja tapa vakuuttaa resurssien omistaja opintokeskusten toiminnan erityislaa- tuisuudesta ja erityisresurssien tarpeesta.

Opintokeskukset toteuttavat järjestöllistä sivistystyötä, eikä elinikäinen oppimi- nen terminä nouse esiin opintokeskusten synteettisessä koulutustehtävässä. Opin- tokeskukset järjestävät oman koulutustehtävämääritelmänsä mukaan lain mukaista koulutusta. Toisaalta opintokeskukset painottavat tekevänsä yleissivistävää sivistys- työtä ja tämän voidaan tietyiltä osin sanoa sivuavan elinikäisen oppimisen käsitettä. Elinikäisen oppimisen periaate nousee esiin tarkasteltaessa synteettisen koulutus- tehtävän määrittelyissä ulosjääneiden ensimmäisten sanojen luetteloa. Elinikäisen oppimisen tavoite on esillä kahdessa kolmasosassa opintokeskusten hakemuksista.

5.3.2 Synteettinen sivistystehtävä

Samaa ydinsanatarkastelua kuin koulutustehtävän osalta tehtiin, voidaan tehdä myös opintokeskusten sivistystehtävän sanastosta. Viidellä yleisimmällä sanalla tehdyssä sanapilvessä näkyy toiminnan ydin, joskaan ei aivan yhtä selvästi kuin kou- lutustehtävässä (kuvio 28). Kuvion 30 sanojen pohjalta voidaan muodostaa lause: Opintokeskus x toimii jäsenjärjestöjensä koulutus- ja sivistystarpeen pohjalta tukien yksilöiden oman identiteetin vahvistumista.

toimivat
sivistys, sivistystyö, sivistystarpeet
jäsenjärjestöjen
oman identiteetin vahvistaminen
koulutustarpeet

Kuvio 30. Opintokeskusten sivistystehtävän viisi tärkeintä sanaa

Sanapilvet ovat synteettisiä malleja oppilaitosten tehtävien sisällöstä. Näiden analyysien perusteella voi sanoa, että ainakin terminologisesti vapaan sivistystyön perinnettä ajatellen opintokeskusten kiinnittyminen vapaan sivistystyön pitkäaikaisiin arvoihin on hyvin vahva ja selvä sekä koulutus- että sivistystehtävässä. Mitä konkreettinen toiminta näiden määrittelyjen pohjalta on, sitä ei voi tässä tutkimuksessa tällä aineistolla selvittää. Ydinsanastokuvia käyttäen tällaista määrittelytyötä olisi mahdollista tehdä tutustumalla tarkemmin opintokeskusten järjestämään koulustoimintaan ja sen todelliseen sisältöön. Tätä työtä Alanen (1986) teki Onkela-projektin yhteydessä 1970-luvun lopun ja 1980-luvun alun tilanteessa. Hän päätyi siihen, että tehtäväkuva oli osin muuttunut ja ajautunut pois tuolloisesta opintokeskusten mukaisesta ja edellyttämästä tehtävästä.

Opintokeskusten sivistystehtävä on mahdollista muodostaa 9:stä eniten mainintoja saaneesta sanasta. Nuo 9 sanaa tai sanaryhmää saivat joko 11 tai enemmän mainintoja sivistystehtävässä, ja sanat olivat laskennallisesti mukana kaikkien opintokeskusten sivistystehtäväkuvauksessa. Edellä menetelmärajoituksessa arveltiin, että se on keskiarvoisesti ajateltuna niin pieni sanamäärä, että sillä voidaan muodostaa vain sivistystehtävän ydinsanastokuva. Näiden sanojen (sanaryhmien) pohjalta opintokeskuksen sivistystehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen sivistystehtävä, joka on jossain määrin informatiivisempi kuin ydinsanastokuva:

***Opintokeskuksen** koulutustarjonta perustuu sen omien jäsenjärjestöjen sivistys- ja koulutustarpeisiin. Opintokeskus toimii yhteiskunnallisena vaikuttajana yksilöiden oman identiteetin vahvistamiseksi. Sivistystyö on valtakunnallista.*

Opintokeskusten synteettinen sivistystehtävä on 20 sanan mittainen täytesanoineen ja sisältää 2 yhdistelmäsananaa, joten todellinen sanamäärä on 22 sanaa. Keskimäärin opintokeskusten ylläpitämislupahakemuksen sisältämässä sivistystehtävässä oli 64 sanaa. Täytesanat poistaen voidaan ajatella 22 sanan ilmaisevan varsin laajasti kaikkien opintokeskuksen sivistystehtävän sisällön ytimen.

Opintokeskusten hakemusten sivistystehtävän sanallisessa kuvauksessa seuraavaksi useimmin esitetyt sanat on koottu kuvioon 31. Kuviossa on 18 seuraavaa sanaa, joita ei otettu mukaan opintokeskusten synteettisen sivistystehtävän määrittelyyn. Nuo sanat oli mainittu vähintään 5 kertaa, ja ne olivat mukana lähes joka toisen opintokeskuksen ylläpitämislupahakemuksen sivistystehtäväkuvauksessa.

kansalaisjärjestöt
vapaan muutos
yksilöt opintokeskus
yhdistykset ja harrastusryhmät tärkeää, korostuu, keskittyy
jatkuvasti koulutustarjonta
synnyttää, lisää, pyrkii, vaikuttaa yhteistyössä
valmiuksien kasvattaminen
erilaisia, erimuotoista, räätälöityjä
kehitykseen perustuu erityisesti
arvot
alueellisen, paikalliset

Kuvio 31. Opintokeskusten synteettisen sivistystehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 18 sanaa

Laajennettu sanasto laventaa opintokeskusten tehtäväkuvaa. Siitä ilmenee, että opintokeskusten yhteistyökumppaneiden työ tapahtuu paikallisesti ja alueellisesti. Tätä korostetaan. Kansalaisjärjestöjen arkinen toiminta tapahtuu pääosin niiden paikallisten toimintaryhmien kautta, joille myös räätälöidään kansalaisjärjestöjen kanssa erityisiä koulutuskokonaisuuksia.

Sivistystehtävässään opintokeskukset korostavat toimintansa yhteiskunnallista luonnetta ja järjestämänsä koulutuksen nousemista tuosta tarpeesta. Synteettisessä sivistystehtävässä korostuu yksilöiden oman identiteetin vahvistaminen. Tehtävän laajemmassa tarkastelussa korostetaan toimintaa yksilöiden omien valmiuksien vahvistamiseksi ja toimimista erilaisten yhdistysten ja harrastusryhmien kanssa. Kansalaisjärjestösuuntautuneen toiminnan voidaan nähdä olevan luonteeltaan sekä yhteiskunnan eheyttä tukevaa että aktiivista kansalaisuutta vahvistavaa, vaikka kansalaisjärjestöjen toiminta voi olla myös tavoitteiltaan voimakkaasti yhteiskunnan muuttamiseen pyrkivää.

Opintokeskusten palvelujen saavutettavuustavoite ilmenee tämän tutkimuksen aineistosta selvästi. Palvelujen saavutettavuuden tavoite ilmenee jäsenjärjestösuuntautuneena koulutuksena.

Sivistystehtävän sanaston laajemmassa tarkastelussa myös sana ”muutos” nousee esiin. Myös sana ”kehitykseen” voidaan havaita laajemmassa sanapilvessä (kuvio 31). Näistä sanoista yhdessä voidaan johtaa jo edellisessä luvussa esiin nostettu yhteiskunnan muutospyrkimys yhteiskunnan konkreettisen muuttamisen näkökulmasta. Ainakin tehtävämäärittelyssä opintokeskusten voidaan sanoa painottavan rooliaan yhteiskunnallisina toimijoina, jotka pyrkivät aktiivisesti muuttamaan yhteiskuntaa enemmän edustamiensa arvojen ja aatteiden mukaiseksi. Se on vapaan

sivistystyön kehysnormien ydinmäärittelyä, joka on säilynyt opintokeskusten toiminnassa.

Opintokeskusten koulutustehtävämäärittelyn laajemmassa tarkastelussa myös sana ”monikulttuurisuus” sai huomiota. Sivistystehtävän laajemman tarkastelun yhteydessä nousee esiin myös termi ”yksilö”. Näiden voidaan katsoa ilmaisevan tehtävän suuntaamisen painottamista myös uusille ryhmille. Opintokeskukset käyttävät määrittelyissään aktiivisesti myös termiä ohjaaminen. Ohjaamisen teema liittyy vahvasti niiden rooliin tuottaa palvelujaan nimenomaan alueellisille ja paikallisille harrastusjärjestöille, mikä kohdejoukko myös välittyy niiden sivistystehtävän laajempaan sisältöön kansalaisjärjestösuuntautuneisuuden rinnalle.

5.3.3 Opintokeskusten funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä

Seuraava tekstisisennys sisältää lain erityistehtävän opintokeskuksille.

Opintokeskukset toimivat valtakunnallisesti järjestäen yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa opintoja aktiivisen kansalaisuuden sekä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi.

Erityisessä koulutustehtävässä opintokeskusten toiminta-alue on määritelty valtakunnalliseksi. Tarkempi tehtävämäärittely jakautuu kolmeen osaan. Opintokeskukset järjestävät:

- 1.yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa opintoja
- 2.aktiivisen kansalaisuuden ja
- 3.demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi.

Lain antamien tehtävien voidaan sanoa näkyvän kaikissa opintokeskusten ylläpitämislupahakemuksissa. Valtakunnallinen rooli oli nostettu ylläpitämislupahakemuksissa esiin, joskin toimintaa kansalaisjärjestöjen ja niihin kuuluvien alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa korostettiin. Opintokeskukset painottivat toimivansa yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa ja tuottavansa nimenomaan näiden tarpeisiin ja arvoihin tukeutuvaa ja niitä vastaavaa koulutustoimintaa. Myös aktiivisen kansalaisuuden tavoite nousi monella tavalla esiin. Samoin demokratian ja kansalaistoiminnan edistäminen näkyi haetuissa tehtävissä.

On paradoksi että politiikan sisällön ymmärtämisestä sen sisällön muuttuessa entistä enemmän ns. kielipeliksi on tullut mm. Heikkisen ja Pajusen (2016) mukaan

kansalaistaito jo sinänsä. Tapahtunutta muutosta voi tulkita opintokeskusten näkökulmasta kahdella tavalla. Poliittisia sivistysjärjestöjä tarvitaan entistä enemmän ymmärryksen luojina, mutta samalla niiden rooli muuttuu entistä vaikeammaksi kielipelin monimutkaistuessa. Opintokeskukset ovat sikäli olleet ajan hermolla, että niiden lähipiirissä toimii useita ajatuspajoja. Tällaisia ovat Kalevi Sorsa -säätio, Suomen Perusta ja Suomen Toivo -nimiset ajatushautomot. Ajatushautomojen yleisenä tavoitteena on nostaa julkiseen keskusteluun erilaisia perusteltuja kantoja yhteiskunnallisista teemoista.

Toisaalta monimutkaistuessaan kielipeli myös pirstoutuu. Heikkisen ja Pajusen (2016) kirjassa ”Kansalaistaito” todetaan, että poliittisista puolueista on tullut vaaliorganisaatioita. Puolueet ovat entistä enemmän erilaisten vaalilauseiden kehittäjiä. Perinteinen kansalaisjärjestöjä palveleva rooli on muuttunut mainostoimistomaisemmaksi. Kun monet opintokeskuksista ovat lähellä poliittisia puolueita, niiden kokonaisroolin voi ajatella muuttuneen entistä enemmän järjestötyötä palvelevaksi, kun puolueiden palkkalistoilla suoraan työskentelevien tehtävät ovat muuttuneet entistä vaaliorientoituneemmiksi. Opintokeskusten omimman roolin voi oikeastaan sanoa korostuneen muutoksen seurauksena. Asian tarkempi selvittäminen olisi tärkeää. Voihan ajatella, että opintokeskusten rooli poliittisen kielipelin selittäjinä ja kansalaiskeskustelun virittäjinä voisi tätä taustaa vasten olla nykyistä merkittävämpi. Se voisi olla yhteiskunnallisen tuen ja legitimaation lähde nykyistä lain asettamaa tehtävää laajemmin. Tavoite sisältyy jo nyt opintokeskusten erityistehtävään, mutta maailman muuttuessa niiden roolia voitaisiin entistä enemmän korostaa esim. erilaisten kansalaiskyselyjen toteuttajina. Tämäntyyppinen yhteiskunnan demokratisoiminen kaikkiaan olisi mahdollista nykyistä laajemmassa mittakaavassa opintokeskusrakenteen mukaisella toimintamallilla. Opintokeskusten rooli on vstoppilaitoksista kaikkein lähimpänä poliittista järjestötoimintaa. Alanen näki tämän roolin erityisesti vahvistuneen 1970-luvun kuluessa ja merkittävästi samalla liudentaneen perinteisen vapaan sivistystyön kehysnormistoa. Poliittisten ja työmarkkinajärjestöjen ylläpitämien opintokeskusten dilemma on vahvasti kiertynyt yhteiskunnallisen kansalaistoiminnan ”kriisiytymiseen”.

Hanna Kuusela ja Mika Rönkkö kuvaavat kirjan ’Puolueiden kriisi’ esipuheessa mielenkiintoisesti tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä. Heidän näkemyksensä mukaan suomalainen yhteiskunta ja poliittiset puolueet ovat kriisiytyneet. ”Edustuksellisen järjestelmän uskottavuus on” niin keho, että 200-luvulla ”hallitus asetti erityisen kansalaistoiminnan politiikkaohjelman korjaamaan haluttomuutta osallistua yhteisten asioiden hoitoon”. (Kuusela ja Rönkkö 2008, 7 - 8.)

Jos poliitikot puhuvat konkreettisista asioista, niin epämääräiset sanat kuten ”sopeutumiskyky, jousto ja muutospaine” toistuvat (Kuusela ja Rönkkö 2008, 9.) Kaikki kiteytyy Kuuselan ja Rönkön näkemyksen mukaan sanaan uusliberalismi. Poliitikka on markkinoitunut, julkista sektoria supistetaan, maailma teknokratisoituu ja virkavaltaistuu. Heidän johtopäätöksensä on, että ”kuka ylipäätään on sanonut, että politiikan päätehtävänä on tehokkuuden maksimointi?” (Kuusela ja Rönkkö 2008, 10 - 12.)

Pitkän linjan kansansivistystoimija, Vsy:n silloinen pääsihteeri Seppo Niemelä oli tuolloin kritiikin kohteena olleen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ohjelmavastaavana oikeusministeriön demokradiyksikössä. Hän vastasi esitettyyn kritiikkiin toisaalla samana vuonna. Niemelän saaman käsityksen mukaan ”moni kansansivistäjä pitää puolueissa tapahtuvaa opintotoimintaa perusteiltaan epäilyttävänä”. Niemelän näkemyksen mukaan asiaa pitää lähestyä toisin. Demokratiassa puolueet ovat välttämättömiä toimijoita ja vallankäyttäjiä. ”Niiden keskeinen tehtävä on muokata ajassa olevat uudistusehdotukset vaaliohjelmiksi ja esittää ohjelmat kansalaisten punnittaviksi vaaleissa. Vaaliohjelmista uudistusajatukset siirtyvät hallitusohjelmiin.” Tästä nousevat asiat, jotka otetaan tarkemmin valmisteltaviksi, ja näistä jalostuu kaikkien kansalaisten elämään vaikuttavia lajeja ja päätöksiä. ”Aikuiskasvatuksen menetelmillä ja erityisesti kansansivistystyön pedagogiikalla on paljon annettavaa tapaan, jolla ohjelmia kehitetään”. (Niemelä 2008b, 75.)

Dialogi on avainasemassa. Puolueiden kannatus riippuu pätevistä ehdokkaista. Asiantuntemus on kilpailukeinoista tervein. ”Pätevä aikuiskoulutus tukee puolueen jäsenten ja ehdokkaiksi asettuvien asiaosaamista.” Kansansivistystyö voi tuoda prosessiin myös uusia tuulia. Ajatellaan, että kenttä ajattelee puoluejohdon määrittelemällä tavalla. Viestimet lisäävät tämän samanmielisyyden tarvetta. Ne nostavat heti esiin puolueiden sisällä olevat mielipide-erot ja keskustelut. ”Hyvin tehty poliittinen sivistystyö on tärkeää siksi, että se voi suuremmin vapausastein nostaa keskusteluun uudistusvaatimuksia ja hankaliakin kysymyksiä.” (Niemelä 2008b, 75 - 76.)

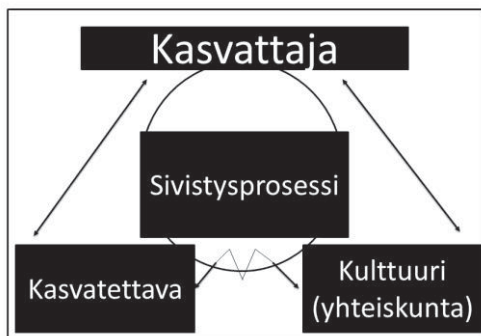
Puoluedemokratialle on itsetarkoituksellisestikin tärkeää se, että puolueen jäsenet tekevät puolueen päätökset. Silti puolueet voivat ja niiden kannattaa kuulla laajasti kansalaisia ennen päätöksentekoa ja linjanvetoa. Opintotoiminta antaa välineitä tähän. Niemelä esitti, että ”yksi keino demokratian ja kansalaiskeskustelun lisäämiseen voisi olla kansalaisjärjestöjen ja puolueiden yhteisten keskustelujen organisointi”. (Niemelä 2008b, 76.) Myös Turusen mukaan sivistystyö voidaan nähdä lähtökohtaisesti siitä näkökulmasta, että se tukee demokratiaa esimerkiksi eräänlaisena ”demokratian kouluna” viitaten Putnam ym. (2011) ”ja samalla demokratia on aidosti vapaan sivistystyön edellytys” (Turunen 2015, 39). Opintokeskukset ovatkin

kaikista vst-oppilaitoksista eniten rakentaneet yksilöiden omaa kehitystä tukevien ryhmien ja kansalaisjärjestöjen toimintaa.

Yleisen kasvatustieteen ja aikuiskasvatustieteen välille on tehty eroa 1900-luvun alkupuolelta mm. rakentamalla vapaalle sivistystyölle omaa teoriaperustaa, joka koskisi erityisesti aikuisten kasvattamista. Yleinen kasvatustiede ja siellä esiintyvät virtaukset ovat tiettyyn rajaan asti sovellettavissa myös aikuiskasvatustieteeseen. Seppo Niemelä lähti väitöskirjansa kansansivistyskäsitteessä yleisestä kasvatustieteen käsitteistöä rakentaen kasvatustieteen perusasetelmien kautta pedagogiikan sisältöä ns. välityspedagogisen sivistysprosessin kautta (kuviokuva 32). Välityspedagoginen ote on ollut keskeinen pedagoginen väline vapaassa sivistystyössä. Erityisesti kansanopistojen toiminta on perustunut grundvigiläiseen ajatukseen, jonka keskiössä on välityspedagogiikka. Välityspedagogisessa ajattelussa kasvatukseen liittyvä sivistysprosessi sitoutuu ylipolvisen tiedon ja yhteisen kulttuurin siirtoon eteenpäin, ja tässä asetelmassa ilmenevä kasvattajasuhde kasvattajan ja kasvatettavan välillä nähdään tasavertaisena, ns. platonilaisena dialogina, jossa siirretään persoonalliseksi muuttunutta (ei sisällä ideologiaa vaan elämänfilosofinen tieto asetetaan dialogiin muiden kanssa) tietoa yksilöltä toiselle. (tarkemmin esim. Siljander 1982, 63 - 64; Niemelä 2011, 101 - 105). Alanen (1970, 142) käyttää samasta asiasta käsitettä ”sokraattinen ajatusten vapauttaminen”, sen vaihtoehtona olevan asenteita muokkaavan agitaation sijaan. Poliittisten päämäärien palvelemissa ajaututaan Alasen mukaan pois vapaan sivistystyön omasta arvoperustasta.

Niemelän mukaan välityspedagogiikalle on noussut kaksi enemmän yksilöllisyyttä korostavaa pedagogista vaihtoehtoa erityisesti 1900-luvun loppupuolella. Pedagogiset suuntaukset ovat konstruktivismi ja kommunikativismi. Molemmissa korostuu välityspedagogiikkaa enemmän yksilö ja hänen roolinsa tiedon konstruoijana ja erilaisissa interaktioissa. (Niemelä 2011, 181.) Ojakangas (2006, 117) nimittää tällaista vapaata sivistystoimintaa ”yksilölähtöiseksi yhteisöllisyydeksi” viitaten samalla myös Toiviaisen (2002, 169) ja Alasen (1986, 245) määritelmiin. Niemelän (2011, 127) määrittelyn mukaan sivistyspedagogiikka on itsekasvatusta yhdessä.

Välityspedagogiikalle rinnakkaisena terminä sosiaalipedagogiikassa käytetään lyhempää termiä ”pedagoginen suhde”. Pedagoginen suhde liittyy hermeneuttis-henkitieteelliseen ajatteluun ja on Herman Nohlin luoma käsite, jossa korostetaan kasvatustapahtuman ainutkertaisuutta. Pedagoginen suhde perustuu rakkauteen, luottamukseen ja aitouteen. Sosiaalipedagogiikka on normatiivista toimintaa ja siihen liittyy kriittinen asenne yhteiskunnalliseen toimintaan ja se pyrkii muuttamaan yhteiskuntaa. Romaanisella kielialueella sosiaalipedagogiikasta käytetään termiä ”sosiokulttuurinen innostaminen”. (esim. Nivala 2008, 30, 33 ja 35.)



Kuvio 32. Itsenäinen välityspedagoginen sivistysprosessi kasvattajan ja kasvatettavan välillä.

Opintokeskukset toimivat itsenäisesti. Ne eivät nosta millään tavalla esiin toimintaansa yhdessä muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Ne eivät myöskään mitenkään korosta toimintaansa muiden vst-oppilaitosten kanssa. Opintokeskusten yhteistoimintaverkostot ovat niiden omia verkostoja, ja toisen tason organisaatioina niillä ei ole suoraa intressiä palvella ja edistää muita intressejä kuin niiden omilla taustajärjestöillä on. Valtionavun välittäjinä niiden rooli on toimia katalyyttinä ministeriön asettamien tavoitteiden ja taustajärjestöjensä tavoitteiden välillä. Koulutustoiminta, johon valtionapua etupäässä omille jäsenjärjestöille suunnataan, täytyy mahdollisimman hyvin sovittaa yhteen niiden tarvitsemien resurssien kokonaistarpeen kanssa niin että taustajärjestöjen resurssitarve jatkossakin olisi riittävä.

Opintokeskuseura, joka on opintokeskusten yhteiselin ja yhteinen neuvottelukumppani opetushallinnon suuntaan, ei nouse ylläpitämislupien sisällön tarkastelussa esiin. Poikelan ym. arviointiraportti viittaa opintokeskuseuraan yhteistyön luontaisuuden näkökulmasta. Sen mukaan opintokeskusten johtajat pienenä ryhmänä (yhteensä 11) ovat varmaan tottuneet tapaamaan usein sekä Opintokeskuseuran että Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön VSY:n kokouksissa, joissa aina puhutaan myös yhteisistä töistä. Yhteistyö opintokeskusten opintojohtajien välillä, kun he kaikki vielä käytännössä toimivat Helsingistä käsin, on varmasti luontevaa eikä tätä yhteistyötä tuoda mitenkään erityisesti esiin, yhteistyö on luontaista. (ks. myös Poikela ym. 2009, 98.) Jos riittävän pieni ryhmä kykenee pohtimaan keskenään yhteisiä painotuksia, kuten liikunnan koulutuskeskusten ja opintokeskusten kohdalla voidaan ajatella tapahtuvan, se on selvä ulkoista resurssi riippuvuutta purkava tekijä. Oma neuvotteluvara suhteessa valtioon on laajempi, kun yhteisistä tavoitteista kytetään ennakkoon keskustelemaan. Tähän viitattiin edellä myös Vahervan arviointi-

ryhmän raportissa, jossa todettiin, että oppilaitokset onnistuivat määrittelemään arviointiraportin pohjalle omat tavoitteensa niin hyvin, että se vaikeutti arvioinnin tasapuolista toteuttamista.

Pitkäsén toisaalla esittämä huomio opintokeskusten toiminnan sisällön kansalaisopistomaisuuden lisääntymisestä saa tässä tutkimuksessa lisävahvistusta. Toisaalta opintokeskusten toiminta on määrittelyllisesti niin painottuneesti kansalaisjärjestösuuntautunutta, että huomio voidaan tehdä tämän aineiston pohjalta vain hyvin yleisenä.

Alanen pohtii erityisen tarkasti tutkimuksessaan Sivistysjärjestöjen tehtäväkuvan muuttuminen sivistysjärjestöjen järjestämän koulutustoiminnan sisältöä suhteessa sivistysjärjestöjen usein laaja-alaiseen tehtäväkuvaan. Hän kiinnitti erityishuomiota siihen, missä määrin sivistysjärjestöjen muut tehtävät nousivat esiin niiden toiminnassa. Järjestökeskeisyys voi Alasen näkemyksen mukaan aiheuttaa tilanteen, jossa sivistystyötä käytetään järjestön teknisen suorituskyvyn parantamiseen ja toisaalta järjestöjen alueellisen ja väestöllisen toimintapiirin laajentamiseen sekä vaikutusvallan ja -voiman lisäämiseen kokonaistavoitteiden toteuttamisessa. Sosiologisen säännönmukaisuuden perusteella jokainen järjestö pyrkii säilymään ja laajentamaan toimintaansa. Sivistysjärjestöjen uuskorporatismi ja voimakas politisoituminen 1970-luvulla tukivat osin myös näitä tavoitteita. (Alanen 1986, 73 - 74.) Opintokeskuksia on tarkasteltava myös tästä näkökulmasta, joka ei ehkä ole tällä hetkellä niin voimakkaasti esillä kuin se oli puoluepoliittisesti aktiivisena ajanjaksona 1960- ja 1970-luvulla. Myös vapaan sivistystyön lakia korjattiin vuonna 1998 juuri tämän näkemyksen pohjalta, ja opintokeskusten oppilaitosrooli nostettiin aikaisempaa selvemmin esiin ja irrotettiin taustalla toimivan sivistysjärjestön tehtävästä.

Opintokeskusten yhdyssiteenä on jo pitkään toiminut opintokeskusseura, eräänlainen keskustelukerho, kuten edellä todettiin. Se on sittemmin rekisteröity, ja sille on suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön annettu toiminnan sisällöistä sitovasti keskusteleva rooli. (Opintokeskusseura 2018). Yhteistyö opintokeskusten välillä näkyy samalla tavalla kuin liikunnan koulutuskeskusten välillä, vaikka opintokeskusten toiminta lähtee selvästi erilaisista lähtökohdista kuin liikunnan koulutuskeskusten. Opintokeskuksilla on tästä huolimatta selvästi yhteisiä sisältöjä toimintansa määrittelyssä. Toisaalta oli yllättävää, ettei opintokeskusseura noussut ylläpitämislupahakemuksissa esiin. Se on tosin rekisteröity viralliseksi yhteistoimintaelimeksi vasta vuonna 2009. Opintokeskuksille voi olla itsestään selvää tällainen pluralistinen kaikenlaisen toiminnan tukeminen ja toisten mielipiteiden kuunteleminen, kun ne kuitenkin painottavat omia tavoitteitaan ja tuskin pääsisivät yhteisymmärrykseen esimerkiksi poliittisista tavoitteista, joita ne yhdessä edistäisivät. Suurin yhteinen

nimittäjä on kullekin oman aatteensa ja ideologiansa edistäminen samantyyppisin keinoin, joita nuo koulutus- ja sivistystehtävissä kuvatut keinot ovat.

Samalla tavalla ja pitkälti samasta syystä voi johtua, että elinikäinen oppiminen ei noussut terminä mitenkään vahvasti esiin opintokeskusten tehtävämäärittelyissä. Ne voivat omasta roolistaan nähdä elinikäisen oppimisen niin poliittisväritteisenä terminä, että jopa välttävät sen käyttöä. On kuitenkin syytä painottaa, että tämä on enemmän yleinen huomio kuin aineistosta nouseva fakta. Toisaalta syytä esittää tällainen olettaus tämä aineisto kyllä tukee.

Opintokeskusten kytkeytyminen toimintaympäristöönsä rakentuu aktiivisen kansalaisuuden kautta. Opiskelijat hakeutuvat opintokeskuksiin erilaisten kansalaisjärjestöjen ja -ryhmien järjestämän toiminnan kautta. Toisen tason organisaatioina opintokeskukset tuovat esiin taustajärjestöjensä arvoja ja aatteita. Opiskelijoiden kiinnittyminen tapahtuu taustajärjestöjen arvoihin ja opintokeskus mahdollistaa toiminnallaan näiden järjestö- ja kansalaistoiminnan arvojen jatkuvuutta mm. järjestökoulutuksen kautta. Toimintaryhmät ovat usein myös erilaisten yhdistysten harrastajaryhmiä joiden toiminnassa korostuu harrastuksellisuus. Kytkeytyminen tapahtuu harrastusorientaation kautta sitä kuitenkaan erityisesti korostamatta.

Opintokeskusten toimintaympäristö on järjestöissä. Oppivina organisaatioina opintokeskukset ovat taustayhteisöjensä liittymäpinta ympäristön toimintarakenteisiin. Rooli oppivana organisaationa on vahvasti järjestö- ja arvopohjaisen perinteen kannattelu. Kytkeytyminen aluekehittämisen verkostoihin ei ole merkittävää. Verkostoitumista muiden vst-oppilaitosten kanssa ei nosteta esiin. Keskinäistä yhteistyötä sen sijaan tehdään hanke pohjaisesti.

5.3.4 Kehysnormit ja opintokeskusten toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi

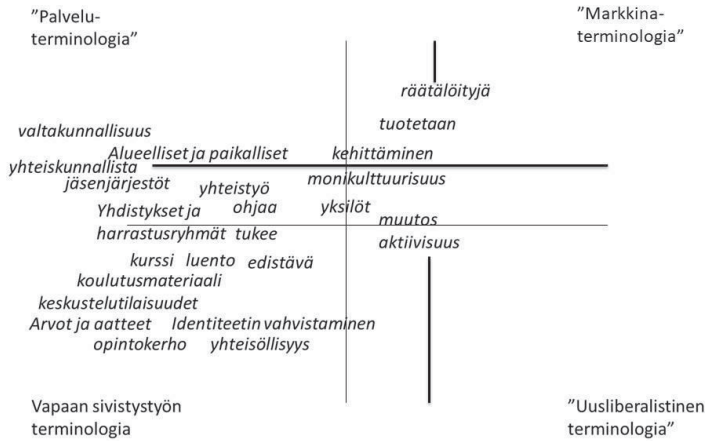
Onko opintokeskuksille löydettävissä oma pedagoginen rooli tai muu toiminnallinen itseasemoitumisen tapa nähdä toimintansa mielekkyys jostain erityisestä näkökulmasta osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta? Tarkastelun mahdollistamiseksi kaikesta edellä käsitellystä on pyritty muodostamaan kokonaiskuva. Kuvioon 33 on painottaen koottu erilaisia ulottuvuuksia opintokeskusten synteettisistä koulutus- ja sivistystehtävistä. Tavoitteena on muodostaa sanojen sisältömääritteitä tarkemmin jäsentämällä kuva siitä, millaiset asiat korostuvat opintokeskusten oman tehtävän määrittelyssä. Kuvan ei ole tarkoitus olla absoluuttinen kuvaus opintokeskuksen

tehtäväkuvasta, vaan siihen on koottu nimenomaan ylläpitämislupahakemuksista löydettyjä keskeisiä painoituksia.

Opintokeskusten itseasemoinnissa korostetaan toiminnan palvelevaa roolia. ”Uusliberalistiset” arvot eivät näy juurikaan opintokeskusten tehtäväkuvassa. Ainoastaan yhteiskunnalliseen muutokseen sopeuttaminen esitetään tavoitteena, jonka voidaan sanoa tukevan ajatusta oman vastuun kasvattamisesta yksilöiden omassa toiminnassa suhteessa valtioon. Poliittisessa toiminnassa yhteiskunnalliseen muutokseen sopeutuminen voi olla sisällöltään myös kriittistä tiedostamista. Yhteiskuntaa sopeutetaan omiin tavoitteisiin aktiivisin toimenpitein. Osalla opintokeskuksista on sisäänrakennetusti taustaryhmistään ja ylläpitäjästään johtuen tällainen tavoite. Tuo tavoite ei kuitenkaan ole perinteisen kansansivistysidean mukainen kuten Siljander on esittänyt, mutta näyttäytyy tällä hetkellä osin kriittisenä kansalaiskasvatuksena. Opintokeskusten oma pedagoginen rooli tulee esiin opintokerhotoiminnassa. Opintokeskukset tuovat esiin myös omia arvojaan ja aatteitaan sekä yksilöiden oman identiteetin vahvistamista ja yhteisöllisyyttä.

Vapaan sivistystyön perinteinen eetos nousee opintokeskusten tehtäväkuvassa jossain määrin esille. Vapaa sivistystyö on opintokeskuksille toisaalta jäsenjärjestöjen (seurat ja järjestöt) tarvitsemaa toimintaa ja toisaalta räätälöityjä palveluita suunnattuna jäsenjärjestöille. Vapaan sivistystyön pitkäaikaista ydintä, vapaan sivistystyön kehysnormeja, määrittelyistä löytyy osin harrasteyhteisöjen toiminnan tukemisesta ja oman identiteetin vahvistamisesta. Näiden toiminnassa myös arvot ja aatteet nostetaan esiin, myös poliittiset.

Opintokeskusten rooli voidaan nähdä hyvin palvelu- ja aateorientoituneeksi. Toiminnan voidaan jopa jossain määrin sanoa yhä olevan samankaltaista, jollaiseksi sen ydinsisältö muodostui vuoden 1976 opintokeskuslain pohjalta. Toiminta ikään kuin jatkuu tuon lain luoman määrittelyn pohjalta.



Kuvio 33. Opintokeskusten ylläpitämislupahakemusten tehtäväkuvan sisältämää keskeistä itseasemoitumista, asiakkaita, tavoitteita ja palvelu- ja markkinaorientaatiota kuvaavaa terminologiaa

Opintokeskusten tehtäväkuva näyttää aika ”kapealta” ja selvältä. Siirtymää kohti markkinaohjausta ei ole nähtävissä. Vapaan sivistystyön perinteistä eetosta opintokeskuksen tehtäväkuvasta jossain määrin löytyy. Niiden toiminta on jäsenjärjestösuuntautunutta ja päätoimintamuodot (opintokerho, kurssi, luento ja keskustelutilaisuudet) ovat kaikki perustaltaan vapaan sivistystyön perinteisiä kehysnormeja tukevia toimintamuotoja. Niihin voidaan sanoa liittyvän opinnollisen tavoitteen lisäksi myös toiminnan ohjautuminen omaehtoisesti. Myös persoonallisuuden kehittämiseen liittyviä tavoitteita voidaan ylläpitämislupahakemusten määrittelyistä löytää. Toiminta on institutionalisoitunut, mutta opintokeskusten valtionapua välittävä luonne on pitänyt organisaatiot suhteellisen pieninä toimijoina. Niille kehittynyt selvä palvelutehtävä liittyy jäsenjärjestöjen palvelemiseen. Yleissivistävät harrasteopinnot tehtäväalueena myös sopii tähän kehikkoon, ja yksilöllisyys nouseekin terminä esiin.

Tietynlainen yhteisöllisyyden päälleliimaaminen opintokeskusten toimintamotiivaationa tuntuu ongelmalliselta, eikä kehityssuunta kohti yksilön omavastuusempaa roolia olisi niiden näkökulmasta kovin ongelmallinen, koska toiminta opintokeskusten kanssa jo itsessään edellyttää jäsenjärjestöiltä omaa aktiivisuutta. Toiminnan sisällöllinen arvottaminen ”ulkopuolelta” on opintokeskusten näkökulmasta ongelmallista. Tällöin toimitaan ikään kuin omien jäsenjärjestöjen toimintaperiaattei-

den vastaisesti samalla rajoittaen ”omiksi koettujen” järjestötoimijoiden toimintavapautta ja rikotaan oikeutta määrittellä vapaasti omat tehtävät.

Opintokeskusten näkökulmasta vapaan sivistystyön dilemma omien tavoitteiden vapaasta määrittelystä on kaksitasoinen johtuen niiden omasta roolista toisen tason organisaationa. Opintokeskusten taustajärjestöt määrittelevät oman roolinsa ja tavoitteensa ja opintokeskuksen täytyy merkittävässä määrin sovittautua niihin. Opintokeskusten identiteetti on vahvasti kytkeytynyt taustajärjestöihin eikä niillä ole omaa taustajärjestöistään riippumatonta identiteettiä. Samalla tavalla niiden legitimaation lähde on taustajärjestöissä. Teoriassa voi ajatella, että identiteetin ja legitimaatiopohjan muutos ei ole eikä olisi niille ongelma.

5.3.5 Opintokeskusten strateginen alueidentiteetti

Opintokeskusten ylläpitämislupahakemusten määrittelyistä ei ole samalla tavalla löydettävissä strategista asemoitumista kuvaavia sanoja kuin niitä löytyi liikunnan koulutuskeskusten hakemuksista. Opintokeskukset eivät esitä pohdintaa strategisesta itseasemoitumisesta. Opintokeskusten hakemuksissa on vähän yhteisiä määrittelyjä.

Opintokeskusten toimintamalli on tarjota luentoja, kursseja, opintokerhoja ja keskustelutilaisuuksia yhdessä jäsenjärjestöjensä kanssa. Tähän liittyy myös yhteiskunnallisiin luottamustehtäviin ja kansalaisjärjestötehtäviin liittyvät koulutustarpeet. Koulutusta sanotaankin suunniteltavan ja räätälöitävän järjestöjen tarpeiden pohjalta tuottaen myös erilaisia opintomateriaaleja. Toiminnan yhdessä jäsenjärjestöjen kanssa koetaan liittyvän vahvasti yksilöiden oman identiteetin vahvistamiseen.

Toiminta on valtakunnallista, mutta taustajärjestöt toimivat eri puolilla maata - Lapista Etelä-Suomeen. Toiminnan juoneen kuuluu, että opintokeskusten jäsenjärjestöt sekä niiden alueelliset ja paikalliset toimijat järjestävät toiminnan.

Opintokeskusten toimintamalli on toisen tason organisaatio. Opintokeskus palvelee jäsenjärjestöjensä tarpeita mahdollistamalla niille omaehtoisia koulutusmahdollisuuksia. Strategia on räätälöidä omille kohderyhmille koulutusta ja tuottaa järjestö- ja kansalaistoimijoiden tarvitsemia oppimateriaaleja. Opintokeskusten strategia rakentuu tälle palvelutehtävälle liittäen siihen erilaisia kansalaiskasvatuksen elementtejä ja niiden tukemista.

Kaikkien opintokeskusten nimeen sisältyy sana opintokeskus. Tämä johtuu pitkälti vuosien 1976 ja 1998 lakimuutoksista. Opintokeskusten oppilaitosroolia selkiytettiin ja niille luotiin kaksivaiheisesti oma, ylläpitävistä taustajärjestöistä erillinen

tehtäväkenttä noilla lakimuutoksilla. Opintokeskukset ovat itsekin toisen tason organisaatioita. Hallinto niiden taustalla on järjestöllistä sivistystyötä. Taustatoumukset ilmenevät osin myös niiden nimistä. Kaikki käyttävät opintokeskuk- sen nimen lisäksi lyhennettyä pseudonyymiä (tsl, ksl, ok) logonomaisessa toimin- tanimikkeessään.

Opintokeskukset syntyivät valtakunnallisiksi organisaatioiksi ja ovat sellaisia edelleen. Niillä ei ole käytännössä omia fyysisiä opetustiloja, ja ne kiinnittyvät toi- mintaympäristöönsä oman hallintonsa ja palveluidensa käyttäjien kautta. Ne ovat perinteensä pohjalta (lähinnä opintokerhoto ja itseopiskelu) tuottaneet ja välittä- neet jatkuvasti vaihtelevan määrän oppimateriaaleja lähinnä palveluidensa käyttäjien tarpeisiin.

Keskinäistä yhteistyötä opintokeskukset ovat tehneet jo vuosia. Opintokeskuk- set toimivat valtakunnallisesti, ja niiden päätoimipaikat ovat pääkaupunkiseudulla. Opintokeskuseura määrittelee osin niiden ohjaussuhdetta ministeriön suuntaan. ”Toisen toisen” tason systeeminä opintokeskuseura on toiminut jo pitkään. Sillä on merkitystä myös keskinäisessä työnjaossa. Luontainen työnjako valtakunnallises- ti opintokeskusten välillä on suhteellisen selvä, koska kunkin omat jäsenjärjestöt käyttävät suuren osan niiden tarjoamista koulutuspalveluista eikä niiden välillä ole kilpailullista asetelmaa.

Yhdessä yhteistyökumppaneidensa kanssa opintokeskukset järjestävät toimintaa valtakunnallisesti, maakunnallisesti, alueellisesti, paikallisesti ja pienryhmätasolla. Toiminta mahdollistuu kevyellä rakenteella, kun yhteistyökumppanit järjestävät toiminnan. Yhteistyöverkostoja ei ole merkittävässä määrin rakennettu muiden koulutusjärjestäjien kanssa, ja niiden ohuen toimintarakenteen perusteella tähän ei olisi kovin paljon mahdollisuuksiakaan. Opintokeskuksilla ei ole paikkaan sitoutu- nutta identiteettiä. Kokonaistehtävä on vahvasti järjestöllinen palvelutehtävä ja oppilaitosrooli kiinnittyvät palvelutehtävään. Samalla vapaa tehtävähaku ilmenee ainoastaan yksittäisten toimintaryhmien palvelun kautta, jos niillä on tällaista tehtä- vänhakua.

5.4 Kansanopistojen tehtäväkuva

5.4.1 Synteettinen koulutustehtävä

Kansanopistojen ydinsanastokuva luotiin neljän sanan perusteella. Vain nämä neljä sanaa esiintyvät laskennallisesti kaikkien kansanopistojen koulutustehtävässä. Sanamäärä on pieni, mutta se kuvaa hyvin kansanopistojen moninaiseksi sopeutunutta roolia oppilaitoskentässä. Ne järjestävät muita vst-oppilaitosmuotoja selvästi laajemmalla tarjonnalla erilaisia koulutuksia erilaisille kohderyhmille. Kansanopistot ovat liikunnan koulutuskeskusten kanssa ainut vst-oppilaitosmuoto, joka järjestää erityisesti nuorille suunnattua päiväkoulutusta ns. pitkien opintolinjojen muodossa. Sanapilvessä korostuu kansanopistojen rooli vahvojen taustaorganisaatioidensa arvo- ja aatepohjaisuutta edistävinä organisaatioina. Tästä koulutuksellisesta painotuksesta kansanopistot näyttävät olevan keskenään samaa mieltä.

opisto
arvopohja
koulutus
opiston nimi

Kuvio 34. Kansanopistojen koulutustehtävän neljä tärkeintä sanaa

Kansanopistojen koulutustehtävä on selvästi moninaisempi ja heterogeenisempi kuin muilla vst-oppilaitoksilla, kun yhteisiä sanoja on vain neljä ja niistäkin kaksi liittyy opiston omaan nimeen. Kansanopistojen koulutustehtävä voidaan muodostaa 25:stä eniten mainintoja saaneesta sanasta. Näiden 25 sanan (sanaryhmän) pohjalta kansanopiston koulutustehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen koulutustehtävä:

Kansanopiston koulutustehtävänä on järjestää arvopohjaista tai vapaatavoitteista toimintaa tukevaa yhteiskunnallista koulutusta. Kansanopisto tukee ja edistää alueellista yhteisöllisyyttä. Kansanopisto antaa ja tarjoaa opiskelijoilleen erilaista yksilöllistä ja henkilökohtaista sivistystyön opetusta. Kansanopiston toiminnassa myös kulttuuri sekä erilaiset kasvatustieteelliset ja kansainvälisyys huomioidaan.

Kansanopiston synteettinen koulutustehtävä on 38 sanan mittainen täytesanoineen ja sisältää 7 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 45. Täytesanoineen keskimääräisessä kansanopiston ylläpitämislomakkeen sisältämässä koulutustehtävässä oli 82 sanaa. Kansanopistojen sanamassa on niin suuri, että koulutustehtävän määrittelyihin jää täytesanat poistaen ja sanat uudelleen ryhmitellen vielä 783 sanaa. Vain kuusi (6) prosenttia sanamassan sanoista tuli mukaan synteettiseen tehtävämäärittelyyn.

Kansanopistojen synteettinen koulutustehtävä jouduttiin muodostamaan lausekennallisesti joka toisen kansanopiston koulutustehtävämäärittelyssään käyttämistä sanoista. Se oli vaikeammin muodostettavissa kuin liikunnan koulutuskeskusten ja opintokeskusten kohdalla. Myös koulutustehtävälajennukseen otettiin mukaan 20 lisäsanaa, joten kansanopistojen määrittelyissä käytettiin yhteensä 45 sanan sanastoja.

Sanamäärä kertoo kansanopistojen koulutustehtävän sisällön moninaisuudesta ja niiden erilaisiin tausta- ja kohderyhmiin painottuneesta koulutustehtävästä. Toisaalta kansanopistojen tehtävä on vst-oppilaitoksista selkeästi kaksijakoinen, kun ne järjestävät sekä tutkintoon johtavaa koulutusta että erilaista kurssi- ja kehittämistoimintaa. Kansanopistojen ylläpitämislupahakemusten koulutustehtävien seuraavat 20 sanaa on koottu kuvioon 35.



Kuvio 35. Kansanopistojen synteettisen koulutustehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 20 sanaa

Tässä laajemmassa määrittelyssä kansanopistojen koulutustehtävä monipuolistuu. Siinä olevat sanat saivat suunnilleen yhtä paljon mainintoja. Tämä näkyy sanapilvessä siten, että kaikki sanat ovat suunnilleen yhtä suuressa fonttikooassa edellisessä kuviossa. Sanapilven yksi erityispiirre esitysteknisesti on juuri se, että se painottaa ja esittää isommalla fonttikooalla eniten mainitut sanat. Kuvioista 35 voidaan

todeta, että kansanopistojen sanasto on todella monta keskenään erilaista asiaa painottava.

Kansanopistot korostavat myös muutakin arvopohjaansa ja yleistä internaati-rooliaan ja erilaisten koulutusmuotojen (lähi-, etä-, monimuoto-opetus, yms.) ilmenemistä omassa toiminnassaan. Ne korostavat rooliaan sisäoppilaitoksina, joilla on oma vahva pedagoginen pohjansa vapaan sivistystyön taustalla olevassa yhteisöllisessä arvopohjassa. Voi olla, että opistot korostavat internaatirooliaan ja samalla näkevät mm. elinikäisen oppimisen enemmän muihin vst-oppilaitosmuotoihin kuuluvana sisällöllisenä asiana tästä syystä. Voi olla, että elinikäinen oppiminen jää kansanopistoissa taustalle, koska kansanopistot järjestävät niin monille kohderyhmille koulutusta. Monikohderyhmäsuuntautuneen toimintamallin ajatellaan pitävän sisällyksen koko elämänkaarta koskevan koulutuksen.

Tarkempi sanapilvi koulutustehtävän sanaston laajenuksesta on esimerkki siitä, että vain muutamalla sanalla voidaan luoda aineistollista tulkintaa. Kuviossa esiintyvät sekä yleissivistävä koulutus että ammattisivistävä koulutus tekstuaalisesti lähes samankokoisina. Voi päätellä, että tämä rajapinta on kansanopistoissa jatkuvasti keskustelussa oleva asia ja sen merkitystä jatkuvasti pohditaan. Pohditaan sitä, suunnataanko toimintaa ammatilliseen suuntaan vai yleissivistykselliseen suuntaan. Kaksijakoisuus nousi esille edellä luotaessa vapaan sivistystyön pitkää kaarta. Toisessa pitkässä kaaressa ammatillisen aikuiskoulutuksen nousun yhteiskunnallisen kehittämisen keskiöön ja resurssien siirtymiseen yleissivistävältä puolelta ammatilliseen koulutukseen 1970-luvulta alkaen katsottiin vahvasti määrittäneen vapaan sivistystyön kaikkea sen jälkeen tehtyä sisältömääritystä. Tämän yksittäisen kuvion pohjalta voi ajatella, että vapaan sivistystyön toisen pitkän kaaren keskeisin sisältö, jossa ammatillinen koulutus syrjäyttää yleissivistävän koulutuksen, näkyy erityisen selvästi tästä kansanopistojen koulutustehtävää kuvaavasta sanapilvestä.

Kansanopistojen koulutus- ja sivistystehtävissä painottuu voimakkaasti nuorille suunnattu koulutus. Vst-lain yleiset ja kaikille yhteiset määritelmät eivät tunnista tätä ulottuvuutta lainkaan. Toki nuorille suunnattu koulutus ilmenee kansanopistojen erityistehtävässä. Vst-laki on luonteeltaan ”aikuiskoulutuslaki”. On määrittelykysymys, minkä ikäiset ovat vielä nuoria. Nuorisotyölain määrittelyissä nuoriksi katsotaan kaikki alle 29-vuotiaat. He ovat nuoria aikuisia, joten kun kansanopistot kouluttavat peruskoulun suorittaneita nuoria, niin väljällä määrittelyllä heitä voidaan tästä koulujärjestelmän näkökulmasta pitää aikuisina, oppivelvollisuutensa suorittaneina. Koululakien muutosten yhteydessä vuonna 1998 määriteltiin samoin kuin voimassa olevassa vst-laissa, että nuorisokoulutuksen tehtävät ja sisällöt pitää johtaa kyseisen lain tavoitteista. Nuorisolle suunnatun koulutuksen painotus näkyy erityi-

sesti synteettisen sivistystehtävän sanastossa, jossa nuoret painottuvat kansanopistojen sivistystehtävän kohteena. Tämä on heijastumaa aiemmin esitetystä kansanopistojen internaattiluonteesta, johon liittyy oma pedagoginen perinteensä.

Grundvigiläistä internaattipedagogiikkaa on laaja-alaisesti Suomessa käsitellyt Pauli Siljander vuonna 1982 ilmestyneessä teoksessa ”N.F.S.Grundtvigin sivistysnäkemys ja kansanopiston tehtävä”. Siljanderin mukaan Kansanopistolehdestä käytiin 1970-luvulla laajaa keskustelua kansanopiston ideasta. Hän kytki virinnee innostuksen tuolloin mm. vahvana vaikuttaneeseen kehitysmaiden kehittämistutkimukseen, sen lisäksi, että taustalla olivat 1970-luvun koulutuslinjaukset ja muodolistunut koulutus. Ne yhdessä loivat identiteettityölle vahvan kannustimen. Siljander käyttää ilmaisua ”Halu palata traditioon.” (Siljander 1982, 1 - 2.) Nyt, pidemmän perspektiivin avulla tarkasteltaessa, näyttää ilmeisemmältä, että omien juurien ja perusideoiden pohtiminen kytkeytyi vahvasti juuri kansanopistojen identiteetin etsintään ammatillisen koulutuksen voimakkaasti lisääntyessä. Siljander korostaa vuonna 1982 julkaistussa teoksessaan, että grundtvigiläinen sivistysidea oli Suomessa, vielä tuolloinkin, jokseenkin huonosti tunnettu pedagogisessa kirjallisuudessa (Siljander 1982, 4.)

5.4.2 Synteettinen sivistystehtävä

Kansanopistojen sivistystehtävämäärittelyyn tärkeimmiksi sanoiksi, jotka kaikki kansanopistot olivat laskennallisesti kirjanneet ylläpitämislupahakemuslomakkeisiinsa, valikoitui 15 sanaa. Koulutustehtävän moninaisuuden perusteella olisi voinut olettaa, että sivistystehtävä on yhtä moniulotteinen. Jostain syystä näin ei kuitenkaan ole. Valittaessa kuusi tärkeintä sanaa (sanayhdistelmää) kansanopistojen sivistystehtävämäärittelyistä niistä muodostuu sanapilvi, jossa korostuu kansanopistojen oppilaitosrooli lähinnä keskiasteen opiskelijoidensa kouluttajana ja opintovalmiuksien tukijana ja vahvistajana (kuvio 36).

koulutus
opiston nimi
vahvistaa - tukee • opiskelun - opintovalmiuksien
alueella - alueellisesti
opisto

Kuvio 36. Kansanopistojen synteettinen sivistystehtävän kuusi yleisintä sanaa

Kansanopistojen sivistystehtävä voidaan muodostaa 15:sta eniten mainintoja saaneesta sanasta. Nuo 15 sanaa tai sanaparia saivat joko 75 tai enemmän mainintoja sivistystehtävässä ja kyseiset sanat olivat laskennallisesti mukana lähes kaikkien kansanopistojen sivistystehtäväkuvauksessa. 15 sanan (sanaryhmän) pohjalta kansanopiston sivistystehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen sivistystehtävä:

Kansanopistot järjestävät sivistystarpeeseen perustuvaa vapaan sivistystyön koulutusta alueellaan. Opistot vahvistavat ja tukevat vuosiluokilla opiskelevien nuorten opiskelua ja opintovalmiuksia. Opistojen koulutustoiminta nousee yhteiskunnallisesta tarpeesta ja ne samalla toimivat kehittäjinä omalla toiminta-alueellaan.

Kansanopiston synteettinen sivistystehtävä on 30 sanan mittainen täytesanoineen ja sisältää 6 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 36 sanaa.

Kansanopistojen ylläpitämislupahakemusten sisältämien sivistystehtävien määrittelmistä on koostettu toinen sanapilvi kuvioon 37, johon on otettu 30 seuraavaa sanaa. Kansanopistojen sivistystehtävän laaja-alaisuus ja tarkan määrittelyn vaikeus nousee esiin tästä kuvasta, johon nousevat kohteina maahanmuuttajat, työelämätarpeet, suomen kielen opettaminen, sosiaalinen toiminta, syrjäytymisriskin torjunta ja kristillisyyden korostaminen. Myös vapaan sivistystyön perinteitä omaava termi kansankorkeakoulu nostetaan esiin. Toiminnan painotukset nousevat tässä kuvauksessa huomattavasti selvemmin esiin kuin koulutustehtävässä.

Kansankorkeakoulun lisäksi osa kansanopistoista (6 kpl) on ottanut tehtäväkseen myös aikuislukio toiminnan varsinaisten aikuislukioiden ja lukioiden aikuislinjojen lisäksi (Opintopolku 2018.) Myös tämän voidaan nähdä olevan ilmaus erityisesti kansanopistojen alueellisesta tarpeesta nousevasta sopeutumisesta. Ojasen mukaan kansanopistot sopeuttivat toimintaansa jo 1950-luvulla pakolliseksi jatkokouluksi tulleeseen kansalaiskouluun, jossa oli hyvin samantyyppiset opiskeluaiheet kuin kansanopistoissa. Kansanopistot lisäsivät tämän johdosta opiskeluaineiden valinnaisuutta. Ojasen mukaan 1960-luvulla puolestaan reagoitiin keskikoulun yleistymisen mukanaan tuomaan pohjakoulutuksen laajenemiseen. Samalla kansanopistojen perinteinen kuusi kuukautta kestänyt opintovuosi hiljalleen piteni muistuttamaan muiden koulumuotojen lukuvuotta. (Ojanen 2010, 176 - 177.)



Kuvio 37. Kansanopistojen synteettisen sivistystehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 30 sanaa

5.4.3 Kansanopistojen funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä

Seuraava tekstisisennys on lain erityistehtävän sisältö kansanopistoille.

Kansanopistot antavat sisäoppilaitoksina kokopäiväistä opetusta, edistävät opintovalmiuksia, järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja sekä kasvattavat opiskelijoitaan yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.

Erityistehtävässä kansanopistojen rooliksi määritellään järjestää kokopäiväistä opetusta sisäoppilaitoksina. Tarkempi tehtävämäärittely jakautuu kolmeen osaan. Kansanopistot

- 1.edistävät kansalaisten opintovalmiuksia
- 2.järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja sekä
- 3.kasvattavat opiskelijoitaan yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.

Kansanopistojen rooli nuorten kouluttajina korostuu muita vst-oppilaitoksia enemmän. Se on myös opistoille lain pohjalta erityistehtävänä annettu tehtävä. Toisaalta kansanopistojen tehtävänä on yleisten opintovalmiuksien kohottaminen, omaehtoisten opintojen tukeminen ja opiskelijoiden kasvattaminen yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.

Näistä tehtävistä yhteiskunnan kehittämisen tukeminen ja nuorten opintovalmiuksien parantaminen nousevat esiin synteettisissä tehtävissä. Laajemmin tarkasteltuna myös koulutustehtävissä toiminnan lainmukaisuus tuodaan esille. Lainmukaisuuden nostaminen koulutustehtävään kertoo resurssiriippuvuudesta. Se kertoo myös halusta tehdä muitakin tehtäviä, jos laki siihen velvoittaa. Yleinen toteamus ylläpitämislupahakemuksessa ei vielä velvoita mihinkään, mutta on selvä ilmaus siitä, että halutaan pitää neuvotteluvaraa muuntaa tehtäviä, jos muutostarvetta myöhemmin ilmenee. Sivistystehtävässä itsekasvatus, elämänhallinta ja yksilöiden kasvun tukeminen nousevat esiin. Näillä valinnoilla halutaan selvästi painottaa omaa taustaa ja sen ydinkohtia ja purkaa resurssiriippuvuutta. Ne ovat kaikki vapaan sivistystyön keskeisiä perinteisiä kehysnormeja.

Voidaankin sanoa kansanopistojen toiminnan olevan nuorisokoulutuspainottunutta ja hahmottuvan ammatillisen sivistystyön ja vapaan sivistystyön rajapinnalla. Kansanopistojen voi sanoa myös käyttäneen avautuneen tilanteen hyväkseen ja ryhtyneen kouluttamaan maahanmuuttajia, kun tähän on ollut yhteiskunnallista tarvetta.

Kansanopistojen koulutustehtävän määrittelyssä käytettiin 25 sanaa riittävän sanamassan saamiseksi koulutustehtävän taustalle, mutta näihin sanoihin ei sisällynyt sanaparia elinikäinen oppiminen. Se ei sisälly myöskään 20 seuraavalla sanalla laajennettuun tarkasteluun. Se ei sisälly myöskään kansanopistojen sivistystehtävään. Elinikäinen oppiminen on kansanopistoille sana, jota ei käytetä. Sama painotus näkyi edellä myös opintokeskusten kohdalla. Onko syy sama, toiminnan oma vahva arvosidonnaisuus ja täten elinikäisen oppimisen sopimattomuus siihen, sitä voi tämän tutkimuksen perusteella vain arvailla. Elinikäinen oppiminen nousee terminä vain joka neljännen kansanopiston sivistystehtävään. Koulutustehtävässä se ei esiinny lainkaan. Se ilmenee kansanopistojen kohdalla ainoastaan ilmauksena elämäntilanteen mukaisesta koulutuksesta. Siihen miksi käytetään sanaa elämäntilanne, ei tämän tutkimuksen aineiston pohjalta voi siis suoraan vastata. Ehkä vapaa sivistystyö terminä miellyttää kansanopistojen kohdalla sisällöllisesti niin lähelle elinikäistä oppimista, että sanaa ei katsota tarvittavan käyttöä, vaikka lakiteksti yksiselitteisesti asettaakin sen vst-oppilaitosten tärkeimmäksi yksittäiseksi tehtäväksi. Kansanopistot ovat vst-oppilaitoksista selkeimmin jo 1980-luvulta lähtien ajautuneet tilanteeseen, jossa ne ovat joutuneet pohtimaan koulutustehtäväänsä ja omaa elin-kelpoisuuttaan. Ojasen (2010, 285) mukaan kansanopistot ovat aina olleet epävarmoja omasta taloudestaan. Myös ennustuksia kansanopistolaitoksen kriisistä on Ojasen mukaansa kuultu lähes kaikilla toimintavuosisikymmenillä. Opistojen juhlapuheissa on aina kuultu, että juuri nyt eletään ”tiukkoja aikoja”.

Elinikäinen oppiminen teemana on jäänyt kansanopistoissa taka-alalle. Kansanopistoperinne on tukeutunut sisäoppilaitosmuotoon ja välityspedagogiikkaan. Elinikäisen oppimisen tunnustaminen tavoitteeksi olisi mahdollisesti entisestään hämärttänyt kansanopistojen omaa tehtäväkuvaa. Niiden kiinteä yhteinen ydinidentiteetti on niiden toimintamuodossa. Kaikki muu toiminta on ikään kuin tullut osaksi ja lisäksi toimintaa vuosien varrella, mutta elinikäistä oppimista teemana ei ehkä hyväksytä, koska se irrottaisi kansanopistot aikaisempaa enemmän niiden identiteetin omimmasta perinteestä.

Kansanopistot järjestävät koulutustehtävämäärittelyjensä mukaan yhteiskunnallista koulutusta. Tämän voi sanoa tukevan lain antamaa tavoitetta yhteiskunnan eheyden tukemisesta. Myös koulutustehtävään sisältyvän kulttuuri -termin voidaan katsoa vahvistavan yhteiskunnan eheyden tavoitetta. Sama tavoite näkyy kansainvälisyyden lisäämisen nostamisessa yhdeksi koulutustehtävän tavoitteeksi. Toiminnan yhteiskunnallinen suuntautuneisuus näkyy myös sivistystehtävän määrittelyissä. Lain asettama toiminnan tasa-arvotavoite ei kansanopistoissa näy minkään erityisen tasa-arvotavoitteen esittämisenä sinänsä.

Aktiivisen kansalaisuuden tukeminen nousee koulutustoiminnan yhteisöllisyystavoitteen kautta esiin. Sivistystehtävässä nousevat esiin myös nuorten yleistä elämänhallintaa tukeva tehtävä, yleinen kasvatustehtävä ja syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvä tehtävä. Aktiivisen kansalaisuuden tukemista kansanopistoissa on ammattisivistävän koulutuksen tarjoaminen ja koulutuspalvelujen tarjoaminen myös työelämätarpeisiin.

Muiden vst-oppilaitosten tapaan myöskään kansanopistot eivät ylläpitämislupahakemuksiin sisältyneiden määritelmien mukaan tee koulutusyhteistyötä muiden vst-oppilaitosten kanssa. Omien taustaryhmien olemassaoloa oman toiminnan taustalla sen sijaan korostetaan. Kristilliset kansanopistot tekevät luonnollisesti yhteistyötä kirkon ja seurakuntien kanssa. Toiminnan sitoutumista toiminta-alueelle korostetaan, mutta sen sisältöä ei konkretisoida.

Muita oppilaitosmuotoja tarkemmassa tarkastelussa kansanopistot nimeävät yhteistyökumppaneikseen keskus- ja kansalaisjärjestöt ja sen, että niiden toiminta on peruslähtökohdaltaan valtakunnallista. Muutamat kansanopistoista nimeävät (alle 10 %) yhteistyökumppaneikseen yliopistot. Muutamat vielä yliopistojen lisäksi kunnat ja vst-oppilaitoksista urheiluopistot.

Palvelujen saavutettavuuden tavoite ilmenee kansanopistojen koulutustehtävässä ainoastaan ilmauksena, että toiminta on alueellista. Sivistystehtävässä alueellisuus saa joitain lisämerkityksiä. Siinä käytetään termiä opiston toiminta-alue. Toiminnan kohteeksi määrittävät erityisesti nuoret. Myös suomen kielen opettaminen ja maa-

hanmuuttajat alueellisena kohderyhmänä nousevat esille. Myös kristillisten yhteisöjen toimiminen opistojen yhtenä suurena taustaryhmänä ja siitä juontuva kohderyhmäasetanta näkyy saavutettavuustavoitteessa. Voikin sanoa, että kansanopistojen toiminnan arvosidonnaisuus näkyy kaikkein eniten kristillisten arvojen korostamisessa. Sana-analyysi menetelmänä jossain määrin korostaa tätä tavoitetta, kun se näkyy kansanopistoilla jo 10 yleisimmän sanan joukossa.

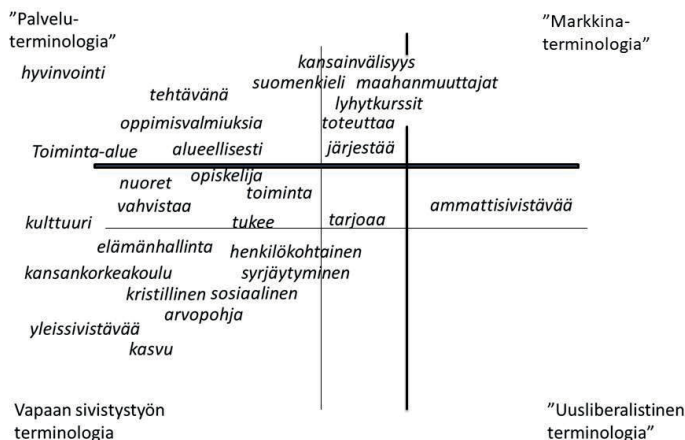
Kansanopistot tuovat esiin sivistystehtävämäärittelyssään sen, että niiden koulutustoiminta nousee yhteiskunnallisesta tarpeesta ja ne toimivat samalla kehittäjinä omalla toiminta-alueellaan. Opistot kokevat vastuuta nuorten integroimisesta yhteiskuntaan omaa tehtäväänsä laajemmin. Projekttiivinen rooli ilmenee niiden suhteessa omaan toiminta-ympäristöönsä, jossa ne tätä, osin jopa sosiaalista vastuuta kantavat. Sosiaalisen vastuun eetos on selkeimmin ne muista vst-oppilaitoksista erottava piirre.

Kansanopistojen kytkeytyminen toimintaympäristöönsä rakentuu oppilaitospohjalta. Pitkien linjojen opiskelijat hakeutuvat opistoihin suorittamaan jotain opiston tarjoamaa tutkintoa tai parantamaan valmiuksiaan hakeutua jatko-opintoihin. Toisaalta taustaryhmien arvosidonnaisuuden kautta kytkeydytään paikalliseen ja alueelliseen toimintaympäristöön. Opistojen taustaryhmien omien tavoitteiden kautta toiminnalle syntyy jatkuvuutta ja omia arvoja kannatellaan toiminnassa. Omat arvot ilmaistaan ylläpitämislupahakemuksissa.

Kansanopistot ovat kytkeytyneet toimintaympäristönsä verkostoihin. Oppivina organisaatioina kansanopistot ovat taustayhteisöjensä liittymäpinta ympäristön toimintarakenteisiin. Rooli oppivana organisaationa on vahvasti arvopohjaisen perinteen kannattelu ja internaattipedagogiikan kautta tapahtuva syväoppiminen. Nuorisokoulutuspainotteisuus vähentää jossain määrin verkostoitumista muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyötä tehdään lähinnä yliopistojen tutkintokoulutuksessa. Kansanopistojen keskinäistä yhteistyötä on perinteisesti tehty, joskaan sen merkitystä ei erityisesti korosteta. Kansanopistot ovat oman rakennuskantansa kautta vahvasti sidottuja sijaintipaikkaansa monella tavalla. Kansanopistojen valtakunnallinen toimintaverkosto on toiminut vakiintuneesti jo pitkään kansanopistojen määrän pysyessä vakiona, ja sitä kautta niiden keskinäinen yhteistoimintaperinne on kaikkein vakiintuneinta.

5.4.4 Kehysnormit ja kansanopistojen toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi

Onko kansanopistoille löydettävissä oma pedagoginen rooli tai muu toiminnallinen itseasemoitumisen tapa nähdä oman toimintansa mielekkyys jostain erityisestä näkökulmasta osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta? Tarkastelun mahdollistamiseksi kaikesta edellä käsitellystä on muodostettu kokonaiskuva. Kuvioon 38 on painottaen koottu erilaisia ulottuvuuksia kansanopistojen synteettisistä koulutus- ja sivistystehtävistä. Tavoitteena on muodostaa sanojen sisältömääritteitä tarkemmin jäsentämällä kuva siitä, millaiset asiat korostuvat kansanopistojen oman tehtävän määrittelyssä. Kuvio ei ole absoluuttinen kuvaus kansanopistojen tehtäväkuvasta, vaan siihen on koottu ylläpitämislupahakemuksista löydettyjä keskeisiä painotuksia.



Kuvio 38. Kansanopistojen ylläpitämislupahakemusten tehtäväkuvan sisältämää keskeistä itseasemoitumista, asiakkaita, tavoitteita ja palvelu- ja markkinaorientaatiota kuvaavaa terminologiaa

Kansanopistojen itseasemoinnissa korostetaan toiminnan palvelevaa roolia samalla tavalla kuin liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset tekevät. Uusliberalististen arvojen ja painotusten vaikutusten ei voi sanoa näkyvän kansanopistojen tehtäväkuvassa lainkaan. Kansanopistojen oma pedagoginen rooli tulee esiin internaattiopetuksen muodossa. Kansanopistot tuovat esiin myös omia arvojaan ja aatteitaan.

Vapaan sivistystyön perinteinen eetos nousee kansanopistojen tehtäväkuvassa esille. Vapaa sivistystyö on niille niiden taustayhteisöjen tarvitsemaa arvosuuntautunutta toimintaa ja myös muille tuolta arvopohjalta suunnattua. Vapaan sivistystyön pitkäaikaista ydintä, vapaan sivistystyön kehysnormeja määrittelyistä löytyy. Kokonaisuutena kansanopistojen rooli voidaan nähdä hyvin koulu- ja palveluorientoituneena, jossain määrin jopa markkinaorientoituneena.

Kansanopistojen tehtäväkuva on kaksijakoinen. Kansanopistojen tehtäväkuvasta löytyy vapaan sivistystyön eetosta. Toiminta on kuitenkin vahvasti nuorisokoulutussuuntautunutta ja opistot osa koulujärjestelmää. Yleissivistävät harrasteopinnot eivät ole korostetusti kansanopistojen tehtäväalueen keskiössä. Opinnot ovat selvästi tutkintoon tähtääviä. Tosin nämä opinnot on perinteisesti nähty vapaan sivistystyön pitkällä kaarella vapaaksi sivistystyöksi. Rajan vetäminen siihen, milloin opinnot internaattipedagogiikkaan perustuen ovat vapaata sivistystyötä ja koska eivät, ei ole yksinkertaista. Omaksuttu kanta on ollut, että kansanopistoviitekehys tekee opinnoista pohjaltaan vapaata sivistystyötä. Niihin liittyy oppimistavoitteen lisäksi myös persoonallisuuden kehittäminen erityisessä pedagogisessa suhteessa. Kansanopistojen opetustoiminta on institutionalisoitunut oppilaitosmuotoon jo varhain, ja ”institutionalisoituminen koulujärjestelmän osaksi” näyttää jatkuvan.

5.4.5 Kansanopistojen strateginen alueidentiteetti

Kansanopistojen ylläpitämislupahakemuksissa on paljon erilaisia määrittelyjä. Kansanopistojen toimintamalli on kaksijakoinen. Ne toteuttavat sekä pitkiä että lyhyitä kurseja erilaisin koulutusmuodoin. Omiksi toimintamalleiksi koetaan internaattiopetus, kansanopistovuosi ja jossain määrin myös ”kymppiluokka”. Kymppiluokka on kuvaava esimerkki kansanopistojen sopeutumiskeinoista. Sarjalan (2002, 17) mukaan kymppiluokka kehitettiin aikanaan tavaksi torjua Pohjois-Suomea 1970-luvun lopussa (1977) uhannutta nuorisotyöttömyyttä, ja sitä tosiasiaa, että siellä oli jäämässä tämän lisäksi 2000 nuorta ilman jatkokoulutuspaikkaa. Heti uudistusta suunniteltaessa pelättiin mallin valuvan laajemmin koulujärjestelmään. Ajateltiin, että sillä voitaisiin yrittää korjata oppimistuloksia laajemmin muuallakin, ja toisaalta itsearvoisesti pidentää nuorten koulu-aikaa. Näin järjestelmää varottiin Sarjalan mukaan markkinoimasta. Järjestelmä on kuitenkin siirtynyt kansanopistoihinkin, ja tavallaan osoittaa niiden sopeutumiskykyä koulutusjärjestelmään. Tällainen kertaaamisen idea toisaalta sopii hyvin kansanopiston profiliin. Perinteitä omaava kansankorkeakoulukin tuodaan toimintamallina esiin. Ljäsöopintoihin valmentavat koulu-

tukset koetaan myös tärkeäksi toiminnan sisältöalueeksi. Myös nivelvaihekoulutusten ja ns. toisen kouluttautumismahdollisuuden tarjoaminen ammatinvaihtajille koetaan kansalaisopiston toimintamalliin vahvasti kuuluvaksi. Monen kansanopiston taustalla on erilaisia aatteellisia yhteisöjä, ja palvelujen tuottaminen myös niille nähdään tärkeänä omassa toimintamallissa.

Kansanopistojen suunnitelmaan kuuluu jatkossakin toimia matalan kynnyksen oppilaitoksena ja alueellisenä oppimiskeskuksena, jossa voivat olla saman katon alla mm. kansanopisto, kansalaisopisto ja kansanopistolukio. Monet kansanopistoista näkevät mm. perhekansanopistotoiminnan tulevaisuuden mahdollisuutena.

Kansanopistoilla on laaja-alaisesti näkemyksiä oman toimintansa tarpeellisuudesta. Nuorten elämänhallinta ja syrjäytymisen ehkäisy ja huolehtiminen koulusyrjäytyneistä koetaan huoleksi. Lisääntynyt kansainvälisyys tuo myös uusia kohderyhmiä toimintaan, mm. maahanmuuttajat. Koulutuksen koetaan entisestään henkilökohtaistuvan, ja erilaiset yleiseen hyvinvointiin liittyvät tarpeet lisääntyvät.

Kansanopistot kokevat toimivansa samanaikaisesti sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Itä-Suomen kansanopistot nostavat esiin rooliaan myös lähialueen (lähinnä Venäjän puolella asuvien) tarpeiden tyydyttäjinä. Monet kansanopistot kokevat roolinsa vakiintuneeksi alueellaan ja siten toimivansa alueellisten sivistystarpeiden täyttäjänä ja ns. lyhytkurssiopistona.

Kansanopistojen toiminnan juoneen kuuluu arvopohjan esiintuominen. Monen opiston toiminnan taustalla on joko grundtvigilainen pedagogiikka tai yleisesti pohjoismaisen kansansivistysperinnön vaaliminen. Toimintaa kuvataan myös niin, että sen perusjuonne nousee ideologioihin sitoutumattomasta sivistysaatteesta.

Toimintamalli kansanopistoissa rakentuu internaatin, pitkien kurssien, nivelvaihekoulutusten, jatko-opintoihin valmentavan koulutuksen, erilaisten lyhytkurssien ja omien taustajärjestöjen erityiskoulutusryhmien tarpeiden kokonaisuudesta. Strategia on tarjota erilaisille kohderyhmille koulutusta, ja kokonaisuus rakentuu kulloinkin tilanteen mukaan. Opiston toiminnan suuntaamista ja painottamista pohditaan. Valmiutta ja kykyä suunnata ja painottaa koulutusta tarvittaviin suuntiin tuodaan sisäänrakennetusti esiin.

Tehtävät kansanopistoissa rakentavat lain pohjalta nuorten oppimisvalmiuksien parantamisen kautta. Myös syrjäytymisen ehkäisy ja elämänhallinta nostetaan tätä tukevana tehtävälana esille. Maahanmuuttajien lisääntynyt palvelu nähdään kasvavana mahdollisuutena, ja suomenruotsalaisilla kansanopistoilla on myös kieli-identiteetillinen näkemys toimintansa tarpeellisuudesta.

Oppilashankinta on kansanopistojen omien määrittelyjen mukaan valtakunnallista. Kansanopistot asemoivat itsensä siitä huolimatta alueellisiksi toimijoiksi. Kan-

sanopistojen erityisyys nousee arvopohjalta, sisäoppilaitoksen tarjoamista kokonaispuitteista tai laajasta kohderyhmien määrästä. Kansanopiston strategia on usein eri tavoin painottunut yhdistelmä näitä kolmea ulottuvuutta.

Sekä suomen- että ruotsinkieliset kansanopistot ovat säilyttäneet nimissään yli 90-prosenttisesti opisto-sanan. Ruotsinkieliset opistot käyttävät joko termiä folkhögskola tai folkakademi. Kansa-sana opiston nimen edessä on kaikista kansanopistoista enää kolmanneksella. Ruotsinkielisillä kansanopistoilla se on käytössä tätä useammin. Järjestöopistot toimivat osin akademia- tai instituutti-nimellä. (esim. Pekka Halosen akademia ja Aktiivi-instituutti). Kristillisten ja evankelisten opistojen nimissä tuo opiston erityisyyttä korostava sana näkyy yhä poikkeuksetta. Opistojen nimet ovat ajan saatossa vaihdelleet. Pitkään toimineilla opistoilla on ollut monta nimeä, ja lisäksi vielä ”kansanomaisia” ne toimintapaikkaan tai kuntaan sitovia ”käyttönimiä”. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan opiston nimi oli aluksi Etelä-Pohjanmaan suomalainen kansanopisto. Se säilyi vuoteen 1925, jolloin nimi lyhenyi Etelä-Pohjanmaan kansanopistoksi. Hyvin useasti käytettiin myös Ilmajoen kansanopiston nimeä. Tämän jälkeen nimeksi vakiintui Etelä-Pohjanmaan Opisto. (Etelä-Pohjanmaan 2018.) Kansankielinen käyttönimi on ollut eelleen opisto.

Puolessa opistojen nimistä on aluekytkentä. Nimessä on joko sijaintikunnan, konkreettisen sijaintipaikan kartalla tai maakunnallisen toiminta-alueen nimi. Tälle on selitys historiassa. Opistot perustettiin joko maakunnallisin, kunnallisin tai paikallisin tavoittein ja nimi otettiin sen pohjalta. Maakunnalliset opistot ovat näistä vanhimpia ja pisimmän perinteen ja toimintahistorian omaavia, esim. Etelä-Pohjanmaan Opisto. Yksittäiset opistot ovat saaneet nimensä joko kaupunginosan (Otavan opisto) tai jonkin yksittäisen erityisen paikan perusteella (Raudaskylän kristillinen opisto). Sijaintikunnan nimi ilmenee vajaan puolella opistoista niiden nimestä. Kansanopistojen voi sanoa olevan joko kuntaopistoja tai maakuntaopistoja. Vain muutamat niistä ovat selvästi valtakunnallisen toimintaidentiteetin omaavia (JHL-opisto, KVS-instituutti ja Kuurojen opisto).

Ojasen mukaan Oriveden opisto perustettiin vuonna 1909 toimintanimellä Keski-Hämeen opisto. Opisto ei ollut paikallinen, vaan alueellinen hanke, vaikkakaan Keski-Hämettä ei toiminnallisena alueena ole koskaan ollut. Alun perin opiston nimeksi kaavailtiin Pohjois-Hämeen opistoa. Kun sijaintipaikkakunta vaihtui, myös nimi vaihdettiin. Opistot olivat aloittaessaan uusi useiden kuntien toimijoita yhdistänyt toimintamalli, oman aikansa verkostoyhteistyötä. Yhdessä kunnassa voimavarat eivät useinkaan riittäneet opiston perustamiseen. Opistojen perustamiseen liittynyt toimintamallia kuvaa, että heräte esim. Oriveden opiston perustamiseen tuli jo vuonna 1907 Helsingin yliopiston Hämäläis-osakunnasta. Opistoja ei kuitenkaan

perustettu suunnitelmallisesti, vaan alueellisen tarpeen ja siellä saatujen herätteiden pohjalta. (Ojanen 2010, 16 - 19.)

Kansanopistoilla on myös henkilönimiin perustuvia identiteettejä kuten Alkio-opisto ja Voionmaan opisto. Järjestöllistä ja uskonnollista identiteettiä edustavia nimiä ovat puolestaan Suomen Nuorisopisto, Iso-kirja Opisto, Kansanlähetyso-pisto, Suomen raamattuopisto, Suomen teologinen opisto ja Valamon opisto. Kaikilla on taustallaan ”järjestöllinen” identiteetti, joka voi olla pitkä ja perinteikäs kuten Alkio-opiston kohdalla. Kaikilla on järjestöllisen identiteetin lisäksi myös ”arvointiteetti”. Valamon opisto on yksittäisenä ortodoksisen kristillisen perin-teen opistona kuriositeetti.

Kulkuyhteydet ja -mahdollisuudet olivat toisenlaiset kansanopistoja perustetta-essa. Suurin osa opistoista on syntytaustaltaan paikallisia tai maakunnallisia. En-simmäisten opistojen rehtorit olivat valtakunnallisia vaikuttajia ja toivat tuon ajan virtauksia mukanaan opistojen toimintaan. Etelä-Pohjanmaan opiston ensimmäise-nä rehtorina toimi mm. valtakunnallisesti tunnettu kansansivistysmies Niilo Liakka. Järjestöopistojen voidaan sanoa olevan ja olleen opistoista toiminta-alueeltaan val-takunnallisimpia.

Kansanopistoilla on perinteisesti hallussaan oma laajakin rakennuskanta. Sisä-oppilaitosmuodon takia niillä on sekä majoitus- että opetustiloja, oma keittiö ja ravintolatila sekä liikunta- ja näyttämötiloja. Tilat ovat monissa opistoissa niin kat-tavat ja sijainnillisesti sellaisissa paikoissa, että niitä vuokrataan nykyään monien opistojen toimesta ulkopuolisten koulutus- sekä juhlatiloiksi. Kansanopistot ovat kiinnittyneet monin tavoin lähiympäristöönsä ja toiminta-alueeseensa. Monet ovat kunnallisesti merkittäviä työnantajia, ja niillä on sijaintikunnilleen myös markki-noinnillista merkitystä, kun mm. opiskelijoita ja opettajia tulee Suomen muistakin kunnista.

Yhteistyötä kansanopistot ovat tehneet jo pitkään yhteisen toisen tason organi-saation, Suomen kansanopistoyhdistyksen kautta. Myös grundtvigiläisillä, järjestö-opistoilla, ruotsinkielisillä opistoilla ja kristillisillä opistoilla on omissa ryhmissään ollut jo pitkään laajaakin yhteistyötä. (esim. Malviniemi 1989, 25 - 38; Tiensuu 1989, 49 - 64; Kinnunen 1989, 67 - 78; Björkstrand 1989, 79 - 86.) Suomen kansanopis-toyhdistys on niiden yhteinen elin, joka osin määrittelee niiden ohjaussuhdetta mi-nisteriön suuntaan. Suuren toimijajoukon yhteisenä yhdistyksenä se on myös minis-teriön näkökulmasta merkittävä toimija, joka on osallistunut ministeriön lain- ja hankevalmisteluun.

Yhä enenevässä määrin kansanopistot järjestävät nuorisokoulutusta alueellisella ja valtakunnallisella toimintapohjalla. Lyhytkurssitoimintaa ja avointa yliopistoa

järjestetään maakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Toimintaa varten on luotu omat toimintapuitteet ja oma laajakin rakennuskanta. Tämän infrastruktuurin ylläpito ajanmukaisena on opistoille jatkuva haaste ja sitoo myös opistojen resursseja merkittävästi.

Kansanopistojen voi sanoa edustaneen suomalaista koulutuspoliittista valtavirtaa useita vuosikymmeniä. Niillä on ollut merkittävä vaikutus kansan peruskoulutuksen vahvistajina ja lisäkouluttajina. Yksi merkittävimmistä on ollut kansankorkeakoulun luoma siltavaihe sotien jälkeen, jolloin ne tarjosivat kansakoulun käyneille toisvuotisen kansanopistokurssin kautta mahdollisuuden pyrkiä yliopistopiskelijoiksi ilman ylioppilastutkintoa. Sen jälkeen rooli on muuntunut enemmän toisen asteen oppilaitoksen suuntaan, mutta kansanopistoilla on yhä merkittävä koulutuspoliittinen rooli yliopistollisten arvosanojen suorituspaikkoina. Tuo rooli on todennäköisesti kasvamassa uudelleen siirryttäessä yhä enemmän yliopistokoulutuksessa ns. väyläajatteluun, jonka pohjalta yliopistopaikkaa voi hakea tietyn määrän avointa yliopistoa jossain oppilaitoksessa suorittaneena.

Kansanopistot toteuttavat yhä laajemmassa mittakaavassa myös kehittämissankkeita. Hankkeet kohdistuvat selvästi joko oman toiminnan kehittämiseen tai lähialueen, erityisesti sijaintikunnan olosuhteiden kehittämiseen. Kansanopistoilla on vahva ja moninainen paikkaan sidottu identiteetti. Kokonaistehtävä on kaksijakoinen: nuorten toisen asteen koulutus ja laajamittainen erilainen koulutustarjonta lyhytkursseista avoimeen yliopistoon ja työllisyyskoulutukseen. Toisen asteen koulutus korostuu yksittäisissä oppilaitoksissa ja vapaan sivistystyön tehtävä rakentuu internaattiroolin kautta, jos opistolla sellainen on. Ilman internaattia kansanopisto on paikallinen tai alueellinen koulutustavaratalo. Keskustelua internaatin merkityksestä on käyty koko kansanopistojen toiminnan ajan. Internaatti on yhä enemmän korvautunut eksternaattiopetuksella myös kansanopistoissa. Hyvä kuvaus internaatin merkityksestä sen ”kriisivaiheessa” 1980-luvulla on löydettävissä kansanopistojen satavuotishistoriikista (kts. Sederlöf 1989 ja Niemelä 1989).

5.5 Kansalaisopistojen tehtäväkuva

5.5.1 Synteettinen koulustehtävä

Kansalaisopistojen koulustehtävien määrittelyistä löytyy viisi kaikille yhteistä sanaa. Sanoista muodostuu ydinsanastokuva, joissa korostuu kansalaisopistojen rooli

sijaintikuntansa asukkaille taito- ja taideaineisiin liittyvien kouluttautumismahdollisuuksien järjestäjänä (kuvio 39).

**taide - taideaineet
alue - kuntalaiset - paikalliset
järjestää - järjestämällä
opiston nimi
taito - taitoaineet**

Kuvio 39. Kansalaisopistojen koulutustehtävän viisi tärkeintä sanaa

Kansalaisopistojen koulutustehtävä on moninaisempi ja heterogeenisempi kuin muilla vst-oppilaitoksilla kansanopistoja lukuun ottamatta. Kansalaisopistojen synteettinen koulutustehtävä voidaan muodostaa joka toisen kansalaisopiston hakeumuksessa olleen 18 sanaa tai sanaryhmää sisältävän sanaston avulla. Sanaston pohjalta kansalaisopiston koulutustehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen koulutustehtävä:

Kansalaisopisto järjestää sijaintikunnassaan taito- ja taideaineisiin liittyviä koulutusmahdollisuuksia. Kansalaisopiston yleissivistävää opetusta järjestetään painotetusti kielissä ja musiikissa sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävässä aineissa. Opistot tarjoavat omaehtoista toimintaa ja opintoja yhteiskunnallisissa ja kansanvaltaisuutta tukevilla aineilla.

Kansalaisopistojen synteettinen koulutustehtävä on 33 sanan mittainen täytesanoineen ja sisältää 13 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 46. Kansalaisopistojen sanamassa oli niin suuri, että koulutustehtävän määrittelyihin jäi täytesanat poistaen ja sanoja uudelleen ryhmitellen vielä 532 sanaa. Sanat ilmaisevat kansalaisopistojen koulutustehtävän sisällön laaja-alaisuutta. Kansalaisopistojen lupahakemusten sisältämät seuraavat 20 sanaa on koottu kuvioon 40. Yleisesti tarkasteltuna näyttäisi, että noin 20 sanan sanaston avulla voidaan tehdä sanapilvitarkasteluja, mutta sanamäärän kasvaessa tuota suuremmaksi sanapilven tarkasteluun tuoman informaation hahmottaminen vaikeutuu.



Kuvio 40. Kansalaisopistojen synteettisen koulutustehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 20 sanaa

Hyvinvointi ja sitä tukeva toiminta nousevat kansalaisopistojen laajennetussa koulutustehtävätarkastelussa ensimmäisinä esiin. Myös kansalaisuutta koskevien määritelmien ja ajatuksen toiminnan suuntaamisesta kaikille voidaan sanoa vahvistuvan tässä laajennetussa tarkastelussa.

5.5.2 Synteettinen sivistystehtävä

Seitsemästä tärkeimmästä sanasta (sanayhdistelmästä), jotka olivat laskennallisesti kaikkien kansalaisopistojen hakemuksissa, muodostuu sanapilvi (kuvio 41), jossa korostuu kansalaisopiston oppilaitosrooli yhden kunnan alueella toimivana kouluttajana.



Kuvio 41. Kansalaisopistojen sivistystehtävän 7 yleisintä sanaa

Kansalaisopistojen synteettinen sivistystehtävä voidaan muodostaa 17 sanan tai sanaparin pohjalta. Sanat saivat ylläpitämislupahakemuksissa mainintoja 90 tai enemmän, ja kun kansalaisopistoja on yhteensä 175 kappaletta, niin sanat olivat mukana joka toisen kansalaisopiston sivistystehtäväkuvauksessa. Näiden 17 sanan

(sanaryhmän) pohjalta kansalaisopiston sivistystehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen sivistystehtävä:

Kansalaisopistot tarjoavat kunnan tai kaupungin alueella tarpeeseen perustuvaa toimintaa. Sivistystarpeeseen perustuvaa opetusta järjestetään eri puolilla toiminta-alueita myös syrjäkylillä ja harvaanasutuilla alueilla näiden asukkaille. Opetus on vapaatavoitteista erityisesti kielten koulutusta.

Kansalaisopistojen synteettinen sivistystehtävä on 29 sanan mittainen täytesanoineen ja sisältää 10 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 39 sanaa. Täytesanoineen keskimääräisessä kansalaisopiston ylläpitämislupahakemuksen sivistystehtävässä oli 76. Täytesanat poistaen voidaan ajatella synteettisen sivistystehtävän 39 sanan ilmaisevan aika kapeasti kaikkien kansalaisopistojen sivistystehtävän sisällön ytimen, jonka sana-analyysiin jäi vielä täytesanojen poiston ja sanojen yhdistelyn jälkeen 970 sanaa. Kansalaisopistojen ylläpitämislupahakemusten sisältämien sivistystehtävien määritelmästä 17 tärkeimmän sanan jälkeiset 27 sanaa, jotka oli maininnut yli kolmasosa kaikista kansalaisopistoista, on esitetty kuviossa 42.



Kuvio 42. Kansalaisopistojen synteettisen sivistystehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 27 sanaa

Sivistystehtävän kuvauksen laajennus on tehty, koska 17 sanan sivistystehtävämäärittelykään ei tuonut kansalaisopistojen sivistystehtävästä esille kuin toiminnan vapaatavoitteisuuden korostamisen ja kieltenopetuksen. Kansalaisopistot selvästi kokevat olevansa opintotarjontaa laajentava oppilaitos. Kaikille tarjoamisen periaate on kansalaisopistoille kaiken muun ylitsekävyvä tavoite

Kansalaisopistojen keskiarvoiset sanapilvet eivät kertoneet toiminnan sisällöstä juuri mitään. Ne olivat yleismäärittelyllisempiä kuin muilla vst-oppilaitosmuodoilla. Vasta sivistystehtävän sanat järjestyksessä kahdeksannestatoista (18) yleisimmästä sanasta neljänteenkymmenenteenviidenteen (45) yleisimpään sanaan kertovat toiminnan sisällöstä. Kansalaisopistojen synteettinen sivistystehtävä jää kapeaksi tätä pienemmällä sanamäärällä. Vasta 27 sanan sivistystehtävän laajennus kuvaa kansalaisopistojen sivistyksellistä tehtäväkuvaa. Tämän kuvion luonti edellytti, että kuviossa otettiin huomioon sanat, jotka on mainittu vähintään 43 kertaa. Kyseiset sanat on maininnut opistoista suurimmillaan joka toinen opisto ja pienimmillään joka neljäs opisto. Sanoista voidaan muodostaa vaihtoehtoinen synteettinen sivistystehtävä kansalaisopistoille. Siitä muodostuu seuraavanlainen:

Hypoteettisen kunnan kansalaisopisto tarjoaa asukkailleen hyvinvointia ja aktiivisuutta lisääviä opintoja. Opintoja tarjotaan vapaatavoitteisina harrasteopintoina niin taide- kuin taitoaineissa. Kansalaisopisto huolehtii alueellaan myös eri kielten ja kulttuurin liittyvän koulutuksen tarpeesta. Opiston sivistyksellinen toiminta on suunnattu kaikenikäisille. Tarjontaa on myös maahanmuuttajille. Opisto toteuttaa kehittämishankkeita yhteistyössä muiden kunnan alueella toimivien tahojen kanssa.

Vaihtoehtoisella tavalla laaditussa synteettisessä sivistystehtävässä painottuu kuntalaisten aktiivisuuden ja hyvinvoinnin tukeminen opiston tärkeimpänä tavoitteena. Toimintaan liittyvä harrasteopintopainotteisuus niin taide- kuin taitoaineissa korostuu, ja kielikoulutus yleissivistyksenä nousee esiin. Tässä yhteydessä kansalaisopistojen vaihtoehtoista sivistystehtävää ei kehitetä pidemmälle. Näin toimien kansalaisopistolle kyettiin muodostamaan sivistystehtävä, jonka muodostaminen muuten osoittautui tämän tutkimuksen aineiston pohjalta hankalaksi tehtäväksi.

Määrittelyssä nousee esiin kaksi kansalaisopistotoimintaa 1970-luvulta asti leimannutta toiminnan teema-alueita: taide- ja taitoaineet. Yleiset harrastamisen mahdollisuudet esitetään sivistävänä ulottuvuutena. Myös maahanmuuttajat koulutuksen kohderyhmänä nousevat esiin. Myös erilaisten omien kehittämishankkeiden rooli tuodaan esiin. Keskeistä on myös, että ikäluokkien välistä tasa-arvotavoitetta korostetaan vahvasti. Toimintaa sanotaan järjestettävän kaikenikäisille.

Syytä tehtävän määrittelyn vaikeuteen voi hakea kansalaisopistojen toiminnan muutoksesta ja kansalaisopistojen rehtorien asenteesta työtään kohtaan. Lang kuvaa kansalaisopistojen naisrehtoreihin kohdistuvassa väitöskirjassaan kansalaisopistoissa toimivan kolmenlaisia naisjohtajia: reformisteja, konformisteja ja konservatiiveja. Langin mukaan reformistirehtori on aktiivinen opiston johtajana ja managerina.

Tavoitteena on työyhteisön ja opistotoiminnan sekä opiston imagon kehittäminen. Konformistirehtori haluaa sopeutua opiston ulkopuolelta kantautuviin ympäristön muutoksiin ja työn haasteisiin. Konservatiivinen rehtori tukeutuu opistotoiminnan perinteisiin ja kansansivistyksen arvopohjaan. (Lang 2011, 123 - 140.) Jako reformistisiin, konformistisiin ja konservatiivisiin rehtoreihin tuntuu myös muun tutkimuskirjallisuuden perusteella toimivalta. Toisaalta on yllättävää, että toiminnan kansansivistyksellinen arvopohja ei nouse ylläpitämislupahakemusten sanastossa mitenkään esiin. Konservatiivisten rehtorien näkemykset eivät ole tulleet ylläpitämislupien sisältöön eivätkä näy dynaamisuuteen pyrkivän kokonaiskuvan alta. Konservatiivisuus on toiminnallisten perinteiden kannattelua, haikailua menneeseen valta-asemaan koulutuksessa, vailla kytkentää muuttuneeseen toimintaympäristöön. Kaikkien rehtorityyppien työn ongelmana voi olla ajautuminen rehtorien syndroomaan, toimitusjohtajamoodiin. Reformisti keskittyy työyhteisön ja sen imagon kehittämiseen, konformisti haluaa hallinnoimalla osallistua kaikkeen mahdolliseen, ettei menettäisi tilaisuuksia toiminnan laajentamiseen. Konservatiivinen rehtori ei uskalla muuttaa mitään kuin paloittain, ja kun resurssit koko ajan vähenevät tai pysyvät enintään ennallaan, kaikille toiminnoille on entistä vähemmän rahaa. Salminen (2002, 55) näkee sellaisenkin mahdollisuuden, että toiminnan valtaa jonkinlainen numeromagia, jolle kaikki toiminnot alistetaan ja jonka vuoksi järjestelmä ”yliorganisoiituu”. Jos johtajalla ei ole omia visioita tai itsenäistä kykyä muodostaa visioita, organisaatio voi Salmisen mukaan ajautua pelkän teknisen johtamisen alueelle. Johtaminen on tuolloin päivittäisjohtamista ja edetään asia asialta ja askel askeleelta noudattaen inkrementaalista strategiaa. Johtaja on tuossa tilanteessa pelkkä hallinnoija ja hänen toimintansa keskittyy pelkästään suoritusten yksityiskohtien valvontaan. (Salminen 2002, 106 - 107.) Tällainen rehtori on ajautunut Sihvosen määritelmien mukaan rehtorien syndroomaan. Toimitusjohtajuuteen ja pedagogisen johtajuuden puutteeseen viitattiin edellä myös Poikelan ym. arviointiraportissa.

Kansalaisopistot ovat oppilaitoksina selvästi institutionalisoituneet varjelemaan imagoaan ja vastaamaan ulkoa tuleviin haasteisiin. Kaikki naisrehtorien antamat tulkinnat ovat kuitenkin konstruktioita, joiden vaikutusta opistojen todelliseen toimintaan ja sen sisältöön on vaikea arvioida. Rehtori on kansalaisopistoissa nykyään yksi kunnallinen työntekijä, joka on kytkeytynyt yleensä kunnalliseen linjaorganisaatioon. Se missä menee näkemyksen ja arkipäiväisen työn välinen raja on vaikeammin selvitettävissä. Tätä selvitystyötä on jossain määrin tehnyt mm. Emilia Valkonen (2015) väitöskirjassaan ”Me kaikki myymme kurseja” koko kansalaisopistojen henkilökunnan osalta.

Penttisen mukaan Bernsteinin (1977, 116) luoman näkymättömän pedagogiikan käsitteen perusteella opetuksessa ja opetustapahtumassa kiinnitetään entistä vähemmän aikaa ”erityisten taitojen” siirtämiseen ja hankkimiseen. Kyse on sosiologisen tieteenhistorian näkökulmasta, Durkheimin termein, siirtymästä mekaanisesta solidaarisuudesta kohti entistä orgaanisempaa solidaarisuutta. (Penttinen 2012, 126 - 128.) Tämä siirtymä on oletettavasti entisestään painottanut ja lisännyt mm. kansalaisopistojen roolia ja tehtävää taitoaineiden opetuksessa ja vanhoihin taitojen siirtämisessä. Jo pitkään kädentaitopiirit ovat olleet niissä suosittuja, mm. miesten puutyöt. Ryhmiin on pitänyt jonottaa eivätkä kaikki halukkaat ole mahtuneet mukaan. Esimerkiksi tutkija Annika Turunen (2015, 38 - 42) kuvaa osallistumistaan suosituille eläkeläispainotteiselle kädentaitokurssille etnografisessa tutkimusasetelmassaan hankkiessaan tietoa tällaisen ryhmän toimintakäytännöistä. Alasen (1986, 8) tekemien tarkastelujen pohjalta voidaan sanoa, että jo työkaudella 1980 - 1981 kielten ja kädentaidon aineiden osuus kokonaistuntimäärästä oli lähes puolet ja ns. yhteiskunnallisiin aineisiin suunnattuja tunteja oli 3 % kansalaisopistojen kokonaistuntimäärästä.

Takatalo (2012, 41) nostaa esiin keskeisen havainnon opistotyön arjesta. Sellaiset aiheet kuin ympäristökysymykset ja luonnonsuojelu, ihmisten moninaisuus, sosiaaliset ongelmat, uskonto ja valtakunnassa harjoitettu politiikka ovat opistotyön arjessa sellaisia aiheita, joissa ihmisten arvoja mitataan. Näitä teemoja jossain määrin vältetään. Myös Sihvosen (1990, 15) mukaan opistot ovat jo pitkään vältäneet päivänpoliittisten aiheiden käsittelyä. Takatalon mukaan niistä keskusteleminen ei aina ole helppoa, puhumattakaan sitten aktiivisesta toiminnasta jonkin tietyn henkilökohtaisen näkemyksen puolesta. Hänen mukaansa opistotyössä joutuu tällaista aktiivisuutta jopa välttelemään esimerkiksi siksi, että opintoryhmän olemassaolo voi sitä kautta joutua uhatuksi. Takatalon mukaan on arkirealismia, että ”joskus on otettava huomioon myös paikalliset poliittiset päätöksentekijät ja heidän mielipiteensä siitä, miten opiston tulisi toimia aktiivisen kansalaisuuden edistäjinä”.

Opistotyössä on huomioitava jatkuvasti se, että mielipiteitä jakavien aiheiden esille nostaminen on haastavaa, mutta samalla yksi kansalaisena kasvamisen perustaitoja. Takatalo kysyy, ”Miten rohkeaa linjaa opistossa voidaan ja saadaan toteuttaa?” Hän itse summaa, että opistotyön arvokeskustelun pitäisi nousta paikallisesta tarpeesta, koska paikallisesti tarpeet tunnetaan parhaiten. Takatalon mukaan ”arvoja ja opiston tavoitteita koskeva keskustelu täytyy käydä opiston sisällä ja ensisijassa niiden toimesta, jotka elävät opiston arkea, tuntevat paikalliset olosuhteet ja kohtaavat opiskelijoita”. Takatalo kytkee opistotyön idealiin alueelliseen (paikalliseen) kehittämiseen toteamalla, että alueen hyväksi tehtäviin hankkeisiin olisi saatava

monialaisesti mukaan kaikki keskeiset tahot, jolloin taitavasti rakennettu yhteistyö auttaisi kanavoimaan yksittäisten organisaatioiden osaamista erilaisiin verkostoihin kaikkien eduksi. (Takatalo 2012, 41 ja 43.)

Kansalaisopistojen roolista kunnallisten palvelujen tuottajina puhuttiin 1990-luvulla ennen uuden vst-lain säätämistä. Seitsemäntoista sanan sivistystehtävä on määrittelyllisesti ”yleispalvelullinen”. Kansalaisopistot korostavat ylläpitämislupahakemuksissaan, että ne ovat ainoa kansalaisten julkinen palvelu harvemmin asutuilla alueilla ja että niiden rooli tästä näkökulmasta on korostunut viime vuosina, kun yhteiskunnallisia toimintoja on keskitetty ja kuntia yhdistetty.

5.5.3 Kansalaisopistojen funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä

Seuraava tekstisisennys on lain erityistehtävän sisältö kansalaisopistoille.

Kansalaisopistot ovat luonteeltaan paikalliselle ja alueelliselle sivistystarpeelle toimintansa perustavia oppilaitoksia, jotka antavat tukea omaehtoiseen oppimiseen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen. (Laki vapaasta sivistystyöstä 1998/632.).

Erityisessä koulutustehtävässä kansalaisopistojen rooliksi määritellään vastata paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin. Tarkempi tehtävämäärittely jakautuu kahteen osaan. Kansalaisopistot

1. antavat tukea omaehtoiseen oppimiseen ja

2. antavat tukea kansalaisvalmiuksien kehittämiseen.

Kansalaisvalmiuksien kehittäminen yleisenä tavoitteena nousee laajemmassa tarkastelussa esiin molemmissa kansalaisopistojen tehtävissä. Kansalaisopistot järjestävät omaehtoista koulutustoimintaa ja omaehtoisia opintoja hyvin monilla aihealueilla.

Vahervan ym. arviointiraportti korostaa kansalaisopistojen tarkastelun yhteydessä sitä, että selvän kokonaiskuvan muodostaminen laajasta ja monimuotoisesta kansalaisopistokentästä on mahdoton tehtävä. Keskivertokuvan piirtäminen, johon on pakostakin pyrittävä, johtaa tilanteeseen, jossa yksittäistä opistoa ei voi tunnistaa kokonaiskuvasta. Toiminta on joka tapauksessa paljon monimuotoisempaa ja viivahteikkaampaa mitä kuvaukset ”normaalista kansalaisopistosta” antavat olettaa. (Vaherva ym. 2007, 43 ja 60 - 61.) Ylläpitämislupahakemusten sanastosta edellä tehty analyysi vahvistaa tätä johtopäätöstä.

Elinikäinen oppiminen ei terminä nouse kansalaisopistojenkaan synteettisten koulutus- ja sivistystehtävien sanastossa esiin. Se on koulutustehtävässä vasta 31. sana laajennettaessa kansalaisopistojen koulutustehtävän sana-analyysiä synteettisen tehtävän sanaston ulkopuolelle. Kansalaisopistot korostavat laajemman tarkastelun pohjalta nimenomaan elinikäisen *oppimisen periaatetta*, joka ei tule samalla tavalla esiin muiden vst-oppilaitosten kohdalla. Kansalaisopistot korostavat sivistystehtävässään toimintansa suuntautuvan eri-ikäisille – kaikenikäisille (kuvio 42 edellä). Vasta tarkasteltaessa alle kolmasosaa kaikista sanoista elinikäinen oppiminen nousee esiin kansalaisopistojen sivistystehtävässä.

Kansalaisopistot korostavat toisaalta muita vst-oppilaitoksia painotetummin järjestävänsä koulutusta mm. ikääntyville, senioriväestölle, aikuisille ja nuorille, jotka kaikki yksittäisinä ryhminä saavat yhtä paljon mainintoja kuin elinikäinen oppiminen. Nuo sanat löytyvät joka kolmannen kansalaisopiston koulutustehtävästä. Kansalaisopistot ilmaisevat siis resurssiriippuvuutensa selvästi. Toimintaa korostetaan järjestettävän kaikille. Kansalaisopistot käyttävät ns. kohderyhmäriippuvuuden tottaolimääritelmiä mainiten kaikki mahdolliset väestöryhmät kohderyhmäkseen. Määrittely on ilmaus, joka tukee kansalaisopiston palvelullista roolia yhteiskunnallisena yleispalveluna. Yleispalvelullisuus entisestään vähentää mahdollisuutta rakentaa omaa toiminnallista roolia. Kaikkea ei voi tehdä kaikille karsimatta kaikesta. Julkisilla ”näennäismarkkinoilla yksilöiden tarpeita ei voida rajattomasti tyydyttää ja on jaettava niukkuutta. On jatkuvasti tasapainoitava tasaveroisesti kohtelevan standardisoinnin ja erilaisia tarpeita huomioonottavan tarvesidonnaisuuden välimaastossa”. (Möttönen ja Kettunen 2011, 286 - 287).

Toisaalta hallinnollisesti kyse voi olla ns. kansalaisopistojen rehtorien syndroomasta. Rehtorit eivät enää tunnista mikä on opetusta ja mikä hallintoa. Rehtorista on tullut ”tasaava byrokraatti”, ja pedagoginen kokonaisnäkemys jää helposti toissijaiseksi johtamiseen ja hallintoon nähden. (Sihvonen 1990, 41.)

Yhteiskunnan eheyden tukeminen ei kansalaisopistoissa nouse kovin keskeiseksi toiminnan sisältöalueeksi. Koulutustehtävän seuraavien kymmenen sanan listalta kansanvaltaisuuden ja kansalaisvalmiuksien kehittäminen kansalaisuuden ohessa nousevat esiin.

Kansalaisopistot eivät korosta tekevänsä yhteistyötä muiden vst-oppilaitosten eivätkä ylipäätään muiden oppilaitosten kanssa. Tarkemmassa tarkastelussa yliopistot nousevat noin 10 %:lle opistoista yhteistyökumppaniksi sekä koulutus- että sivistystehtävässä. Kansalaisopistojen verkostot ovat kunnallisia ja resurssiriippuvuus vahvasti kunnallista. Kansalaisopistot toimivat kuntien sivistyslautakuntien

alaisena. Aikaisemmin niillä oli oma johtokunta ja johtosääntö. Niistä luovuttiin kun kunnallisia lautakuntia karsittiin 1990-luvulla.

Kansalaisopistot ovat joutuneet aikaisempaa kilpailullisempaan asetelmaan muiden oppilaitosten kanssa kunnan sisällä. Ilman omaa selvää tehtäväkuvaa on vaikea kilpailla resursseista. Kilpailuasetelmassa ollaan kaikkien kanssa. Lopputulos on väistämättä se, että on tehtävä lisää kompromisseja omassa toiminnassa ja keskinäisriippuvuus vähentää todennäköisesti kaikkien resursseja. Kansalaisopistojen resurssiriippuvuus kunnista on viime vuosina jonkin verran kasvanut suhteessa niiden resurssiriippuvuuteen valtiosta.

Palvelujen saavutettavuutta kuvaavat tavoitteet sen sijaan nousevat kansalaisopistojen tehtävämäärittelyissä, sekä koulutus- että sivistystehtävän määrittelyissä tärkeimpien sanojen joukkoon. Jopa niin, että sivistystehtävän määrittelyssä saavutettavuus nousee jo itsenäisenä terminä 17 tärkeimmän sanan joukkoon. Käytetyistä saavutettavuutta kuvaavista sanoista oli helppo muodostaa tarkoitteeltaan samaa kuvaava luokka, johon tulivat myös sanat sivukylillä, kulkuyhteyksien ja harvaanasuttu. Kansalaisopistojen tehtäväkuvasta löytyy myös viittaus maaseutuun. Monet opistot tuovat esiin toimivansa maaseudulla ja näin turvaavansa palveluja. Selvä aluepoliittinen ulottuvuus korostuu. Kansalaisopistot kytkevät itsensä tasa-arvoistavan aluepolitiikan toteuttajiksi sekä samalla pitkään suomalaisen koulutuspolitiikan yleiseen kaareen (esim. Aittola 2012, 9).

Kansalaisopistot eivät ole esittäneet ylläpitämislupahakemuksissaan itselleen mitään erityisiä lisärooleja. Aineistoa tarkemmin tutkittaessa muutamia sanoja on syytä mainita. Koulutustehtävässä kieltenopetus, musiikki ja liikunta sekä sivistystehtävässä harrastukset ja kulttuuri sekä kehittämishankkeet nousevat esiin. Myös terveys ja terveyskasvatus voivat olla sekä omaa että aktiivista kansalaisuutta tukevia tavoitteita kansalaisopiston tehtäväkuvassa. Kansalaisopistojen tehtävämäärittelyt ovat muita vst-oppilaitoksia oppiainepohjaisempia. Opistot kuvaavat mitä ne konkreettisesti tekevät. Kansalaisopistoilla on selvä kuva toimintansa käytännöllisestä sisällöstä. Toiminnan käytännön sisältöön voi tarkemmin perehtyä mm. Emilia Valkosen väitöskirjan ja Jyri Mannisen useiden viime vuosina kansalaisopistoihin kohdistettujen tutkimusten kautta.

Kansalaisopistojen tehtävämäärittelyssä nousee esiin aiempaan suuntaviivaohjaukseen liittyneitä teemoja, esim. tietoyhteiskuntavalmiudet. Noin 10 % kansalaisopistoista on esittänyt sekä koulutus- että sivistystehtäväkseen kansalaisten tietotekniikkavalmiuksien kehittämisen.

Kansalaisopistojen kytkeytyminen toimintaympäristöönsä rakentuu vahvasti harrastusorientaation pohjalta. Opiskelijat hakeutuvat opistoihin harrastamaan itsel-

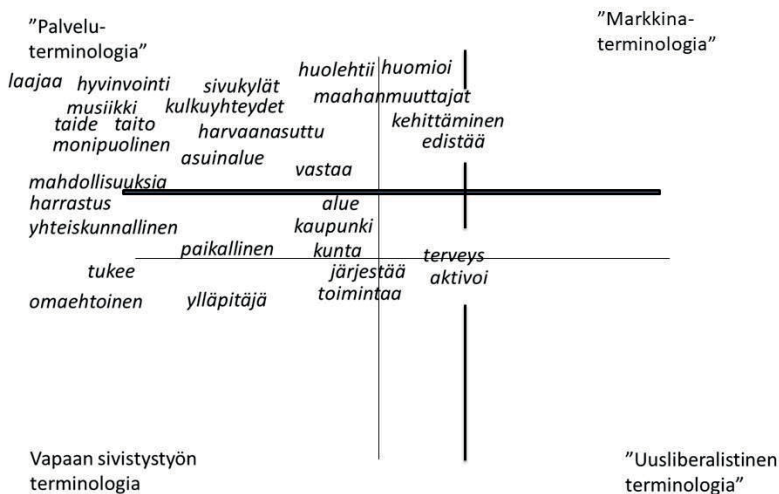
leen tärkeäksi kokemiaan taito- ja taideaineita. Näihin ryhmiin liittyy usein myös vahvaa pidempiaikaista kiinnittymistä, ja tiettyjen harrastusryhmien toimintaan liittyy vahva sosiaalinen osallistujien keskinäissidos. Opistoilla on myös opiskelijayhdistyksiä, jotka vahvistavat opistojen toiminnan kytkeytymistä paikalliseen toimintaympäristöön. Paikalliseen kulttuuriin kehittäminen ja vaaliminen ovat kansalaisopistoille tyypillistä toimintaa. Matkailun lisääntyessä kieltenopetus on entisestään lisääntynyt kansalaisopistoissa. Kansalaisopistot ovat ottaneet viime vuosina monin paikoin maahanmuuttajien kielikoulutuksen ja heidän sopeuttamiseensa liittyviä muitakin tehtäviä hoidettavakseen. Omat tehtävät johdetaan kuitenkin paikallisen toimintaympäristön kautta, ja toiminnan ylikunnalliset elementit ovat poikkeuksia tarjonnassa ja tavoiteasetannassa.

Kansalaisopistot ovat kytkeytyneet vain jossain määrin paikallisiin kuntarakenteen ulkopuolisiin verkostoihin. Oppivina organisaatioina kansalaisopistot ovat nimenomaisesti kuntien kumppani. Rooli oppivana organisaationa on vahvasti harasteorientoituneen koulutuksen perinteen kannattelua ja tuottamista alueellisina ja koulutuspoliittisina tasa-arvopalveluina laajemminkin ajateltuna. Kansalaisopistojen keskinäinen yhteistyö näyttää vähäiseltä. Kansalaisopistot ovat kaikista vst-oppilaitoksista kaikkein sisäänpäin kääntyneimpiä ja niiden verkstorakenteet näyttävät melko vähäisiltä. Kilpailuasetelma kaikkien koulutusten järjestäjien kanssa näkyy muodostuneessa kokonaiskuvassa selvästi. Emilia Valkonen (2015) väitöskirjassaan ”Me kaikki myymme kurseja” esittämät huomiot saavat vahvistusta myös ylläpitämislupahakemusten sisällöstä. Kansalaisopistot ovat selvästi ajautumassa kilpailullisille markkinoille. Kokonaispersoonallisuuden kehittäminen ei ole yleisessä koulutuspolitiikassa tällä hetkellä kovin tärkeä teema. Kansalaisopistojen institutionalisoituminen ja markkinoituminen ovat johtaneet ne tilanteeseen, jossa ne ovat aikaisempaa suuremmissa vaaroissa ajautua institutionaalisen koulutusjärjestelmän osaksi, jota roolia niille kaavailtiin jo 1970-luvulla aikuiskoulutuskomitean toimesta. Myöskään kansalaisopistojen valtakunnallinen toimintaverkosto ei saa paikallisissa kansalaisopistoissa juuri huomiota. Toiminnan ylikunnallisuutta ei tunnusteta kuin seutuopistoissa.

5.5.4 Kehysnormit ja kansalaisopistojen toiminnan asemointi vapaaksi sivistystyöksi

Onko kansalaisopistoille löydettävissä oma pedagoginen rooli tai muu toiminnallinen itseasemoitumisen tapa nähdä toiminnan mielekkyyks jostain erityisestä näkö-

kulmasta osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta? Tarkastelun mahdollistamiseksi kaikesta edellä käsitellystä on muodostettu kokonaiskuva. Kuvioon 43 on painottaen koottu erilaisia ulottuvuuksia kansalaisopistojen synteettisistä koulutus- ja sivistystehtävistä. Tavoitteena on muodostaa sanojen sisältömääritteitä tarkemmin jäsentämällä kuva siitä, millaiset asiat korostuvat kansalaisopistojen oman tehtävän määrittelyssä. Tämänkään kuvion ei ole tarkoitus olla absoluuttinen kuvaus kansalaisopistojen tehtäväkuvasta, vaan siihen on koottu ylläpitämislupahakemuksista löydettyjä keskeisiä painotuksia.



Kuvio 43. Kansalaisopistojen ylläpitämislupahakemusten tehtäväkuvan sisältämää keskeistä itseasemioitumista, asiakkaita, tavoitteita ja palvelu- ja markkinaorientaatiota kuvaavaa terminologiaa

Kansalaisopistojen itseasemioinnissa korostetaan toiminnan yleispalvelullista roolia. ”Uusliberalististen” arvojen ja painotusten vaikutusten voi sanoa näkyvän jossain määrin kansalaisopistojen tehtäväkuvassa. Kansalaisopistoilla ei ole omaa pedagogista roolia, ja ne eivät tuo esiin omia arvoja tai aatteita. Vapaan sivistystyön perinteinen eetos nousee kansalaisopistojen tehtäväkuvassa vain rajoitetusti esille. Vapaa sivistystyö on niille persoonallisten kehitysvalmiuksien ja omien taitojen kehittämisen tukemista. Vapaan sivistystyön pitkäaikaista ydintä, vapaan sivistystyön kehysnormeja, määrittelyistä siis löytyy. Kokonaisuutena kansalaisopistojenkin rooli voidaan nähdä koulu- ja palveluorientoituneena.

Kansalaisopistojen tehtäväkuva on palvelullinen. Siirtymää kohti markkinaohjausta on nähtävissä. Yleissivistävät harrasteopinnot ovat kansalaisopistojen keskeisin tehtäväalue. Opinnot ovat selvästi harrastepainotteisia, tutkintotavoitteista koulutusta järjestetään vähemmän. Kansalaisopistojen opetustoiminta on yhä enemmän palvelua. Jopa siinä määrin, että valtion vähentäessä palveluitaan kansalaisopistot kokevat olevansa ainoita ”valtiollisten” palvelujen järjestäjiä haja-asutusalueilla. Kansalaisopistot korostavat vahvasti, että ne ovat ylipäätään ainoita toimijoita kunnissa, jotka ulottavat palvelunsa kunnissa kaikkiin sen osiin. Kansalaisopistot vaikuttavat vahvasti koko toiminta-alueellaan huomioiden myös sivukylät ja asuinalueet. Niiden toiminta-alue on maantieteellisesti laaja tai harvaanasuttu, palveluita järjestetään jopa 100 toimipisteessä eri puolilla kuntaa.

5.5.5 Kansalaisopistojen strateginen alueidentiteetti

Kansalaisopistojen ylläpitämislupahakemuksissa on jossain määrin yhteisiä määrittelyjä. Kansalaisopistojen toimintamalliin kuuluu laaja yhteistyö kunnan omien organisaatioiden sekä myös kolmannen sektorin, yhdistysten ja yritysten kanssa. Kansalaisopistot kokevat olevansa ylläpitäjiä ja perinteen siirtäjiä. Kansalaisopistojen toiminnassa paikallisen identiteetin ja kulttuuriperinnön vaalimisella ja kehittämisellä on tärkeä rooli. Koulutustarjonta perustuu olemassa olevien toimivien kurssien toistamiseen. Kansalaisopistojen opetus on puolueetonta ja "arvoneutraalia".

Kansalaisopistot suunnittelevat opintonsa niin, että ne sopivat kaikille ja opiskelijoiden ikäjakauma on 0-95 -vuotiaat. Opintoja tarjotaan yhä enemmän mm. maahanmuuttajille. Toiminnan yleisenä periaatteena koetaan vahvasti, että kansalaisopiston pitää taata kuntalaisille tasavertainen mahdollisuus saada koulutus-, harrastus- ja kulttuuripalveluja lähipalveluina. Erityisesti maaseutualueiden opistoissa opisto koetaan vahvasti kylien aktiivisuutta ylläpitävänä instituutiona. Myös rooli erilaisten tapahtumien ja konserttien järjestäjänä on merkittävä.

Yleinen hyvinvoinnin luonti koetaan kansalaisopistoissa tärkeäksi. Ne tuovat esiin huolehtivansa, aktivoivansa ja vastaavansa alueen asukkaiden hyvinvointia parantavista opintotarpeista. Opistot kokevat, että niiden koulutustehtävä on laaja ja koulutuksen tarve on jatkuvasti kasvava. Opistot ovat entistä enemmän vastanneet myös erityisryhmien omaehtoisten ja osa-aikaisten opiskelumahdollisuuksien jatkuvasti kasvaneisiin tarpeisiin (esim. työttömät, maahanmuuttajat, seniorit, muut erityisryhmät).

Toiminnalliseen juoneen kansalaisopistoissa voidaankin sanoa kuuluvan vahvasti korostaa sitä, että ne ovat ainoita vapaatavoitteisen koulutuksen tarjoajia toiminta-alueellaan. Toiminnassa huomioidaan sijaintikunnan strategia, ja tehtävän koetaan sitä kautta olevan myös kunnallinen palvelu. Koulutuspalveluja ajatellaan kehitettävän kunnallisesti kattavan palveluketjun näkökulmasta. Tärkeäksi koetaan, että kyettäisiin järjestämään kohtuuhintaista koulutusta myös haja-asutusalueilla. Omaa paikallista tarvetta korostetaan myös tukeutuen faktaan, että tarjottuun koulutukseen osallistuu vuosittain iso osa (20 - 60 %) kunnan asukkaista.

Koulutuspalveluiden kysyntä on tarjontaa suurempaa ja jonoihin jää vuosittain kansalaisopistojen kursseille haluavia myös tilojen puutteen vuoksi. Kansalaisopistotyöllä on pitkät perinteet, vakiintunut asiakaspohja ja vakiintunut kysyntä eri koulutuksille. Opistot tuovat eri tavoin esiin, että kasvaneista tunti-, netto-opiskelijoiden ja ilmoittautuneiden määrästä huolimatta opisto ei ole pystynyt vastaamaan kaikkeen kysyntään. Syynä tähän on, että valtionosuuteen oikeuttavat tuntimäärät eivät ole mahdollistaneet toivottua kasvua ja että opetuksen määrää on jouduttu rajaamaan. Valtionosuuden leikkausten on koettu laskevan toteutettavaa tuntimäärää sekä netto-opiskelijoiden määrää. Kansalaisopistot kokevat toimivansa omalla toimintakentällään eivätkä koe koulutuksen järjestäjänä kilpailutilannetta muiden toimijoiden suhteen. Opistot kokevat kaikkiaan, että niillä on oma rooli paikallistietouden, paikallisen kulttuurin ja perinteen tuntemuksen lisäämisessä sekä kotiutumisen ja yhteisöllisyyden edistämisessä.

Kansalaisopiston toimintamalli rakentuu tietyn sisällöllisen perustarjonnan tarjoamiseen vuosittain samanlaisena. Kurssivalikoima rakennetaan toimintaympäristön tarpeita ja kuntalaisia kuunnellen samalla tyydyttäen myös erilaisten paikallisten harrastajaryhmien toiveita. Strateginen suunnitelma on järjestää kaikenikäisille kuntalaisille toimintaa ja harrastusmahdollisuuksia. Strategian ydin on mahdollisimman laaja kaikkien kuntalaisten palveleminen. Vastuuta ”lähipalvelujen” järjestäjänä korostetaan valtion suuntaan. Resurssien riittämättömyyttä ja halua palvella kuntalaisia nykyistä laajemmin korostetaan.

Kaikki suomenkieliset ja ruotsinkieliset kansalaisopistot käyttävät nimissään joko opisto- tai institut -osaa. Kaksi kolmasosaa on pitänyt nimessään myös kansa - sanan ja opiston nimi on kansalaisopisto. Kolmannes käyttää pelkkää opisto - termiä. Opistoista 10 % on säilynyt työväenopistona siitä huolimatta, että kaikkia opistoja nimitetään hallintotyössä nykyään kansalaisopistoksi. Opistojen nimenmuutoksista työväenopistoista kansalaisopistoiksi on viimeisten vuosikymmenten aikana käyty silloin tällöin eri puolilla maata erilaisia kamppailuja. Työväenopistoidentiteettiä on puolustettu paikallisesti ja aatteellisesti. Kansalaisopistoja ei kuiten-

kaan ole muutettu työväenopistoiksi. Ylläpitämislupahakemuksista tämä puoli ei tullut esiin, ja arvokysymykset eivät näy opistoista tänään enää yhtä paljon ulospäin kuin aikaisemmin. Joillain paikkakunnilla on ollut useitakin opistoja, osin aatteellisista syistä.

Kansalaisopistojen opistoidentiteetti on säilynyt, mutta sitä on viime vuosina selvästi liudennettu yleisoppilaitoksen suuntaan. Monet oppilaitokset ovat nimeltään enää pelkkiä opistoja. Muuntuminen pelkiksi opistoiksi on merkki oman identiteetin hakemisesta. Trendinomaisesti on haettu eroa kansaperinteeseen ja vahvistettu neutraliteettia. Havainto on sikäli ristiriitainen, että toisaalta opistot korostavat rooliaan paikallisen perinteen kannattelijana ja perinteen siirtäjänä.

Kaikkien kansalaisopistojen nimissä on aluekytkentä. Nimessä on joko sijaintikunnan tai -kuntien, konkreettisen sijaintipaikan kartalla tai seutukunnallisen toiminta-alueen nimi. Sijaintikunta tai -kunnat ilmenevät yli kahdella kolmasosalla kansalaisopistoja niiden nimestä. Opistot on perustettu yleensä kuntapohjaisena. Myös settlementiliike on perustanut lähinnä kaupunkeihin opistoja. Kolmasosalla opistoista on joko seutu-, toiminta-alue- tai suurmiesidentiteetti. Seutuopistojen lisääntyminen on ollut viime vuosikymmenten toinen trendi. Kolmas trendi on ollut uudelleen nimetä opistoja jonkin maantieteellisen paikan tai alueen mukaan (Auralan kansalaisopisto, Auranlaakson kansalaisopisto, Wahren-opisto, Jokihelmen opisto, Jokiläänin kansalaisopisto, Järvilakeuden kansalaisopisto, Kaakon kansalaisopisto, Kivalojen seutuopisto, Kyrönmaan opisto, Wellamo-opisto). Myös yksittäisten henkilöiden mukaan opistoja on nimetty (Aalto kansalaisopisto, Kianta-opisto, Soisalo-opisto). Varsinaisia pseudonimiä on vielä vähän (RaJuPuSu-opisto, silläkin kyllä alueidentiteettipohja), mutta ne ovat hiljalleen lisääntymässä (esim. Omnia Espoossa). Vain muutamalla on maakuntaidentiteetti (esim. Ylä-Karjalan kansalaisopisto).

Vanhimmat opistoista syntyivät isoihin kaupunkeihin yli 100 vuotta sitten. Kansalaisopistot laajenivat muihin kaupunkeihin ja maaseudulle 1900-luvun aikana, painottuneesti 1960-luvulla. Samalla ne kunnallistuivat, kun aikaisemmin ne perustettiin yksityisinä tai järjestöpohjaisesti. Seutuopistojen syntyminen alkoi 1990-luvulla ja opistojen määrä on vst-oppilaitoksista kaikkein eniten vähentynyt 1980-luvun kokonaismäärästä, jolloin opistoja oli lähes 100 enemmän kuin tänään.

Kansalaisopistoilla on oma toimitila, jossa on kanslia ja joitain opetustiloja. Opistot käyttävät toiminnassaan hyväkseen kunnallista muuta rakennuskantaa, etupäässä muita sijaintikuntien omistamien oppilaitosten tiloja. Kansalaisopistot ovat juurtuneet toimintaympäristöönsä ja toiminta-alueeseensa. Monet kaupunkiopistoista työllistävät useita päätoimisia henkilöitä, maaseutualueilla yleensä vain

rehtorin. Opistoilla on rajoitetussa määrin myös päätoimisia opettajia, mutta pääosaa niiden toimintaryhmistä vetää sivutoiminen opettaja. Kansalaisopistoilla on ollut ja on yhä merkittävä rooli taide- ja taitoaineiden opettajien työllistäjinä. Ne ovat tarjonneet monille aktiivisille harrastajille ja ammattitaiteilijoille toimeentuloa jopa siinä määrin, että nämä ovat voineet turvatummin keskittyä omaan taiteelliseen työhönsä.

Opistoilla on ollut merkittävä rooli vieraiden kielten opettamisessa. Monet niiden kieltenopettajista ovat taustaltaan ulkomaalaisia, suuri osa näistä vielä ns. natiiveja kieltenopettajia. Kansalaisopistoilla on ollut merkittävä rooli yksittäisten maahanmuuttajien sopeuttajina jo vuosikymmeniä. Monilla pienemmillä paikkakunnilla niillä on ollut selvä rooli monikulttuurisuuden ja kulttuurisen suvaitsevaisuuden lisäämisessä, erityisesti kielikoulutuksen kautta.

Valtakunnallista yhteistyötä kansalaisopistot ovat tehneet jo pitkään yhteisen tason organisaation, Kansalaisopistojen liiton (KoL, aiemmin Kansalais- ja työväenopistojen liitto, KToL) kautta. KoL on niiden yhteinen järjestö, joka osin määrittelee niiden ohjaussuhdetta ministeriön suuntaan. Suuren toimijajoukon liittona se on ministeriön näkökulmasta merkittävä toimija, joka on osallistunut poikkeuksetta ministeriön lain- ja hankevalmisteluun.

Kansalaisopistojen voi sanoa edustaneen suomalaista koulutuspoliittista valtavirtaa useita vuosikymmeniä. Niillä on ollut merkittävä vaikutus kansan peruskoulutuksen vahvistajina ja yhteiskunnan eheyden tukijana. Roolin voi sanoa olleen huomattavasti paljon vahvempi kuin muilla vst-oppilaitoksilla, ja pelkästään niitä tarkastelemalla vst-oppilaitosten yhteisestä toiminnasta voi syntyä väärin painotettuja johtopäätöksiä. Kansalaisopistot toteuttavat myös kehittämishankkeita. Nämä hankkeet kohdistuvat selvästi joko oman toiminnan kehittämiseen tai lähialueen, erityisesti sijaintikunnan olosuhteiden kehittämiseen. Kansalaisopistoilla on vahva kuntaan sidottu identiteetti. Ne koetaan kunnallisena palveluna. Niistä on tullut enenevässä määrin paikallisia taito- ja taideaineiden harrastustavarataloja.

5.6 Kesäyliopistojen tehtäväkuva

5.6.1 Synteettinen koulutustehtävä

Ydinsanastokuva kesäyliopistojen koulutustehtävästä voidaan muodostaa valitsemalla kymmenen käytetyintä sanaa (sanayhdistelmää) kesäyliopistojen koulutusteh-

tävämäärittelyistä. Niistä muodostuu sanapilvi (kuvio 44), jossa korostuvat avoin korkeakouluopetus ja yliopistotasaisen koulutus- ja opintotarjonnan järjestäminen, joka on selvästi kesäyliopistojen ydintehtävä. Lisäksi kesäyliopistoissa painotetaan sitä, että lain mukaista opintotarjontaa järjestetään eri elämänvaiheissa oleville ihmisille.

korkeakouluopetusta, yliopistotoimintaa
eri ikästen, eri elämän vaiheissa
koulutusta, opintotarjontaa
järjestäminen osaamistarpeisiin maakunta
ydintehtävänä, painopistealueina kesäyliopisto avointa
lain mukaista

Kuvio 44. Kesäyliopistojen koulutustehtävän kymmenen 10 yleisintä sanaa

Kattavampi koulutustehtävä voidaan muodostaa ottamalla mukaan kuusi lisäsanaa. Näin kesäyliopistojen koulutustehtävä voidaan muodostaa 16 ylläpitämislupahakemuksissa eniten mainintoja saaneesta sanasta. Näiden 16 sanan (sanaryhmän) pohjalta kesäyliopiston koulutustehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen koulutustehtävä:

Kesäyliopisto järjestää eri elämänvaiheissa oleville ihmisille, pohjakoulutuksesta riippumatta, avointa korkeakouluopetusta maakunnan alueella. Alueen osaamistarpeista lähtevä opetustarjonta on kesäyliopiston ydintehtävä. Myös vapaan sivistystyön lain mukainen koulutus on keskeisessä roolissa kesäyliopiston toiminnassa ja opintotoiminta on kehittävää, tukevaa ja kansalaisvalmiuksia lisäävää yleissivistävää koulutusta.

Kesäyliopiston synteettinen koulutustehtävä on 40 sanan mittainen huomioiden täytesanat. Se sisältää 11 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 51. Täytesanoineen keskimääräisessä kesäyliopiston ylläpitämislupahakemuksen koulutustehtävässä oli 76 sanaa. Tämän tutkimuksen sana-analyysiin tiivistyneiden 106 sanan (sanaryhmän) voidaan sanoa aika laajasti ilmaisevan kaikkien kesäyliopistojen koulutustehtävän ydinsisällön.

Tarkemman kuvan muodostamiseksi voidaan analysoida sana-analyysissä noiden 16 tärkeimmän sanan jälkeen seuraavaksi esiintyviä sanoja. Seuraavat 17 sanaa on

koottu omaksi sanapilvekseen kuvioon 45. Lähes puolet kaikista kesäyliopistoista oli maininnut kuvion sisältämät sanat. Kuvan sisällöstä termit kulttuuri- ja kasvatustalosa sekä yliopistojen tutkintojen vastaavuus sekä yhteistyö liike- ja elinkeinoelämän kanssa nousevat esiin.



Kuvio 45. Kesäyliopistojen synteettisen koulutustehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 17 sanaa

Kesäyliopistot tekevät perusröolinsa mukaisesti paljon koulutuksellista yhteistyötä yliopistojen kanssa. Yliopisto sanana esiintyy jo 10 tärkeimmän sanan joukossa sivistystehtävän määrittelyissä. Myös ammattikorkeakoulu nousee aineiston läpikäynnissä esiin.

5.6.2 Synteettinen sivistystehtävä

Vastaavalla tavalla kuin koulutustehtävässä, ydinsanastokuva kesäyliopistojen sivistystehtävästä voidaan muodostaa valitsemalla kymmenen käytetyintä sanaa (sanayhdistelmää) kesäyliopistojen sivistystehtävämäärittelyistä. Näistä muodostuu sanapilvi, jossa korostuu vahvasti toiminnan kokeminen maakunnalliseksi samoin kuin koulutustehtävässä (kuvio 46). Suomen 20 kesäyliopistoa kattavat kaikki Suomen osat järjestäen ja toteuttaen erityisesti sijaintimaakuntansa tarvitsemää yliopistollista koulutusta. Kesäyliopistot kertovat järjestävänsä koulutusta joustavasti, taloudellisesti ja ketterästi samalla aktivoiden ja tukien alueen väestön koulutustarpeita. Toiminnan sivistyksellisesti edistävää ja vahvistavaa roolia korostetaan.



Kuvio 46. Kesäyliopiston sivistystehtävän 10 yleisintä sanaa

Ydinsanastokuva on suppea ja tarkemman kuvan muodostamiseksi sana-analyysiä tehdään laajemmasta sanastosta. Sanoja sana-analyysiin valikoitui 25. Sanoja oli käytetty 20 kertaa, joten niiden voidaan ajatella laskennallisesti löytyvän kaikkien kesäyliopistojen sivistystehtävämäärittelystä. Näiden 25 sanan (sanaryhmän) pohjalta kesäyliopiston sivistystehtäväksi muodostuu seuraavanlainen synteettinen sivistystehtävä:

Maakunnallisena toimijana kesäyliopisto järjestää alueen koulutus- ja osaamistarpeisiin painottuvaa osaamista lisäävää, täydentävää ja syventävää koulutusta omalla seudullaan. Opintotarjonta on suunnattu koko väestölle ja sitä järjestetään avoimena korkeakouluopetuksena yhdessä yliopistojen ja alueen muiden toimijoiden kanssa. Kesäyliopisto on joustava, monipuolinen ja tehokas toimija, joka järjestää ketterästi ja ajankohtaisesti sekä tasa-arvoisesti kaikkia kansalaisia tukevaa, aktivoivaa ja sivistävää koulutusta. Ympärivuotisesti toimiva kesäyliopisto on paikkakunnallaan merkittävä kehittäjä.

Kesäyliopiston synteettinen sivistystehtävä on täytesanoineen 98 sanan mittainen. Se sisältää 20 yhdistelmäsanaa, joten todellinen sanamäärä on 118. Täytesanoineen keskimääräisessä kesäyliopiston ylläpitämislupahakemuksen sivistystehtävässä oli 125 sanaa. Täytesanat poistaen voidaan ajatella noiden tiivistyneeseen sana-analyysiin jääneiden 106 sanan ilmaisevan hyvin kaikkien kesäyliopistojen sivistystehtävän sisällön. Kesäyliopistojen ylläpitämislupahakemusten sisältämiä sivistystehtävien määritelmiä voidaan tarkastella vielä esitettyä 25 tärkeimmän sanan analyysiä laajemmin. Laajemmassa analyysissä on mukana seuraavat 20 sanaa. Lähes joka toinen kesäyliopisto oli käyttänyt juuri näitä sanoja määritellessään sivistystehtäväänsä (kuvio 47).



Kuvio 47. Kesäyliopiston synteettinen sivistystehtävän ulkopuolelle jääneet ensimmäiset 20 sanaa

Saatu kuva täydentyy edellisestä. Kuviossa 47 nousee esiin ammatillinen koulutus ja työelämäyhteistyö. Toisaalta kesäyliopistojen kaikille korkeakoulutusoisten opintojen opiskelumahdollisuuksia luovaa roolia korostetaan. Kesäyliopistot tuovat esiin rooliaan koulutusyhteistyössä. Erityisesti painotetaan, että järjestetään tutkintovaatimusten mukaista koulutusta yliopistojen ja osin ammattikorkeakoulujen kanssa. Myös elämänlaajuinen oppiminen tuodaan esiin. Kohderyhmänä korostuvat ikääntyvät ja oppiaineina kielikoulutus ja kulttuuriala.

Julkishallinto, hallinto ja kunnat nousevat kesäyliopistojen kohderyhmänä esiin laajennettaessa koulutustehtävän sana-analyysiiä synteettistä tehtäväkuvaa laajempaan sanastoon. Sivistystehtävässä mainitaan myös alueelliset yliopistokeskukset yhteistyökumppanina muutaman kerran. Kesäyliopistolla on muita vst-oppilaitoksia selvästi korostuneempi rooli yhteiskunnallisina kehittäjinä. Tässä roolissa niillä on sisällöllinen kytkentä myös oppivaan alueeseen. Ne eivät näytä ylläpitämislupahakemusten määrittelyjen mukaan tekevän käytännössä minkäänlaista yhteistyötä muiden vst-oppilaitosten kanssa.

Kesäyliopistot korostavat vahvasti rooliaan joustavina ja kustannustehokkaina toimijoina. Ne näkevät itsensä ajankohtaisen koulutuksen järjestäjinä, jotka kykenevät toimimaan ketterästi. Ne korostavat sivistystehtävänsä laajemmassa määrittelyssä tehtävänsä ympärivuotisuutta ja itsearvoista merkitystään sijaintipaikkakunnalleen. Tehtävämäärittelyissä nousevat esiin työelämäkytkentä ja osin yrityksiin suuntautuva rooli enemmän kuin muiden vst-oppilaitosten kohdalla. Joustavuus, kustannustehokkuus, ketteruus ja työelämäsuuntautuneisuus ovat kesäyliopistoille tapa perustella toimintansa erityislaatuisuutta ja näin pyrkiä ainakin ilmaisutasolla purkamaan resurssiriippuvuuttaan.

5.6.3 Kesäyliopistojen funtionaalisen tehtävän ulottuvuuksia synteettisissä koulutus- ja sivistystehtävissä

Seuraava tekstisisennys on lain erityistehtävän sisältö kesäyliopistoille.

Kesäyliopistot ovat alueellisen koulutustarjonnan oppilaitoksia järjestäen korkeakouluopitusta sekä alueen osaamistarpeisiin liittyvää koulutusta huomioiden erityisesti korkeakoulutettu väestö. (Laki vapaasta sivistystyöstä 1998/632.)

Erityisessä koulutustehtävässä kesäyliopistojen rooliksi määritellään siis erityisesti alueellisiin sivistystarpeisiin vastaaminen. Tarkempi tehtävämäärittely voidaan jakaa kolmeen osaan. Kesäyliopistot järjestävät

1. korkeakouluopetusta ja
2. alueen osaamistarpeisiin liittyvää koulutusta
3. koulutusta huomioiden erityisesti korkeakoulutettu väestö.

Laki painottaa ilmaisua korkeakoulutettu väestö. Tämä painotus ei suoranaisesti nouse kesäyliopistojen tehtäväkuviin kuin välitetysti siten, että ne korostavat järjestävänsä korkeakoulutusoista opetusta alueellaan, erityisesti avoimen yliopiston toimintaa. Yleinen alueelliseen osaamistarpeeseen liittyvä koulutustavoite nousee samalla tavalla esiin, kuin se on edellisessä kolmijaossa esitetty. Määrittely voitaisiin yhtä hyvin ja perustellusti tehdä myös kaksiosaisena, jolloin voitaisiin enemmän painottaa suuntausta korkeakoulutetulle väestölle pääkohderyhmänä.

Lakiteksti ei anna kohderyhmästä aivan suoraa määritelmää painottaen toiminnan suuntaamista erityisesti korkeakoulutetulle väestölle. Kesäyliopistot ovat käsitäneet ja määritelleet tämän selvästi tuon laajemman kohderyhmämäärittelyn pohjalta. Se on varmasti ollut niiden toiminnan riittävän laaja-alaisuuden kannalta järkevää. Riippuvuus yliopistoista ja yliopistojen tutkinnoista torjutaan laventamalla määritelmää. Kesäyliopistot ovat jopa kriittisesti riippuvaisia yliopistoista, ja toiminnassa on koko ajan aiheellinen pelko siitä, että yliopistot ottavat niiden järjestämät tutkintoihin sisältyviin koulutuksiin liittyvät järjestelyt itselleen. Tätä ristikkäisriippuvuutta ja siihen liittyvää tasapainotilaa kuvaa hyvin se, että kesäyliopistot joutuvat koko ajan pohtimaan, kannattaako niiden järjestää avoimena yliopistona yliopistojen toimintaa, koska näistä kokonaisuuksista on vaikea saada monista erisistä kokonaiskannattavia.

Kesäyliopistojen synteettiseen koulutustehtävään elinikäinen oppiminen tuli muotoon ”Kesäyliopisto järjestää eri elämänvaiheissa oleville ihmisille, pohjakoulu-

tuksesta riippumatta”, koulutusta. Varsinaisesti elinikäinen oppiminen ei esiinny kesäyliopistojen synteettisissä tehtävissä kuin sivistystehtävässä alle puolessa kesäyliopistoissa yhdessä elämänlaajuisen oppimisen termin kanssa. Kesäyliopistojen asiakkaiden määrittely lähtee kohderyhmäorientoituneesti. Myös toiminnan sosiaaliset ja yhteiskunnalliset merkitykset tuodaan laajennetussa sana-analyyssissä esiin (kuvio 47 edellä).

Kesäyliopistot määrittelevät järjestävänsä kansalaisvalmiuksia lisäävää ja kansalaisia tukevaa koulutusta. Tasa-arvotavoite ilmenee sen korostamisena, että kesäyliopistot tarjoavat pohjakoulutuksesta riippumatta koulutusta kaikille. Koulutuksen sanotaan olevan aktivoivaa. Sivistystehtävän laajemmassa määrittelyssä käytetään termiparia ”luomalla mahdollisuuksia”, joka korostaa tämän tavoitteen tärkeyttä kesäyliopistoille.

Ikääntyvien yliopistotoiminta on jo pidempään ollut tärkeä toimintamuoto monille kesäyliopistoille. Se on selkein osa niiden tehtävässä ja kuvaa vapaan sivistystyön kehysnormeja ja perinteistä eetosta. Vain sillä erolla, että aikuiset ovat korvautuneet ikääntyneillä tai senioreilla.

Kesäyliopistojen tehtävissä palvelujen saavutettavuuden tavoite ilmenee sekä koulutus- että sivistystehtävässä toiminnan selvänä alueellisuutena ja maakunnallisuutena. Laajemmassa tarkastelussa kesäyliopistot nostavat esiin roolinsa elinikäisen ja sijaintikuntansa kehittäjinä ja tarpeiden kuuntelijoina. Ne suuntaavat palvelutehtävänsä muita vst-oppilaitoksia enemmän myös muille julkisille ja yksityisille alueen kehittäjille kuten kunnille ja yrityksille. Toiminnan saavutettavuus esiintyy omana terminään kesäyliopistojen laajennetussa sivistystehtävämäärittelyssä.

Kesäyliopistojen kytkeytyminen toimintaympäristöönsä on institutionaalista. Opiskelijat ovat pääosin yliopistotutkintojen osien opiskelijoita avoimessa yliopistossa tai osallistuvat työelämälähtöiseen täydennyskoulutukseen. Hakeutuminen kesäyliopistoihin tapahtuu korostetun tavoiteorientoituneesti. Vain ikääntyvien yliopistotoimintaan ja ajankohtaisiin aiheisiin keskittyvään luentotoimintaan sisältyy yhteisöllisyyteen ja yhteiskuntaintegraatioon liittyviä ulottuvuuksia.

Kesäyliopistot kytkeytyvät monella tavalla erilaisiin maakunnallisiin verkostoihin. Oppivina organisaatioina kesäyliopistot ovat nimenomaisesti yliopistojen kumppani. Merkittävässä määrin ne näkevät itsensä sekä ammatillisen ja työelämälähtöisen koulutuksen että erilaisten hankekokonaisuuksien tuottajina. Rooli oppivana organisaationa on niin vahvasti yksilöllisen koulutusosaamisen kehittämisessä, että niiden voi sanoa olevan enemmän opettavia kuin kehittäviä organisaatioita. Verkostoituminen muiden vst-oppilaitosten kanssa on vähäistä eikä muodosta niiden toiminnassa merkittävää toiminta-aluetta. Myös kesäyliopistojen keskinäinen

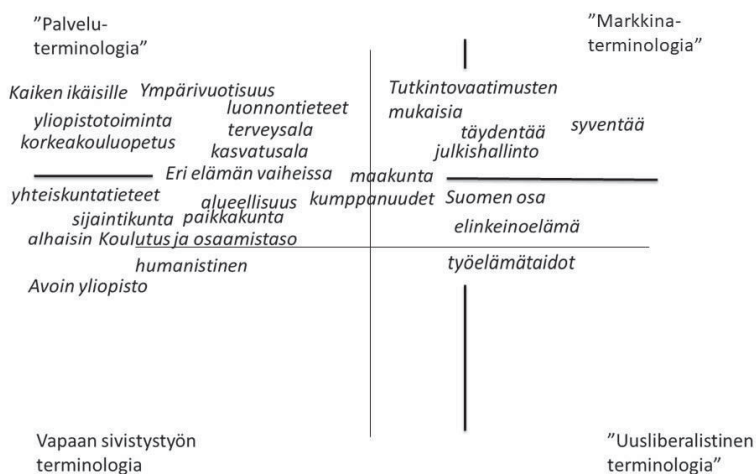
yhteistyö näyttää vähäiseltä, vaikka laajemmalla yhteistyöllä olisi mahdollisuus kat-
taa koko Suomen alue ilman merkittävää keskinäistä kilpailuasetelmaa.

5.6.4 Kehysnormit ja kesäyliopistojen tehtäväkuvan asemointi vapaaksi sivistystyöksi

Onko kesäyliopistoille löydettävissä oma pedagoginen rooli tai muu toiminnallinen
itseasemoitumisen tapa nähdä toiminnan mielekkyys jostain erityisestä näkökulmas-
ta osana vapaan sivistystyön kokonaisuutta? Tarkastelun mahdollistamiseksi kaikkes-
ta edellä käsitellystä on muodostettu kokonaiskuva. Kuvioon 48 on painottaen
koottu erilaisia ulottuvuuksia kesäyliopistojen synteettisistä koulutus- ja sivistysteh-
tävistä, joita edellä käsiteltiin. Tavoitteena on muodostaa sanojen sisältöä määritteitä
tarkemmin jäsentämällä kuva siitä, millaiset asiat korostuvat kesäyliopistojen oman
tehtävän määrittelyssä. Tämänkään kuvan ei ole tarkoitus olla absoluuttinen kuvaus
kesäyliopistojen tehtävästä vaan siihen on koottu ylläpitämislupahakemuksista löy-
dettyjä keskeisiä painotuksia niiden tehtävistä.

Kesäyliopistojen itseasemoinnissa korostetaan vahvasti toiminnan palvelevaa
roolia. Uusliberalististen arvojen ja painotusten vaikutusten voi sanoa jonkin verran
näkyvän kesäyliopistojen tehtäväkuvassa. Kesäyliopistoillakaan ei ole omaa pedago-
gista roolia eivätkä ne tuo esiin mitään omia arvoja. Vapaan sivistystyön perinteinen
eetos ei nouse kesäyliopistojen tehtäväkuvassa esille. Vapaa sivistystyö on niille
avointa yliopistoa. Vapaan sivistystyön pitkäaikaista ydintä, vapaan sivistystyön
kehysnormeja, määrittelyistä siis tätä kautta löytyy. Kokonaisuutena kesäyliopistojen
rooli on hyvin koulu- ja palveluorientoitunut.

Kesäyliopistojen tehtäväkuva suuntautuu selvästi korkeakoulupalvelujen tuot-
tamiseen toiminta-alueelleen ja on selvästi palvelullinen. Siirtymää kohti markki-
naohjausta on monella tavalla nähtävissä. Työelämätaidot tulevat selkeimmin esiin.
Kesäyliopistojen järjestämät opinnot ovat joko tutkintosuuntautuneita tai ammatil-
liseen aikuiskoulutukseen liittyviä. Harrastepainotteisuutta ei niiden toiminnan isos-
sa kuvassa ilmene. Kesäyliopistojen rooli on lähtökohtaisesti maakunnallinen. Ke-
säyliopistojen toiminnan kytkeytymistä vapaan sivistystyön perinteisiin kehysnor-
meihin ei ole käytännössä tapahtunut kuin avoimen yliopiston muodossa.



Kuvio 48. Kesäyliopistojen ylläpitämislupahakemusten tehtäväkuvan sisältämää keskeistä itseaseoimistusta, asiakkaita, tavoitteita ja palvelu- ja markkinaorientaatiota kuvaavaa terminologiaa

5.6.5 Kesäyliopistojen strateginen alueidentiteetti

Kesäyliopistojen ylläpitämislupahakemuksissa on paljon yhteisiä määrittelyjä. Keskeisiä toimintamalleja ovat avoin yliopisto ja ikääntyvien yliopisto. Tavoitteellinen suunnitelma on toimia yliopisto-opetuksen solmukohtana ja tarjota yliopistojen tutkintovaatimusten mukaista opetusta. Suunnitelmiin kuuluu tarjota laajalla kirjolla aineita ja tarjota mahdollisuuksia syventää ja täydentää omaa osaamistaan. Suunnitelmiin kuuluu myös opintojen tarjoaminen niin, että niitä voi suorittaa työn ohessa. Työelämän vaatimaa täydennyskoulutusta ajatellaan muuttuviin tarpeisiin tarjotavan joustavasti. Palvellaan työelämätaitojen kehittämisessä elinkeinoelämää ja tarjotaan mahdollisuuksia yksilöiden koulutus- ja osaamistason nostoon. Kesäyliopistot pohtivat kumppanuuksia eri tasoille. Omaa paikkaa haetaan eri aluetasoilla pyrkien kytkeytymään niin paikallisesti, alueellisesti kuin maakunnallisestikin. Vastuuta koetaan kannettavan myös tietystä laajemmasta osasta Suomea. Toiminnassa huomioidaan sijainnin merkitys ja tavoitellaan opiskelijoita myös oman maakunnallisen toiminta-alueen ulkopuolelta.

Toiminnan juonen voidaan ainakin jossain määrin sanoa tukeutuvan ajatukseen pohjakoulutuksesta riippumattomien osallistumismahdollisuuksien tarjoamisesta. Omaan toimintaan koetaan vahvana resurssiriippuvuutta purkavana elementtinä kuuluvan kevyt hallintorakenne ja joustava ja ketterä toimintamalli. Toimintaa pyritään painottamaan sellaisten aineiden tarjontaan, joita oman maakunnan korkeakoulut eivät tarjoa. Toiminnassa painotetaan yhä jossain määrin kesäaikaa, jolloin muu opintotarjonta on vähäisempää. Toiminnan ideaan liittyy myös ajatus tarjota eri elämänvaiheissa oleville ihmisille kouluttautumismahdollisuuksia samalla korostaen, että toiminta on aatteellisesti ja poliittisesti sitoutumatonta.

Kesäyliopistojen näkemyksen mukaan työelämän asettamat koulutusvaatimukset kasvavat jatkuvasti ja niiden kohottaminen on yliopistokoulutuksen tehtävä. Kesäyliopistot pyrkivät purkamaan resurssiriippuvuutta valtioon nähden korostamalla toimintansa kustannustehokkuutta ja laajaa tavoittavuutta. Samalla korostetaan opiskelijahankinnan laaja-alaisuutta. Laaja-alaisella yliopistollisella koulutustarjonnalla ja sen työelämäyhteyksillä perustellaan kesäyliopiston merkitystä alueellisen koulutus pohjan vahvistajana. Toiminnan alueellinen kiinnittymispohja kuvataan erityisesti maakunnan tarpeen ja sen tarkan ja jatkuvan seurannan kautta.

Kaikkien kesäyliopistojen nimissä on aluekytkentä. Kaikkien nimeen sisältyy myös kesäyliopisto-sana. Puolella kesäyliopistoista nimessä on toimintamaakunnan nimi ja puolella sijaintikunnan nimi. Ainoastaan yhdellä on historiasta vasta 2000-luvulla otettu nimi (Snellman kesäyliopisto). Kesäyliopistojen päätoimipisteet ovat kaikki kaupungeissa. Kaikilla maakuntakesäyliopistoilla on selvä maakunnallinen identiteetti. Sijaintikaupunki-identiteetti on vahvempi yliopistopaikkakunnilla, joilla kesäyliopistot toimivat. Monen yliopistopaikkakuntien ulkopuolisen kesäyliopiston taustalla on alueellisella pohjalla toimiva maakunnallinen korkeakouluyhdistys, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut 1960- ja 1970-luvuilla saada yliopisto maakuntaan tai paikkakunnalle. Osa niistä on tässä onnistunut, osa ei. Maakunnallinen identiteetti on ollut selvästi korkeakoulupoliittinen ja on sitä yhä. Arvokysymykset eivät näy kesäyliopistoissa, vaikkakin monen niistä hallinto on osin järjestetty poliittisin perustein rahoittajakuntien edustajista. Kesäyliopistot syntyivät vasta toisen maailmansodan jälkeen, painottuneesti 1960-luvulla.

Kesäyliopistoilla ei perinteisesti ole ollut hallussaan muita toimintatiloja kuin toimistotilat ja joitain opetustiloja. Opistot käyttävät hyväkseen muuta rakennuskantaa, etupäässä muiden oppilaitosten tiloja. Ne ovatkin usein sijoittuneet muiden oppilaitosten kanssa samoihin rakennuksiin. Tälle on myös oma perinteensä, koska kesäyliopistot olivat aikaisemmin toimineet niin kesäaikapainotteisesti, etteivät ne tarvitseet omia tiloja vaan kykenivät toimimaan varsinaisten lukukausien ulkopuo-

lolla muiden oppilaitosten tiloissa. Kesäyliopistot ovat juurtuneet toiminta-alueeseensa. Monet kesäyliopistoista työllistävät useita päätoimisia henkilöitä. Opistoilla ei ole päätoimisia opettajia, käytännössä vain koulutussuunnittelijoita ja projektihenkilöstöä. Pääosaa niiden koulutusryhmistä vetää yliopiston määrittelemä ulkopaikkakuntalainen opettaja tutkinto-oikeuksien myöntämisen johdosta.

Suomen kesäyliopistot ry on kesäyliopistojen toisen tason organisaatio. Se osin määrittelee niiden ohjaussuhdetta ministeriön suuntaan. Myös kesäyliopistojen voi sanoa edustaneen suomalaista koulutuspoliittista valtavirtaa 1980-luvulle asti, jonka jälkeen yliopistot ottivat erityisesti yliopistollista täydennyskoulutusta omiin käsiinsä. Tästä roolista ne ovat osin 2000-luvulla vetäytyneet ja jättäneet uutta tilaa kesäyliopistoille ja muillekin vst-oppilaitoksille.

Kesäyliopistot toteuttavat myös kehittämishankkeita. Nämä hankkeet kohdistuvat selvästi joko niiden oman toiminnan kehittämiseen tai lähialueen, erityisesti sijaintikunnan olosuhteiden kehittämiseen. Nämä hankkeet toteutetaan yhdessä hyvin erilaisten toimijoiden kanssa. Kesäyliopistojen rooli ja siihen liittyvä identiteetti on ns. jaettu identiteetti. Ne ovat yliopistoille kanava jakaa omaa koulutustaan kustannustehokkaasti. Toisaalta niillä on identiteetti palvelu taustayhteisöjään, kun suurin osa niiden taustayhteisöistä on maakunnallisia yhdistyksiä. Omistajat ovat lähinnä kuntia.

5.7 Keskeiset tehtäväkuvien sisältöä määrittelevät ulottuvuudet

Kaikille vst-oppilaitoksille kyettiin muodostamaan sekä synteettinen koulutustehtävä että synteettinen sivistystehtävä. Ne muodostettiin yhtenäisellä tavalla, ja saatua tulosta voidaan käyttää oppilaitosmuotojen tehtäväkuvien sisällön keskinäiseen vertailuun. Joitakin huomioita jatkotarkastelun pohjaksi on kuitenkin syytä tehdä.

Alkuperäisenä tavoitteena oli kuvata vst-oppilaitosten tehtäväkuvaa jollakin muulla tavalla kuin se on viime vuosina tutkimuksissa tehty ns. laadullisin tutkimusmenetelmin. Yleensä tutkimusta on tehty kyselytutkimuksin tai otosmaisten haastatteluaineistojen pohjalta. Tähän tutkimukseen haluttiin näkökulma, jossa kaikki vst-oppilaitokset olisivat mukana. Tavoitteena oli totuudenmukaisempi kuva koko oppilaitosryhmän sisällöllisistä tavoitteista ja niiden taustalla olevista arvoista, motiiveista ja tavoitteista. Ennako-oletus oli, että ylläpitämislupahakemukset ovat tutkimusaineistona selitysvoimaisempi kuin haastatteluista koostettu aineisto. Aineisto on kattava. Se on totaaliaineisto eikä otos.

Ylläpitämislupahakemusten määrittelyjä vertailtiin lain yleisiin määritelmiin ja lain eri oppilaitosmuodoille kullekin määrittelemään erityistehtävään. Tehtäväkuvan sisältöä pohdittiin myös laajemmin: Mitä sellaisia tehtäviä oppilaitokset painottavat, joita laki ei vaadi niitä tekemään. Haluttiin kuvata erityisesti sitä, minkä vst-oppilaitokset kokevat niin tärkeäksi, että se on ilmaistu ylläpitämislupahakemuksessa. Aineistoa voidaan käyttää jatkotarkasteluihin ja oppilaitosten tulosten keskinäiseen vertailuun huomioiden edellä oppilaitosmuotokohtaisissa tarkasteluissa esitetyt varaukset, erityisesti kansalaisopistojen osalta. Kokonaisanalyysiä tehdään läpikäymällä aineistoa pisteittäin.

Ennen ylläpitämislupahakemusten sisällön kokonaistarkastelua voidaan esittää muutama yleinen huomio kansanopistojen tehtäväkuvasta 2000-luvulla tehtyjen väitöskirjojen pohjalta. Aiemmin tehdyssä tutkimuksessa esim. Tuomola-Karppin (2005) mukaan kansanopiston tausta-aatteen ja opetustoiminnan välistä suhdetta luonnehtivat seuraavat asiat: arvopohja, oppilaitoksen olemassaolon turvaaminen ja jatkuva dialogi sekä arviointi ja uudelleen tulkinta tausta-aatteesta. Tausta-aatteella on kytkentä oppilaitoksen sivistystehtävään, joka voi olla arvopohjainen esim. evankelisuus, raittiusaate tai työväenaate tai aluepohjainen, esim. ”maakunta-aate” tai ”paikallisen kulttuurin edistäminen”. Sivistystehtävä voi määrittyä esimerkiksi yksilön persoonallisuuden monipuoliseksi kehittämiseksi. Myös Koskinen (2003, 106 - 107) on kuvannut kansanopiston yhteisökuvaa erilaisilla ulottuvuuksilla. Koskinen mukaan näitä ulottuvuuksia ovat sitoutumattomuus, järjestösidonnaisuus, kristillisuus, suomenruotsalaisuus, ekologisuus, yhteisöllisyys, paikallisuus/alueellisuus ja yhteistyöhakuisuus/ verkottuneisuus. (myös Poikela ym. 2009, 13 - 15.)

Vapaan sivistystyön sisältöä on perinteisesti lähestytty kolmesta näkökulmasta. Kontekstisidonnaisesta näkökulmasta kansansivistyksen katsotaan syntyneen tietystä historiallis-yhteiskunnallisessa kontekstissa ja vastanneen tiettyihin erityishaasteisiin ja tarpeisiin sekä ilmentäneen tietylle aikakaudelle ominaista eetosta ja henkeä. Reduktionistisessa tarkastelutavassa keskeistä ovat omat työmuodot – opintopiiri, dialogi, ja keskustelu – tavoitteena tietty yleissivistävä sisältö. Institutionaalisessa tarkastelutavassa kansansivistyksen nähdään puolestaan olevan kiinnittynyt kansansivistysorganisaatioiden yleiseen toimintaan. (Vaherva ym. 2006, 24 - 25.) Ylläpitämislupahakemusten analyysi nosti esiin vielä neljännen lähestymiskulman, jonka kautta vapaan sivistystyön sisältöä voidaan tarkastella. Se on nimetty kuvioon 49 toiminnan aluesidosta ja kohderyhmien palvelua korostavana ajatteluna. Toiminnan alueellista ja palvelullista roolia korostetaan ylläpitämislupahakemuksissa niin

paljon, että ne ovat selvästi oma kokonaisuutensa, jonka toteuttamisen vst-oppilaitokset itse näkevät merkittävänä toimintaansa määrittelevänä ulottuvuutena.

<p>Aate, ideologia – perimmäinen idea, tehtävä</p> <p>tavoitteet, lähtökohdat, prosessit, seuraukset dynaamisuus, moninaisuus, kiinnittyminen elämys- ja kokemusmaailmaan, aktiivisuus, tasa-arvoisuus, vapaus/vapaaehtoisuus, omaehtoisuus, sivistynyt ja vastuuntuntoinen yhteisön ja yhteiskunnan jäsen</p>		<p>Toiminnan aluesidos ja kohderyhmä -ajattelu</p> <p>Kiinnittyminen toiminta-alueeseen ja toiminta-alueelta nousevien tarpeiden ensisijaisuus ja palvelutehtävän korostaminen kaikessa toiminnassa</p>
<p>Organisaatiot ja organisaatiomuodot</p> <p>Vapaan sivistystyön organisaatiot ja -järjestöt</p>		
<p>Toimintamuodot</p> <p>opetus-/oppimismenetelmät opintopiiri/-kerho – internaattipedagogiikka</p>	<p>Sisältö</p> <p>yleisesti sivistävä yleissivistävä "elävä sana"</p>	

Kuvio 49. Vapaan sivistystyön neljä tulkintaulottuvuutta (mukaillen ja täydentäen Vaherva ym. 2006, 26)

Saadut keskeisen ylläpitämislupahakemuksia koskevat määrittelyt voidaankin esitellä jakaen ne kuvion 49 tulkintaulottuvuuksien mukaisesti neljään erilliseen tarkastelukokonaisuuteen. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan yli 60 kertaa ylläpitämislupahakemuksessa esiintyneiden sanojen merkitystä vst-oppilaitosten tehtäväkuvan sisällössä. Kun oppilaitoksia on yhteensä 306, kyseiset sanat esiintyivät vähintään joka viidennessä ylläpitämislupahakemuksessa.

5.7.1 Aate, ideologia ja perimmäinen tehtävä

Vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten keskeisen sanaston pohjalta aatetta, ideologiaa ja perimmäistä tehtävää kuvaavat keskeiset ulottuvuudet voidaan koota taulukkoon 5.

Taulukko 5. Vst-oppilaitosten aatetta, ideologiaa ja perimmäistä tehtävää kuvaavia ulottuvuuksia ylläpitämislupahakemusten perusteella

Ulottuvuus			Oppilaitosmuoto		
	Liikunnan koulutus-keskukset	Kansalaisopistot	Kansanopistot	Opintokeskukset	Kesäyliopistot
Aate, ideologia ja perimmäinen tehtävä	Legitimaatio nousee sopimus pohjalta. Tehtäväkuva muuttunut palvelevampaan ja ihmisten omaa vastuuta korostavampaan suuntaan	Ei aatetta ja ideologiaa. Yleissivistävät harrasteopinnot keskeinen tehtäväalue. Taito- ja taideaineet sekä kielet keskiössä.	Arvoja ja aatteita toiminnan taustalla korostetaan. Kaksijakonen tehtäväkuva yleissivistävyyden ja ammatillisuuden välillä.	Tehtäväkuva näyttää aika yleiseltä. Ei juurikaan ole omaa taustajärjestöistään riippumatonta identiteettiä ja arvoja	Ei omia arvoja eikä vapaan sivistystyön perinteistä eetosta. Jopa arvovapautta korostetaan. Painotus avoimessa yliopistossa.

Kaikille oppilaitosmuodoille määritelty tehtävä on erilainen. Yhteistä arvopohjaa ei voi muodostaa. Liikunnan koulutuskeskusten tehtävä on kaikkein sopimus pohjaisiin ja kansalaisopistojen kaikkein yleispalvelullisin. Kansanopistojen tehtävä on selvimminkin kaksijakoinen ammatillisen koulutuksen ja yleissivistävän koulutuksen rajapinnalla. Opintokeskusten tehtävä nousee taustajärjestöjen identiteetistä ja kesäyliopistojen yliopistollisesta viitekehystä.

Seuraavissa kappaleissa esitetään keskeisimpiä tehtäväkuva määrittäviä ulottuvuuksia, jotka kuvaavat vst-oppilaitosten toiminnan arvosidonnaisuutta ja tehtävän sisällöllistä itsemäärittely vapautta.

Arvosidonnaisuus

Kesäyliopistojen toiminnan sisällössä ei painoteta koulutustehtävän määrittelyjen mukaan mitään erityisiä arvoja tai aatteita. Kesäyliopistot poikkeavat tässä selvästi muista vst-oppilaitoksista. Kesäyliopistoista 20 % sitä vastoin katsoo toimintansa olevan sitoutumatonta. Minkään muun vst-oppilaitosmuodon sanastossa ei korosteta sitoutumattomuutta. Liekö niin että osa kesäyliopistoista kokee muun vapaan sivistystyön arvositoutuneena ja siksi korostaa sitoutumattomuutta omissa määritelmässään. Jos sitoutumattomuus koetaan pelkkänä vapautena kaikista arvoista, se ei ehkä ole enää vapaan sivistystyön lain hengen mukainen painotus. Ainaakaan se ei ole osa vapaan sivistystyön perinteistä identiteettiä: kansalaiskasvatusta

tai humanismia. Yliopistotoiminnan ajatus rakentuu samalta pohjalta, toiminnan vapauden ja riippumattomuuden korostamisesta (arvovapaus ja riippumattomuus). Voi olla, että tämä tavoite näkyy myös kesäyliopistojen koulutustehtävän sisällössä. Opintokeskukset puolestaan tunnustavat tukemansa ja järjestämänsä koulutuksen arvolähtöisyyden muita selvästi vahvemmin. Pedagogisina lähtökohtina opintokeskuksissa nähdään mm. rauhankasvatus, solidaarisuus, sosiaalietiikka ja demokratia, joiden sisältö rakentuu taustajärjestöjen aatemaailman pohjalta.

Vapaus

Vapaaseen sivistystyöhön jo määrittelyterminä liittyvä vapaus ei ilmene mitenkään kansanopistojen koulutustehtävissä. Kansalaisopistoista vain joka kolmas ja opintokeskuksista joka viides nostaa vapauden tehtävämäärittelynsä. Liikunnan koulutuskeskusten ja kesäyliopistojen kohdalla vapaus on sen sijaan mainittu 1,5 kertaa jokaisessa hakemuksessa. Kansanopistoissa painottuu opintojen vapaatavoitteisuus, koska lähes 90 % kansanopistoista käyttää tuota sanaa. Kansalaisopistoista vapaatavoitteisuus ilmenee vain muutamalla oppilaitoksella ja muissa oppilaitosmuodoissa ei ollenkaan.

5.7.2 Organisaatiomuodon korostaminen

Vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten keskeisen sanaston pohjalta organisaatiomuotoa kuvaavat keskeiset ulottuvuudet voidaan koota taulukkoon 6.

Kaikkien oppilaitosryhmien hakemuksista löytyy toiminnan sisällön lainmukaisuuden korostamisen ilmauksia. Kansalaisopistojen hakemuksissa painottuu lisäksi kaikkien kuntalaisten tasapuolinen palvelu. Kesäyliopistot, kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset ovat ”kytkeytyneet selvimmin koulujärjestelmään”. Opintokeskusten rooli on toisen tason organisaation rooli, jossa taustajärjestöillä ja niiden toiminnan sisällöillä on merkittävä vaikutus.

Taulukko 6. Vst-oppilaitosten organisaatiomuotoa kuvaavia ulottuvuuksia ylläpitämislupahakemusten perusteella

Ulottuvuus				Oppilaitosmuoto		
		Liikunnan koulutuskeskukset	Kansalaisopistot	Kansanopistot	Opintokeskukset	Kesäyliopistot
Organisaatiomuodon korostaminen		Toiminnan lainmukaisuuden vahva korostaminen.	Toimintaa järjestetään kaikissa kunnan osissa. Opetustointa on palvelua.	Osa koulujärjestelmää ja toiminnan runko tutkintokoulu-tuksissa	Valtionapua välittävä luonne. Rooli toisen tason organisaatio	Joustava ja ketterä toimija. Toiminnan lainmukaisuutta korostetaan.

Toiminnallisia sisältökorostuksia voidaan tarkastella lainmukaisuuden ja tehtävän perusopetussuhteen kautta.

Lainmukaisuus

Kesäyliopistot ovat ainut vst-oppilaitosryhmä, jonka hakemusten koulutustehtävässä sanapari ”lain mukaista” esiintyy kaksi kertaa jokaisen oppilaitoksen hakemuksessa (lainmukaista). Seuraavaksi yleisemmin eli lähes 90 %:lla urheiluopistoista on koulutustehtäväkuvauksessaan sanapari lain mukaista. Joka kolmas kansanopisto ja joka viides opintokeskus mainitsee lainmukaisuuden osana koulutustehtävänsä. Kansanopistot käyttävät muita enemmän ilmausta ”mitä toiminnasta säädetään” ja kansalaisopistosta vain alle 5 % viittaa suoraan lain asettamiin tavoitteisiin ne erikseen mainitsemalla omassa koulutustehtävässään.

Kokonaisuutena tarkasteltaessa vst-oppilaitosten sivistystehtävä sidotaan vahvasti lakiin. Yli 40 % oppilaitoksista painottaa tätä ulottuvuutta. Lain vastapainona myös ”vapaata sivistystyötä” käsitteenä tuodaan esiin, ja se esiintyy lähes puolessa ylläpitämislupahakemuksista sanaparina. On mielenkiintoista, etteivät nämä vapauden tavoitteet tai konkreettinen sisältö tule ylläpitämislupalomakkeista oikeastaan mitenkään esiin. Ainut painotus on jo edellisessä kappaleessa esitetty toiminnan arvosidonnaisuus. Se johonkin rajaan asti perustelee toiminnan vapautta, sitä että toiminta lähtee omalta arvopohjalta. Kansalaisopistoissa ja opintokeskuksissa vapauden painotus on kaikkein heikoin ja kesäyliopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa kaikkein voimakkain. Vapaus -käsitteen sisältö mielletään eri oppilaitosmuodoissa selvästi eri tavalla. Se on joko perinteistä omien arvojen vapautta tai vapautta kaikesta sääntelystä.

Vahervan toisen arviointiraportin (Vaherva ym. 2007) johtopäätöksissä todetaan, että rehtorikyselyn perusteella perinteiset (ja vanhat) vapaan sivistystyön oppilaitosmuodot eli kansalaisopistot, kansanopistot ja opintokeskukset tukeutuvat vahvimmin vuonna 1999 voimaan astuneeseen vapaan sivistystyön lakiin määritellensäan vapaan sivistystyön käsitteen merkitysisältöä ja luonnehtiessaan omaa tehtäväkäsitystään ja omaa toimintaansa. Kesäyliopistot ja liikunnan koulutuskeskukset katsovat myös kuuluvansa lain piiriin ja näkevät osan toiminnastaan vastaavan vapaan sivistystyön lain kautta määrittyvää missiota. (Vaherva ym. 2007, 120.)

Subde perusopetukseen

Ehkä kaikkein yllättävimpänä vapaan sivistystyön sisällöllisenä painotuksena nousee esiin perusopetuksen tukeminen. Tavoitteen sisältö ei kuitenkaan nouse hakemuksista mitenkään erityisesti esiin, mutta tavoitteena se esiintyy viimeisimpänä sivistystehtävän osa-alueena, joka saa enemmän kuin joka viidennessä ylläpitämislupahakemuksessa huomiota. Se löytyy vain kansalaisopistojen ja kansanopistojen sivistystehtävän sisällöstä, ja sen voidaan sanoa olevan teemana vapaan sivistystyön perinteisestä tehtäväkuvasta ja suuntaviivaopinnoista heijastuva. Paljonko tällaista perusopetusta tukevaa toimintaa vielä järjestetään ja miksi, olisi oman tarkemman selvityksensä aihe.

5.7.3 Yleissivistyksen ja pedagogisten toimintamuotojen korostaminen

Vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten keskeisen sanaston pohjalta toiminnan yleissivistävyyttä ja omaa pedagogiikkaa kuvaavat keskeiset ulottuvuudet voidaan koota taulukkoon 7.

Toiminnan internaattiluonne nostetaan esiin kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa. Omat pedagogiset ratkaisut nousevat esiin liikunnan koulutuskeskusten, kansanopistojen ja opintokeskusten hakemuksissa. Kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen hakemuksissa pedagogiikkaa ei korosteta. Sitä vastoin toiminnan yleissivistävä luonne nousee kaikkeen kansalaisopistojen toimintaan ja osin myös kansanopistojen. Muiden tehtävä on enemmän kansalaiskasvatuksellinen.

Keskeisiä määrittelyjä voidaan kuvata yleissivistävyyden ja pedagogiikan osalta tarkemmin.

Taulukko 7. Vst-oppilaitosten toiminnan yleissivistävyyttä ja omaa pedagogiikkaa kuvaavia ulottuvuuksia ylläpitämislupahakemusten perusteella

Ulottuvuus				Oppilaitosmuoto		
		Liikunnan koulutuskeskukset	Kansalaisopistot	Kansanopistot	Opintokeskukset	Kesäyliopistot
Yleissivistäytymisen ja pedagogisten toimintamuotojen korostaminen		Internaatti. Oma pedagoginen rooli erilaisten erityisryhmien erityisvaatimusten palvelun kautta.	Ei omaa pedagogista roolia, toiminnan yleissivistävyyttä korostetaan kaikessa toiminnassa	Internaattipedagogiikkaa ja kytkeytymistä arvoihin yhä korostetaan. Persoonallisuuden kehittäminen erityisessä pedagogisessa suhteessa.	Päätoimintamuodot opintokerho ja kurssi. Taustajärjestöille tarjotaan pedagogisia malleja ja oppimateriaaleja	Ei omaa pedagogista roolia, vaan tukeutuu yliopistoihin eikä toimintojen yleissivistävyyden korostu

Yleissivistävyys

Kesäyliopistoille toiminnan yleissivistävyyden tavoite nousee muita vst-oppilaitosmuotoja keskeisemmäksi. Samalla tavalla kuin lainmukaisuuden kohdalla, myös toiminnan yleissivistävyys löytyy kaksi kertaa kesäyliopistojen koulutustehtävien sisällöstä. Yleissivistävyys ei esiinny lainkaan opintokeskusten ja liikunnan koulutuskeskusten koulutustehtäväkuvauksissa. Toisaalta vajaa puolet kansalaisopistoista ja kolmannes kansanopistoista tunnustaa yleissivistävyyden tavoitteen toiminnassaan.

Kun sivistystehtäviä koskevan aineiston tarkastelua jatketaan kohdistamalla huomio yli kolmanneksen mainintoja saaneisiin teemoihin, olennaisin huomio on, että yhteistyö muiden toiminnan järjestäjien kanssa nousee kokonaisaineistossa esiin. Toiminnan sitoutuminen yleisiin sivistystarpeisiin ja yleisen hyvinvoinnin edistämiseen tuodaan myös esiin. Ne koetaan selvästi vapaan sivistystyön ”yleismääritteiksi” kaikissa oppilaitosmuodoissa.

Pedagogiikka

Pedagogisesta näkökulmasta internaattiroolinsa tuovat esiin kaikki liikunnan koulutuskeskukset, mutta vain kolmannes kansanopistoista. Liikunnan koulutuskeskukset nostavat muita selvemmin esiin oman pedagogisen kehittämistyönsä ja sen merkityksen omassa toiminnassaan. Opintokeskukset tunnistavat oman perinteisen pedagogisen erityispiirteensä ja opintokerho on mainittu suurimmassa osassa hakemuksista.

5.7.4 Kohderyhmäajattelu ja toiminnan aluesidokset

Vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten keskeisen sanaston pohjalta toiminnan aluesidosta ja kohderyhmäajattelua kuvaavat keskeiset ulottuvuudet voidaan koota taulukkoon 8.

Taulukko 8. Vst-oppilaitosten toiminnan aluesidosta ja kohderyhmäajattelua kuvaavia ulottuvuuksia ylläpitämislupahakemusten perusteella

Ulottuvuus			Oppilaitosmuoto		
	Liikunnan koulutuskeskukset	Kansalaisopistot	Kansanopistot	Opintokeskukset	Kesäyliopistot
Kohderyhmäajattelu ja toiminnan aluesidokset	Luotu erityisolosuhteet. Korostetaan toiminnan palvelevaa, olosuhteita mahdollistavaa roolia. Kilpa- ja huippu-urheilun tukemisen painotuu. Hanketoimintaa ja roolia alueellisen kehittäjänä ja innovoijana tuodaan esiin. Tehtävien keskinäisestä painottamisesta sovittu valtakunnallisesti.	Toiminta-alueen (kunta) tasapuolista ja kattavaa palvelua korostetaan. Pienemmillä paikkakunnilla ainut alan toimija alueellaan ja roolia viimeisenä julkisena palveluna korostetaan.	Käynnissä jatkuva sisäinen rajankäynti yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen välillä. Nuorisokoulutuksen linjat ja koulutustavara-talo kansanopistoviitekehityksessä. Aluesidos taustaryhmien kautta. Oma toimintaa ja toiminta-aluetta kehittävää hanketoimintaa.	Toiminta on jäsenjärjestösuuntautunutta. Aluesidos rakentuu palveltavien toimintaryhmien kautta.	Tehtävän maakunnallisuutta ja pohjakoulutusriippumattomuutta korostetaan. Työelämätaiden hankkiminen painotuu: tutkintosuuntautunutta ja ammattitaitoa lisäävää. Oma toimintaa ja toiminta-aluetta kehittävää hanketoimintaa (erityisesti julkisella puolella).

Kaikkien muiden oppilaitosten, paitsi opintokeskusten, tehtäväkuvassa korostuu vahva aluesidos. Opintokeskukset ovat sitoutuneet vahvasti taustaryhmiinsä. Kansalaisopistoilla tehtäväkuva on kaikkein kuntaorientoitunein ja liikunnan koulutuskeskuksilla kaikkein valtakunnallisin. Liikunnan koulutuskeskukset korostavat luotuja valtakunnallisia erityisolosuhteita ja keskinäistä työnjakoa. Kansalaisopistot korostavat kaikkien kuntalaisten tasapuolista palvelua. Kansanopistojen ja kesäyliopistojen toiminnassa on viitteitä julkisten organisaatioiden palvelusta.

Toiminnallisia sisältökorostuksia voidaan tarkastella maahanmuuttajien koulutuksen ja toiminnan aluesidoksen kautta.

Maahanmuuttajat kohderyhmänä

Kohderyhmämäärittelyssä maahanmuuttajat nousevat kaikilla koulutuksella tavoiteltavaksi ryhmäksi, ainoastaan opintokeskukset eivät jostain syystä tunnista maahanmuuttaneita opiskelijoita koulutuksensa kohderyhmäksi. Syy voi olla se, että opintokeskusten toiminta on muista vst-oppilaitoksista sikäli poikkeavaa, että ne toteuttavat suurimman osan koulutuksestaan yhteistyössä erilaisten kansalaisryhmien kanssa ja tällöin maahanmuuttajat esiintyvät niille vain yhtenä koulutusta itselleen mahdollisesti järjestävänä kansalaisryhmänä. Kesäyliopistoista ja kansanopistoista kolmannes ja kansalaisopistoista viidennes tunnistaa maahanmuuttajat koulutuksensa kohderyhmänä.

Koulutuksen arviointikeskus on tehnyt raportin maahanmuuttajakoulutuksesta vapaan sivistystyön oppilaitoksissa vuonna 2011 (Andertzén 2011). Raportti toi esiin, että maahanmuuttajien osallistuminen vapaaseen sivistystyöhön on lisääntynyt viime vuosina. Sen merkitystä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ei ole kuitenkaan tuota aikaisemmin selvitetty. Selvitys oli sen tekijän mukaan silloin erityisen ajankohtainen, koska uuteen lakiin vapaasta sivistystyöstä (1765/2009) kirjattiin yhdeksi uudeksi vapaan sivistystyön tavoitteeksi edistää myös monikulttuurisuuden toteutumista Suomessa. (Andertzén 2011, 5.)

Andertzénin mukaan aikuisten maahanmuuttajien koulutuksessa vapaan sivistystyön oppilaitoksilla oli jo vuonna 2011 tärkeä asema. Se on edelleen vahvistunut vapaan sivistystyön suuntaviivaohjauksen kaudella. Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009 - 2012 painotti aikuiskoulutuksessa aliedustettujen kansalaisryhmien, kuten maahanmuuttajien, osallistumista vapaan sivistystyön koulutukseen. (Andertzén 2011, 6.) Huomionarvoista on, että maahanmuuttajat ovat tulleet vapaaseen sivistystyöhön painottuneesti 2000-luvulla. Tämä on tapahtunut osin lakiteknisesti ja osin varmasti myös itsenäisesti, toiminta-alueella olleesta tarpeesta, jopa proaktiivisesti. Edellä todettiin, että lakimuutokset vuonna 2017 ovatkin nostaneet maahanmuuttajakoulutuksen aivan uuteen rooliin vapaassa sivistystyössä.

Palvelullinen aluesidos

Sivistystehtävien tarkastelu nosti vahvasti esiin vapaan sivistystyön oppilaitosten alueellisen sidoksen kahdella tavalla. Oppilaitokset ovat sitoutuneet joko territoriaaliseen alueeseen jopa monella tasolla tai relativiseen alueeseen järjestörakenteen kautta. Valtakunnallisuus, maakunnallisuus ja seutukunnallisuus nousevat selvästi esiin liikunnan koulutuskeskuksissa ja kesäyliopistoissa. Opintokeskuksilla korostuu järjestösitoutuneisuus. Kansalaisopistojen paikallinen sidos on kaikkein vahvin. Kansanopistot ovat selvä poikkeus: toiminnan arvosidonnaisuutta painotetaan,

mutta myös toiminnan valtakunnallisuus nousee suhteellisesti ajateltuna esiin. Kansanopistoille alueellisuus, lähinnä maakunnallisuus tai seutukunnallisuus, nousee arvosidonnaisuuden kautta taustayhteisön kiinnittymisenä toiminta-alueeseen.

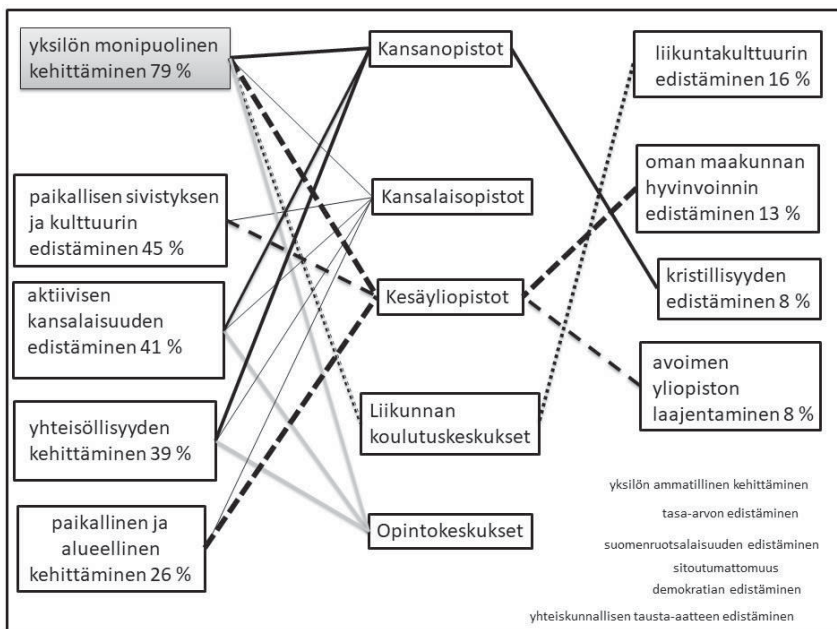
Kaikki oppilaitokset nostavat, opintokeskuksia lukuun ottamatta, saavutettavuuden keskeisesti esiin. Sijainti on niille merkittävä asiakaspintaa määrittävä ulottuvuus. Kansalaisopistoilla saavutettavuus korostuu kunnan sisällä ja muilla ylikunnallisesti. Toiminnan alueellisesta perinteestä nouseva tehtävän määrittely ei tosin ole esillä kuin liikunnan koulutuskeskuksilla ja kansalaisopistoilla. Liikunnan koulutuskeskukset kokevat tuon tavoitteen selvästi paikkaperusteisesti. Urheiluopisto ei olisi se sama urheiluopisto ilman paikkaan sitoutuneita perinteitään ja sitoutumista niihin. Jopa tietynlainen ylpeys ”omasta” pitkät perinteet omaavasta toiminta-alueesta nostetaan esiin. Kansalaisopistoille perinne on alueen historiallisen perinteen kannatteleluun osallistumista, esimerkiksi kotiseututyötä.

Kaikki vst-oppilaitokset näkevät sivistystehtävänsä toteuttamisessa vahvan aluesidoksen. Kansalaisopistojen selvä kunnan alueeseen rajoittuva tehtävä painottuu aineistossa. Opintokeskuksilla, liikunnan koulutuskeskuksilla ja kansanopistoilla se on enemmän tai vähemmän valtakunnallinen. Liikunnan koulutuskeskukset, kansanopistot ja erityisesti kesäyliopistot painottavat toimintansa maakunnallista sidettä. Kansanopistot, kansalaisopistot ja kesäyliopistot ja jossain määrin myös liikunnan koulutuskeskukset painottavat vielä toiminnan merkitystä tietylle yksittäiselle paikkakunnalle.

Vst-oppilaitokset kokevat olevansa ainoita sivistystyön järjestäjiä alueellaan. Tämä johtuu pitkälti siitä, että liikunnan koulutuskeskukset kokevat toimintansa ainutlaatuisiksi ja kansalaisopistot puolestaan kokevat olevansa ainoita palvelujen järjestäjiä alueellaan. Näin sivistystehtävän ainutlaatuisuus nousee kahden erilaisen määrittelyn pohjalta, joko toiminnan eriytyneestä luonteesta tai toiminnan yleisestä palvelutehtävästä. Vst-oppilaitosten toiminnan sosiaalinen ja syrjäytymistä ehkäisevä luonne nousee selväksi yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi. Myös yleinen aktivointi, osallistuminen kehittämishankkeisiin osapuolena ja taitoaineiden tarjoaminen nousevat sivistystavoitteina esiin. Kohderyhmäajattelu eli toiminnan suuntaaminen erikseen lapsille, nuorille ja toisaalta aikuisille ovat nousseet vst-oppilaitosten sivistystavoitteisiin. Ikääntyneet ovat kohderyhmänä vähän yllättäen oikeastaan vain kesäyliopistoilla.

5.7.5 Henkilökunnan ja taustajärjestön edustajien näkemyksiä vst-oppilaitosten tehtäväkuvasta

Poikelan ym. arviointiryhmä kysyi vst-oppilaitosten henkilökunnalta ja taustajärjestöjen edustajilta, mitkä asiat he kokevat oppilaitoksensa sivistystehtäväksi ja miten he toteuttavat tätä sivistystehtävää käytännön opetustyössä. (Poikela ym. 2009, 73, 75 ja 112.) Seuraavaan kuvioon 50 on koottu keskeisimmät vapaan sivistystyön toimijoiden valitsemista (niistä, jotka oppilaitosmuodoittain oli valinnut yli 30 % oppilaitosmuodon vastaajista) sivistystehtävän elementeistä oppilaitosmuodoittain Poikelan ym. arviointiraportin kyselyn tulosten pohjalta.



Kuvio 50. Vapaan sivistystyön sivistystehtävän keskeinen sisältö vst-oppilaitosten henkilöstön ja ylläpitäjien näkemyksen mukaan oppilaitosmuodoittain. Prosenttiluku kuvaa kaikkien vastaajien valintoja ja viivat yksittäisen oppilaitosmuotojen valintoja, jota ovat saaneet 30 % tai enemmän merkintöjä kaikista kunkin oppilaitosmuodon vastaajilta (myös muut valittavissa olleet valintavaihtoehdot mainittu kuvion alareunassa, N=1744). (Lähde: Soveltaen Poikela ym. 2009, 112)

Vst-oppilaitosten henkilökunnan ja oppilaitosten taustajärjestöjen edustajien mukaan vst-oppilaitosten sivistystehtävä on yksilön monipuolinen kehittäminen: neljä viidesosaa (79 %) vastaajista valitsee *yksilön monipuolisen kehittämisen* oppilaitoksensa sivistystehtäväksi. (Poikela ym. 2009, 112.) Tehtäväkuva rakentuu edellä läpikäydyn nelijaon pohjalta ensisijaisesti aatteen, ideologian ja perimmäisen

tehtävän pohjalle. Yksilön monipuolinen kehittäminen on tehtäväkuvana yleinen ja painottaa vanhaa perinteistä yhteistä ideologista tavoitetta kokonaispersoonallisuuden kehittämistä, joka löytyy jo Alasen määrittämistä toiminnan kehysnormeista. Poikelan ym. laajan kyselytutkimuksen tuloksena saatu ydinkuva vst-oppilaitosten tehtäväkuvan ytimeistä on kaikissa oppilaitoksissa samanlainen.

Oppilaitosmuodolla on merkitystä kunkin oppilaitoksen sivistystehtävän määrittämisessä. Kansalaisopistoille toiseksi tärkeintä yksilön monipuolisen kehittämisen (80 %) jälkeen, on paikallisen sivistyksen ja kulttuurin (58 %) ja kolmanneksi tärkeintä on aktiivisen kansalaisuuden edistäminen (46 %). Kansalaisopistot painottavat perimmäistä ideaa myös aktiivisen kansalaisuuden tukemisen tavoitteen kautta. Merkittävin oma linjaus on paikallisen sivistyksen ja kulttuurin tukeminen. Se kertoo kansalaisopistojen vahvasta aluesidoksesta ja laajasti ajatellen se on samalla ymmärrettävissä ilmaukseksi oman alueellisen kohderyhmän palvelemisesta.

Opintokeskuksille aktiivisen kansalaisuuden (74 %) edistäminen on tärkein tavoite ja yksilön monipuolisen kehittäminen (68 %) toiseksi tärkein tavoite. Opintokeskukset nostavat yhteisöllisyyden kehittämisen (67 %) kolmanneksi tärkeimmäksi sivistystehtäväkseen. Opintokeskukset olivat merkinneet muista opinlaitosmuodoista selvästi poiketen yhteiskunnallisen tausta-aatteen edistämisen (29 %) seuraavaksi tärkeimmäksi tavoitteekseen. Liikunnan koulutuskeskuksille tärkeintä oli ihmisten liikuntakulttuurin edistäminen (98 %) ja yksilön monipuolinen kehittäminen oli vasta toiseksi tärkeintä (59 %). Opintokeskusten ja liikunnan koulutuskeskusten tehtävä on siis vastausten mukaan puhtaasti aatetta, ideologiaa ja perimmäistä toimintaidea painottava.

Yksilön monipuolinen kehittäminen (69 %) on kesäyliopistoillekin keskeisin tavoite. Kesäyliopistot korostavat avoimen yliopiston laajentamista (56 %) sekä paikalliseen ja alueelliseen kehittämiseen osallistumista (44 %). Paikallisen sivistyksen ja kulttuurin edistäminen (35 %) saa myös laajasti huomiota kesäyliopistoilta. Kesäyliopistot nostavat muista opintomuodoista poiketen myös oman maakunnan hyvinvoinnin edistämisen (31 %) keskeisten sivistystavoitteiden joukkoon. Aluekytkentä näkyi kaikkein selvimmin kesäyliopistojen tehtävääsetannassa.

Yksilön monipuolinen kehittäminen (85 %) saa kaikkein eniten huomiota kansanopistoilta. Kansanopistot painottavat toiseksi eniten yhteisöllisyyden kehittämistä (59 %). Aktiivisen kansalaisuuden edistämisen (30 %) on valinnut lähes joka kolmas vastaajista. Kansanopistojen erityisyys on kristillisyyden edistäminen (31 %) nouseminen kolmanneksen keskeiseksi tavoitteeksi.

Kaikki muut vastausvaihtoehdot saavat yksittäisiltä oppilaitosmuodoilta alle kolmanneksen kaikista valinnoista. Laajasta aineistosta saadut tulokset ovat aika

yllätyksettömiä ja kertovat yleistasoisesti asetetuista sivistystavoitteista. Toiminnan aluesidos ilmenee heikosti ja yleisesti asetetuissa tavoitteissa. Kohderyhmämäärittely näkyy tehtäväpainotuksissa vielä vähemmän. Poikelan arviointiryhmän ”laiha ja kapea tulos” sivistystehtävän sisällöstä vahvistaa nyt tehtyjen ylläpitämislupahakemusten analyysien tarpeellisuutta ja merkitystä monipuolisemman kuvan luomisessa vapaan sivistystyön tämänhetkisestä sisällöstä.

6 YHTEENVETO VAPAAN SIVISTYSTYÖN MUUTOKSESTA

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida vapaan sivistystyön julkisen rahoittamisen taustaan liittyvää, viime vuosikymmeninä voimistunutta pirullista ongelmaa. Pirullisen ongelman ydin on ollut löytää tapa, jolla vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa kestävästi ja yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisesti rahoitettaisiin yhteiskunnan toimintarakenteiden muuttuessa. Vapaan sivistystyön sopeutumista toimintarakenteiden muutokseen ja pirullisen ongelman muotoutumista selvitettiin kolmen erillisen aineiston avulla. Historiallinen kehityskaari rakennettiin alan keskeisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta jaksottamalla 1900-luvun aikana tapahtunut kehitys kolmeen vst-ekspansion vaiheeseen. Neljättä vaihetta, rakenteellisen kehittämisen kauden muutoskaarta 2000-luvulla kuvattiin viimeisten vuosikymmenten aikana toteutettujen, koulutusmuotoa koskeneiden, erilaisiin prosesseihin liittyneiden asiakirjojen analysoinnin avulla. Nykyhetken kuvaus tehtiin vst-oppilaitosten voimassa olevien ylläpitämislupahakemuslomakkeiden sisällön erittelyn, erityisen sana-analyysin avulla. Sana-analyysillä muodostettiin kullekin oppilaitosmuodolle tehtäväkuva ja niitä vertailtiin keskenään.

Vastausta tutkimusongelmaan haettiin kolmen tutkimuskysymyksen avulla.

Tutkimuskysymys 1. Miten vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisältö on suhteutunut ja sopeutunut ulkopuolisiin sisältötarve- ja resurssimäärittelyihin eri aikoina?

Tutkimuskysymys 2. Millaiseksi vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuva määrittetty 1990 - 2010 -luvulla tehtyjen arviointien ja keskeisten tutkimusten pohjalta?

Tutkimuskysymys 3. Millaiseksi vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuva määrittetty 2010-luvulla vapaan sivistystyön oppilaitosten voimassa olevien ylläpitämislupien hakemusten sisältämien koulutus- ja sivistystehtävien määrittelyjen kautta?

Tässä luvussa vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin koostetusti. Ensin kootaan tutkimuksen pitkä kaari yhteen ja sen jälkeen esitetään lyhyt kuvaus 2000-luvulla jo tapahtuneesta rakenteellisesta kehityksestä. Rakenteellinen kehittäminen on myös ollut 2000-luvulla keskeinen tavoite toimintaa ohjanneen opetus- ja kult-

tuuriministeriön näkökulmasta viimeisten vuosikymmenten aikana. Vapaan sivistystyön oppilaitosten sopeutumista resurssimuutoksiin ja toiminnan alueellista muutosta tarkastellaan sen jälkeen seuraavassa luvussa kokoamalla hermeneuttisten kehien avulla keskeiset sisällölliset keskustelualueet yhteen. Hermeneuttisten kehien tarkastelun jälkeen vapaan sivistystyön oppilaitokset sijoitetaan oppilaitosmuodotain aiemmin luotuun kehityskäytäväkuvaukseen ns. resurssiriippuvuusjanan avulla. Tämän jälkeen pohditaan vielä vapaan sivistystyön muutosprosessia oppilaitosten identiteetti muutosten kautta. Tutkimuksen keskeiset huomiot ja kehittämisehdotukset esitetään kahdessa viimeisessä alaluvussa. Ensin pohditaan muutoksen ja paineen välistä suhdetta kehittämistyössä ja paineen vaikutusta tapahtuneeseen muutokseen. Sen jälkeen kehittämisehdotukset pyritään kytkemään keskeisiä johtopäätöksiä tarkastelemalla tämän hetken tilanteeseen.

6.1 Vapaan sivistystyön pitkä kaari

Tässä tutkimuksessa on käytetty systeemiteoreettista otetta ja pyritty resurssi- ja polkuriippuvuusteorioihin sekä erilaisten tekstien sisällön erittelyihin tukeutuen analysoimaan vapaan sivistystyön oppilaitosten pitkää muutos- ja kehityskaarta osana yleistä yhteiskunnallista kehitystä. Vapaan sivistystyön sisältötulkinnassa hyväksikäytetyt, vapaan sivistystyön keskeistä sisältöä 1900-luvulla kuvaavat, Aulis Alasen (1986) muodostamat, vapaan sivistystyön kehysnormit, on muodostettu organisoituneen toiminnan kuvaamiseen. Toiminnan ohessa syntyneet kehysnormit ovat samalla motivoineet oppilaitoksia toimintaan. Tästä syystä joitain toiminnan taustalla olevia peruskäsitteitä ja yhteiskunnallisia muutoksia on arvioitava ennen kokonaistulkinnan esittämistä.

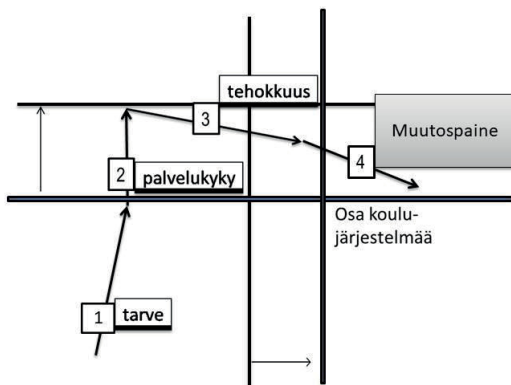
Ensiksi on pohdittava vapaan sivistystyön irtoamista omista kehysnormeistaan. Mistä on irrottu, kun ja jos on irrottu kehysnormeista ja systeemistä eriytymistä on tapahtunut? Onko irrottu omista perinteisistä sisältömääritteistä vai joistain muista, muiden luomista muista kuvitteellisista sisältömääritteistä? Alanen määritti ristiriitaisen ja kaksitahoisen irtoamisen omista perinteisistä tavoitteista tapahtuneen toisen vst-ekspansion yhteydessä opintokeskuslain säätämisen jälkeen ja sen koskeneen erityisesti opintokeskuksia ja järjestöllistä sivistystyötä. Eriytyminen kansalaisopistojen ja kansanopistojen kohdalla tapahtui jo 1960- ja 1970-luvuilla.

Irrotessaan kehysnormeista vst-oppilaitokset institutionalisoituivat osaksi julkista koulusysteemiä. Resurssiriippuvuus valtion rajaamista resursseista on vähintäänkin säädellyt irtoamista. Miksi institutionalisoituminen juuri koulutusjärjestelmän

sisällä ”osaksi koulujärjestelmää” tapahtui, siihen Alasen kehysnormit eivät enää suoraan ota kantaa. Esivaiheita hän näki mm. ammatillisen koulutuksen lisääntymisen ja tutkintoon johtavan koulutuksen lisääntymisen muodoissa. Kokonaiskoulujärjestelmää hän itsekin oli kehittämässä 1970-luvulla.

Konkreettisesti ”uusi” vapaan sivistystyön systeeminen rakenne syntyi osaksi uutta koulutusjärjestelmää koululakien uudistamisen yhteydessä. Uusi vapaa sivistystyö oli sisältömäärityllisesti merkittävästi heterogeenisempi kuin aiempi. Sitä ohjasi kuitenkin entistä yhtenäisempi lainsäädäntö. Vapaan sivistystyön järjestelmä osana koulutusjärjestelmää ja yhteiskunnan funktiojärjestelmiä on sen jälkeen hakenut uutta rooliaan koko 2000-luvun alun ajan. Resurssien omistaja on halunnut, että koulusysteemin eriytymiskehitys jatkuisi ja vapaa sivistystyö löytäisi oman selkeän paikan aikuiskoulutusjärjestelmässä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat ylläpitäneet Pitkäsen näkemyksen mukaan vapaan sivistystyön mantraa eikä mikään ole muuttunut. Systeeminen eriytymiskehitys on pysähtynyt ja on ajautunut systeemisen entropian tilaan.

Tutkimuksessa luotu pitkä kaari vapaan sivistystyön sopeutumisprosessista voidaan koota kaikki kehitysvaiheet kattavaksi resurssiriippuvuusjanakuvaukseksi. Suomalaisen yhteiskunnan muuttuminen monella tavalla 1900-luvun ja 2000-luvun alun kuluessa aiheutti kuviossa 51 esitetyn vapaan sivistystyön tehtäväkuvan sisällöllisen muutosketjun.



Kuvio 51. Resurssiriippuvuusjana. Vapaan sivistystyön ekspansiot ja ”sulaminen” rakenteellisen kehittämisen aikana ”osaksi koulujärjestelmää”

Suurin yksittäinen yhteiskunnallinen muutosketju oli hyvinvointivaltion syntyminen ja sen muodonmuutos. Palveluyhteiskunta rakennettiin sekä valtiollisin että yksityisin toimin (nuoli ylös ja vaihe 2). Palveluyhteiskunnan synnyttyä palveluja ryhdyttiin entistä enemmän toteuttamaan markkinaehtoisesti tarjonnan tehostamisen kautta (vaihe 3). Ajatuksena oli, että palvelumarkkinat korjaavat itseään (esim. Saarinen 2009, 227). Rinne ja Järvinen (2011, 80) kuvaavat yhteiskunnan muutosta siten, että Suomessa siirryttiin monilla sektoreilla, myös koulutuspolitiikassa, markkinamalliin, jossa markkinat määrittelevät palvelujen hinnan ja tason. Heidän mukaansa 1980-luku oli vedenjakaja, jolloin siirryttiin kasvusta karsinnan, rajoittamisen ja supistamisen tielle. Tämän jälkeen koko maailman laajuinen muutos, globalisaatio, puolestaan on asettanut painetta siirtää palvelujen toteuttamisen vastuuta entistä enemmän yksilöille itselleen (esim. Rinne ja Järvinen 2011, 82). Osana siirtymää myös valtio on korostanut aikaisempaa enemmän tehtäväänsä prosessien hallinnassa ja niiden tukemisessa varsinaisen palvelutehtävän kaventuuessa (nuoli oikealle). Taustavaikutusketju on edellisessä kuviossa 51 merkitty nuolten päälle kirjoitetuilla sanoilla. Kuvioon piirretty nuolisarja puolestaan kuvaa vapaan sivistystyön sisällöllisen muutoksen vaiheita. Onkin käynyt niin, että yhteiskunnan muutos on ensin siirtänyt akselistoa (kokonaistoimintaympäristöä) ylös markkinaistamisen suuntaan ja sitten oikealle kohti kansalaisten palvelujen tuottamisen omaa vastuuta. Muutokset ovat aiheuttaneet resurssi riippuvaisen vapaan sivistystyön siirtymää tuon kehityksen suunnassa. Vapaa sivistystyö on sisällöllisesti myötällyt tapahtunutta yhteiskuntakehitystä. Näkemys myytistä ja Tukholman syndroomasta on pääosin ymmärrettävissä yhteiskuntapoliittiseksi keskusteluksi.

Sihvosen mukaan (Habermans 1987, 200) 1900-luvun puolivälin jälkeen Suomessa oli kysymys sosiaalivaltion rakentamisesta, jossa yhteiskunnallisten palveluiden luonti oli keskeinen ulottuvuus, eikä sille ollut nähtävissä muita, demokraattisempia vaihtoehtoja. Muina vaihtoehtoisina kuvaavina termeinä uudelle valtiolliselle järjestelmälle Sihvonen esittää hyvinvointivaltion, turvavaltion tai pakkovaltion, riippuen siitä, mitä puolta halutaan korostaa. Sihvosen mukaan holhousvaltio olisi vapaan sivistystyön näkökulmasta näitä kuvaavin. (Sihvonen 1990, 5 ja 46). Myös Harisalón ja Miettisen mukaan, edellisistä yleisimmin käytetty hyvinvointivaltio, on sisällöllisesti ongelmallinen käsite. Hyvinvointivaltio on liian subjektiivinen käsite, ja ”poliittista psykologiaa, jolla on helppo manipuloida ihmisten mielipiteitä ja jota on vaikea vastustaa”, koska joutuu vastustamaan ihmisten hyvinvointia. Parempia käsitteitä olisivat palveluvaltio, tasoittava valtio tai sääntelyvaltio. (Harisalo ja Miettinen 2004, 51.) Vapaa sivistystyö omaksui palveluvaltion syntymisen myötä vahvan palvelullisen roolin. Siitä tuli yhteiskunnallinen palvelu.

6.1.1 Oppilaitosten vahva kiinnittyminen palvelurooliin

Keskeistä palveluvaltion syntymisen jälkeen on, että valtion rooli muuttui tultaessa uudelle vuosituhannele. Tätä kuvaakin kuviossa 51 pystyakselin siirtymä oikealle (nuoli). Tehtävämäärittely ja sen muutos ei lähtenyt vst-oppilaitoksista vaan valtion omaksumasta uudesta roolista. Salmisen mukaan Suomessa suosittiin 1990-luvulla 1970- ja 1980-lukuja huomattavasti enemmän markkinatyyppejä mekaniemeja. Julkisten toimintojen organisointi liikelaitosmallien ja -periaatteiden mukaan oli yksi vaihtoehto toimintojen yksityistämiskeinojen joukossa. (Salminen 2002, 158.) Salmisen (2002, 160) mukaan markkinaohjautuvuus onkin vaihtoehto tietoiselle poliittiselle ohjaukselle. Siinä palvelut muuttuvat tuotteiksi kilpailluilla markkinoilla. Möttösen ja Kettusen (2011, 281) mukaan julkisen hallinnon tehtävänä onkin yhä enemmän ryhdytty pitämään palvelujen yleisten puitteiden järjestämistä. Tuo muutos on Salmisen (2002, 163) mukaan aiheuttanut muutostarpeen toimintatapoihin. ”Asiantuntemuksella ja ammattitaidolla tehty työ ei enää riitä, vaan tuotteet ja palvelut on myytävä ympäristölle, asiakkaille ja asiakasryhmille”.

Möttösen ja Kettusen mukaan palvelujen tuottamisessa ns. näennäismarkkinoilla on toinen puolensa. Se ilmenee erityisesti asiakashankinnassa. Yritys pyrkii löytämään uusia asiakaskuntia, ja markkinoimaan omia tuotteitaan, ja julkishallinto markkinoi enemmän niukkuutta ja asiakaskunnan rajoittamista. Julkisilla ”näennäismarkkinoilla yksilöiden tarpeita ei voida rajattomasti tyydyttää.” On ratkaistava kysymys ”niukkuuden oikeudenmukaisesta jakamisesta.” Julkisesti tarjotut palvelut, mukaan luettuna koulutuspalvelut, joutuvat jatkuvasti ”tasapainottelemaan kansalaisia tasaveroisesti kohtelevan standardisoinnin ja erilaisia tarpeita huomioonottavan tarvesidonnaisuuden välimaastossa.” (Möttönen ja Kettunen 2011, 286 - 287).

Saamisen (2009, 448) mukaan käytännössä kyse on siitä, että markkinaistuminen on aiheuttanut tilanteen, jossa ”yksityistä ja julkista sektoria on paikoin aikaisempaa vaikeampi erottaa toisistaan”. Opistojen palvelutehtävän muutos on Sihvosen mukaan kuvattavissa niin, että valistajat opettelivat ensin palvelemaan. Palvelutoiminta oli aluksi rajoitettua palvelutoimintaa. Sitten 1980-luvun aikana siirryttiin toteuttamaan rajoittamatonta palvelutehtävää. (Sihvonen 1990, 16, 20 ja 25). Sihvosen ja Tuomiston (2012) mukaan 2000-luvulla on siirrytty parlamentaarisen ohjauksen vaiheeseen (Sihvonen 2015, 69).

Kansalaisopistojen palvelurooli on koko ajan kasvanut. Palveluroolin kasvuun liittyy myös aluepoliittinen ja -kehityksellinen elementti. Kansalaisopistosta on selvästi tullut koulutuksellinen tasa-arvopalvelu valtion supistettua muuta alueellista

palvelurooliaan. Toisaalta sen merkitys alueen ainoana oppivana organisaationa korostuu, kun peruskoulujen määrä haja-asutusalueilla on merkittävästi vähentynyt.

Vapaaan sivistystyön oppilaitosten rooli on aina ollut palvelullinen. Oppilaitosten palvelurooli korostui erityisesti 1970-luvun kasvun aikana osana hyvinvointiyhteiskunnan laajenemista. Palveluja tuotetaan kilpailun lisääntymisen ja rahoituksen supistumisen takia yhä erilaisemmille kohderyhmille. Toimintaan on hankittava enemmän omarahoitusta, koska valtionapu on pienentynyt ja ajanut kehittämään omaa palvelutarjontaa. Palvelut voidaan yleisen jaottelun mukaan jakaa viiteen erilaiseen palvelutyyppiin: liike-elämän palveluihin, kuluttajapalveluihin, sisäisiin palveluihin, julkisiin palveluihin ja voittoa tavoittelemattomiin palveluihin (esim. Johnston ja Clark 2008; Lönnqvist ym. 2010, 50.)

Kaikkia palvelutyyppiä sisältyy myös vst-oppilaitosten toimintaan ja sen palvelullisen sisällön määrittelyyn. Vst-oppilaitosten rooli on peruslähtökohdaltaan palvelullinen. Ne suuntaavat pääosin palvelunsa yksilöille. Kuluttajapalveluiden näkökulmasta vst-oppilaitokset tuottavat vapaa-ajan palveluita. Tällöin asiakas on samalla palvelun maksaja. Julkisina palveluina niiden voidaan ajatella tarjoavan koulutusta. Tällöin maksaja on yleensä joku muu kuin loppukuluttaja. Asiakkaan valinnanvara on myös rajoittuneempi, koska poliittiset päätökset vaikuttavat siihen millaisia palveluita on käytettävissä. Voittoa tavoittelemattomat palvelut taas ovat pääosin järjestöjen tuottamia. Palvelujen tuottamista rahoitetaan myös yksilöille ja organisaatioille suunnattujen rahankeräysten avulla. Toiminta on usein jäsenjärjestösuuntautunutta tai kohdistuu joihinkin palveltaviin erityisryhmiin. Toimintaan liittyy usein myös erilaisia etujärjestöihin ja vaikuttamisryhmiin liittyviä tavoitteita. Toiminta voi olla hyvin moninaista kansalaistoiminnasta yhtiötettyihin palveluihin.

6.1.2 Oppimisen paikat ennen, nyt ja tulevaisuudessa

Tuomiston mukaan keskustelun kiinnostuksen kohteeksi ovat nousseet aikuisten oppimisen paikat. Muutoksen seurauksena on tullut yleisesti hyväksytyä se, että oppimista tapahtuu kaikkialla, myös arjessa. Oppiminen nähdään entistä enemmän oppijan ja hänen ympäristönsä välisenä suhteena ja vuorovaikutuksena. On tapahtunut jakautuminen kolmeen eri kasvatuksen muotoon: formaaliseen, non-formaaliseen ja informaaliseen. Informaalinen kasvatus tapahtuu kahdesta edellä olevasta riippumatta. Siinä nähdään keskeiseksi koulutuksen ei-institutionaalinen oppiminen, jota kahdessa edellisessä on. Keskiöön nousee tällöin se, että oppiminen tapahtuu ”kotona, harrastustoiminnassa, työelämän laatupiireissä, ja muissa

kehittämissä ja usein kokeneemman työntekijän ohjauksessa, valmentajan ohjauksessa tai omaehtoisesti asioita opetellen”. (Tuomisto 2002, 32 - 33.)

Alanenkin (1990) tunnisti tämän puolen aikuisten kouluttautumisessa käyttäen termiä ”satunnainen oppiminen”, mutta ei pitänyt sitä varsinaisena aikuiskoulutuksena. Nytemmin on entistä enemmän omaksuttu kanta, että informaalinen oppiminen voi muodostaa entistä suuremman osan ihmisten oppimisesta. Keskeistä on, että vasta formaalinen ja non-formaalinen oppiminen mahdollistavat sen, että informaalinen oppiminen voi realisoitua. Kun informaalisen oppimisen määrä koko ajan lisääntyy, institutionaalisten koulutusorganisaatioiden rooli pienenee. Onkin käynyt niin, että painotus on joko elinikäisessä koulutuksessa tai itseohjatussa elinikäisessä oppimisessa (Tuomisto 2002, 35 - 36 ja 39.)

Tuomiston mukaan Suomessa on jo pitkään, toisin kuin monien itseohjatun oppimisen teoreetikkojen (esim. Knowles 1970) teksteistä voisi tulkita, harjoitettu aikuiskasvatusta, jossa keskiössä ovat olleet itsekasvatukseen herättäminen ja tämän kasvun ylläpitäminen (Castrén, Harva, Alanen). Aikuiskoulutukseen on aina liittynyt myös emansipatorisia ja sorrettujen voimauttamiseen (empowerment) liittyviä piirteitä. Yhteiskunnassa voidaan siis karkeasti yleistäen nähdä kaksi erilaista tapaa suhtautua oppimiseen. Toisen mukaan oppiminen perustuu pitkäkestoiseen ja tutkintotavoitteeseen koulutukseen ja toisen mukaan yksilölähtöiseen omaehtoiseen, arkielämässä tapahtuvaan kokemusperäiseen oppimiseen. Ehkä suurin muutos joka aikuiskasvatustutkimuksessa on viime vuosina tapahtunut, on se, että yhteiskuntaa ja sen toimintoja on yhä enemmän alettu tarkastella oppimisen näkökulmasta. Näin muutoksesta ja oppimisesta on tullut lähes synonyymejä. (Tuomisto 2002, 40, 48, 53 ja 55.)

Lähestymistapa on mahdollistanut sen, että lähtien liikkeelle yhteiskunnallisesta sisäänrakennetusta muutostarpeesta voidaan myös oppimisen sisältönä nähdä pyrkimys muutokseen. Tämä ei ole Suomessa ollut aivan niin yksinkertainen tavoite kuin on oletettu. Emansipatoriseen kehittämiseen painottuneet pedagogiset menetelmät kuten sosiokulttuurinen innostaminen eivät ole tältä muutospyrkimysdynamiikan taustalta toimineet Suomessa kovin hyvin. Suomalainen vapaa sivistystyö on aina sisältänyt omanlaisensa emansipatorisen elementin, mahdollisuuden itsekasvatusta itseään ryhmässä. Sopeuttava ja yhteiskunnassa tärkeäksi koettu työ, jota on tehty enemmän ja vähemmän institutionalisoituneiden vapaan sivistystyön koulutusrakenteiden kautta, on tukenut oman itsensä kehittämistä ryhmässä. Näihin ryhmiin osallistuminen on ollut vapaaehtoista ja opinnot vielä usein vapaatavoitteisia. Suoranta (2015, 202) onkin esittänyt, että oppiminen tulisi entistä enemmän mallintaa koulun ulkopuolella tapahtuvaksi oppimiseksi ”hyödyntämällä vapaan

sivistystyön parhaita perinteitä: itseohjautuvuutta, sisäistä motivaatiota, oppijoiden elämäkokemusta ja näkemyksellisyyttä, kaikkien osallisten ottamista mukaan tarpeidensa ja kykijensä mukaan”.

Niemelä painottaa, että vapaa sivistystyö on itsearvoista toimintaa, ja että sitä ei pitäisi suoritteilla mitata ja että sitä pitäisi voida järjestää tietyn vuosikiintiöidyn valtionavun mahdollistaman vapaan resurssin pohjalta. Tähän kokonaisresurssin suuntaan onkin viime vuosina siirrytty. Kiinteitä ja pysyviä summia ei kuitenkaan ole vahvistettu, joten valtionapu vaihtelee yhä vuosittain. Kolmivuotisesta tasausjaksosta valtionapujen laskemisessa on kuitenkin vuonna 2015 siirrytty yksivuotiseen laskentamalliin ja rahoituksen harkinnanvaraisuutta on lisätty. Uutena laajemman valtionavun saavana koulutusmuotona on vuoden 2018 alusta ollut kotoutumista tukeva koulutus, joka tietyin edellytyksin on voinut saada yhteensä jopa 100 % valtionavun.

6.1.3 Kehysnormeihin kohdistuneen muutospaineet

Kuten edellä on esitetty, vapaan sivistystyön omat kehysnormit ovat muuttuneet ja joustaneet sisällöllisesti toteutuneen kehityskaaren aikana. Seuraavaksi kunkin Alasen esittämän kehysnormin osalta pohditaan kehysnormien sisällölliseen muutospaineeseen vaikuttaneita tekijöitä. Samassa yhteydessä voidaan pohtia tarkemmin, mitä kehysnormeille on sisällöllisesti tapahtunut.

Kokonaispersoonallisuuden kehittämisen ja omaehtoisuuden vaatimuksen voidaan ajatella yksilön tasolla liittyvän vahvasti toisiinsa. Persoonallisuutta on vaikeaa, jopa mahdotonta kehittää, ellei tarve siihen ole omaehtoinen. Näkökulma on vahvasti yksilöllinen. Asiaa organisaation näkökulmasta ajateltuna tilanne on toisenlainen. Omaehtoisuus voidaan mahdollistaa monella eri tavalla organisaation toiminnassa ja erityisesti sen järjestämään toimintaan osallistumisessa. Omaehtoisuuden toiminnan ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla kokonaispersoonallisuutta kehittävä, vaan se voi olla vaikkapa puhtaasti ammatillista. Raja ei kuitenkaan ole selvä. Kokonaispersoonallisuuden kehittäminen on vapaan sivistystyön pitkässä kaaressa nähty keskeisimmäksi vapaan sivistystyön kehysnormeista. Sen voidaan sanoa liudentuneen lakitasoisessa tehtävämäärittelyssä vasta vuoden 2010 lakiuudistuksen yhteydessä ja korvautuneen tuolloin prioriteettijärjestyksessä lain tavoitepykälässä yhteiskunnan eheyden ylläpitämisen tavoitteella. Aiemmin yksilön kehittymistä tukevan tavoitteen arvoa on koko ajan vahvasti korostettu. Tilanne on tästä näkökulmasta katsottuna uusi. On epäselvää kuinka paljon tuo uudistettu tavoitemäärit-

tely velvoittaa. On kuitenkin selvää, että se liudentaa omaehtoisuuden tavoitteen sisältöä jossain määrin sekä yksilö- että organisaatiotasolta tarkasteltuna.

Alasen kehysnormeista opinnollisuuden vaatimusta ja yleissivistäviä harrasteopintoja tehtävälana voidaan tarkastella yhdessä. Vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminta on selvästi institutionalisoitunut koulurakenteeseen erityisesti toisen ja kolmannen vst-ekspansion aiheuttamien muutosten jälkeen. Toiminta on 1960-luvulta lähtien koko ajan muuttunut koulumaisemmaksi ja opinnollisuus tulee sisäänrakennetusti sitä kautta. Samanaikaisesti yleissivistävien harrasteopintojen määrä on kasvanut erityisesti kansalaisopistoissa. Opinnollisuuden määrää on vaikea arvioida ja rajaa harrastamisen suuntaan on vaikea määrittellä. Alanen omaksui 1980-luvulla määritelmän, että harrastuneisuus sinänsä jo vaatii tavoitteellisuutta ja on siten ainakin perustaltaan opinnollista. Vapaa sivistystyö on onnistunut vakiinnuttamaan asemansa osin tämän määrittelymuutoksen ansiosta. Kun ihmisten vapaa-aika on lisääntynyt, ja samalla harrastaminen lisääntynyt, se määrittää entistä enemmän kaikkien ihmisten elämää. Harrastamisesta on tullut monille tärkeä osa persoonaa. Samanaikaisesti myös harrastamisen ja työn välinen raja on hämärtynyt.

6.1.4 Vapaan sivistystyön dilemman sisällöllinen muutos 2000-luvulla

Vapaan sivistystyön dilemma on muuttunut selvästi moniulotteisemmaksi ja laajemmaksi yhteiskuntapoliittiseksi kysymykseksi. Siitä on selvästi muodostunut toimintaa ohjaavalle valtionhallinnolle ns. pirallinen ongelma. Toiminnan lakisääteiset rakenteelliset ongelmat on tunnistettu hyvin 2000-luvulla alan toimijoiden keskuudessa. Niemelä (2008b) käsitteli lain ja rahoituksen keskeisiä ongelmia teoksessa ”Sivistystyö”. Niemelän mukaan kansanopistojen ja opintokeskusten kohdalla oli isoja paineita parantaa tapaa, jolla vapaata sivistystyötä rahoitetaan. Rahoituksen olisi hänen kymmenen vuotta sitten esittämänsä näkemyksen mukaan tuettava nykyistä enemmän sivistystavoitteisuutta myöntäen, että sen mittaaminen on hankalaa. Siirtyminen valtionavun perusteena kustannusperusteisuudesta suoriteperusteisuuteen 1990-luvulla on yksi pääsystä, jonka johdosta opintojen ja toiminnan sivistyksellisyys on vähentynyt. Muutoksen johdosta sivistyksellisyys korvautui vapaavoitellisuudella. Tästä aiheutui uusi tilanne. Kohteeltaan sivistyksellisiä opintoja ei erityisesti tunnisteta, ja järjestelmä panee oppilaitokset kilpailemaan keskenään. Suoritteita saa helpoimmin jo valmiiksi koulutetuista opiskelijoista, ja suuntautuminen laatuun rankaisee tulevaisuudessa. Samalla suoritekilpailu laskee yksikköhintoja ja rasittaa oppilaitosten taloutta. (Niemelä 2008b, 61.)

Niemelä korostaa, että ”hallinnollinen helppous” eli se että tavoitteista ei tarvitse käydä keskustelua, on ostettu ”sivistyssisällön kustannuksella”. Suuntaviivaopinnoilla on kyetty tätä korjaamaan, mutta sivistyshallinnon ”rautaisen logiikan” johdosta muutokset ovat jääneet vähäisiksi. Niemelä kuvaa Ruotsissa korjatun suoriteperustaista järjestelmää erityisen kansansivistysneuvoston avulla juuri edellä mainitusta syystä, ja toiminnan sivistyksellisyyttä on voitu painottaa. Niemelä ehdottaa vst-oppilaitosten nykyisen suoriteperusteisuuden vuosittaisen korjauskertoimen sijalle pidempiä tarkastelujaksoja ja yksinkertaista mallia, jossa tietty tavoitesuoritemäärä olisi maksimi, jonka ylittämistä ei palkittaisi. Niemelän vahva visio ja näkemys olivat, että sivistystyö on itsearvoisesti tärkeää ja ”yhteiskunnalle välttämätöntä yhdenvertaisuuden lisääjänä, aktiivisen kansalaisuuden tukijana, kansalaisyhteiskunnan kouluna ja demokratian vahvistajana”. (Niemelä 2008b, 61 - 62.)

Vapaa sivistystyö on tämän tutkimuksen tulosten perusteella aina sopeutunut ympäröiviin tarpeisiin. Toiminta on hiljalleen vakiintunut osaksi yhteiskuntaa ja saanut valtion kasvaneen rahoituksellisen tuen jo ennen varsinaisen aluepoliittisen kehittämistyön alkamista. Vapaa sivistystyö on ollut Suomen sisäisiä alueiden välisiä kehittyneisyyseroja tasoittavaa, eduskunnan ”välillisesti valtionavun kautta harjoittamaa” alueellista koulutuspolitiikkaa jo ennen varsinaisen aluepolitiikan alkua. Sippola käyttää toiminnasta termiä ”aluepolitiikan idut”. (Sippola 2010, 28 ja 36). Valtionapuna saatu resurssi ja sen merkitys toimijoille on kasvanut koko ajan 1990-luvulle asti. Siitä on muodostunut toiminnan kriittinen resurssi. Kriittinen resurssi on pakottanut muuntumaan. Toimintaa on koko toimintakaaren ajan muutettu yhteiskunnallisten tarpeiden mukaan. Äkkinäistä käännettä yhteiskuntaan sopeuttavaan sivistystyöhön ei ole nähtävissä kuin 1970-luvulla, ja muutosta on koko ajan tapahtunut vaiheittain. Kansalaisten synnyttämä toiminta on kansalaistoimintaa. Erilaisissa toimintatilanteissa luodut yhteistoimintamuodot ovat vakiintuneet ja osin institutionalisoituneet elämään omaa elämäänsä. Sisällöllistä irtoamista ”kansasta” ja kansaa palvelevasta toiminnasta ei voi todentaa. On käynyt jopa toisinpäin. Yleissivistävät harrasteopinnot ovat uudella tavalla 1980-luvulta lähtien kyenneet sitomaan kansaa entistä enemmän sen omasta arvopohjasta nousevaan toimintaan vailla poliittista tavoitetta. Oppilaitosten tekemät sitoutumista kuvaavat nimenmuutokset kertovat selvästi tästä. Historiallisesta tehtävästä on luovuttu ja sisältöä korvattu kansalaisten tarpeita vastaavaksi. On kyetty uudistumaan.

Vapaan sivistystyön sisältöä on perinteisesti lähestytty joko kontekstisidonnaisesta, reduktionistisesta ja institutionaalista näkökulmasta. Ylläpitämislupahakemusten analyysi nosti esiin vielä neljännen lähestymiskulman, jonka kautta vapaan sivistystyön sisältöä voidaan tarkastella. Tuo näkökulma painottaa aluesidosta ja

kohderyhmien palvelua korostavaa ajattelua. Vst-oppilaitokset itse näkevät sen merkittävänä toimintaansa määrittelevänä ulottuvuutena.

6.2 Tapahtunut rakenteellinen kehitys 2000-luvulla

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelmassa ja rakenteellisen kehittämisen ohjelmassa ei asetettu vapaan sivistystyön ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittämiseksi suoranaisia määrällisiä tavoitteita. Ohjelmissa toivottua muutosta on tapahtunut: sekä vst-oppilaitosten ylläpitäjien että oppilaitosten lukumäärä on selvästi laskenut viime vuosina. Vuonna 2009 vapaan sivistystyön oppilaitoksia oli 316 ja vuonna 2015 niitä oli 289 (vähennys 27 kappaletta). Pidemmällä ajanjaksolla tarkasteltuna vst-oppilaitosten määrä on vuosina 2004 - 2015 vähentynyt yhteensä 76 oppilaitoksella. Kesäyliopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten määrä on pysynyt samana ja yksi opintokeskus on tullut jopa lisää. Kansalaisopistojen määrä on tuona aikana vähentynyt eri syistä 66 oppilaitoksella ja kansanopistojen määrä 11 oppilaitoksella. Oppilaitosten kokonaismäärä on näin laskenut viidenneksellä. Muutos on merkittävä.

Vst-oppilaitosten yhdessä tavoittama opiskelijamäärä on käytännössä pysynyt samana kuin aikaisemmin, vaikka oppilaitosten lukumäärä on vähentynyt. (vrt. Saloheimo 2016, 19 - 21.) Oppilaitosten määrän tarkastelun alkukohta voidaan asettaa tuota Saloheimon esittämää vuotta 2004 aikaisemmaksi. Poikelan ym. (2009, 21) arviointiraportin pohjalta asettamalla vuosi 2000 lähtökohdaksi tuon 4-vuotiskauden aikana vähenemä oli vielä 10 kansalaisopistoa ja yksi kansanopisto lisää eli vuosina 2000 - 2015 kokonaisvähenemä on yhteensä kaikkiaan 87 vst-oppilaitosta.

Oppilaitosten vähenemän lisäksi rakenteellista kehitystä on tapahtunut myös yhä toimivissa oppilaitoksissa. Oppilaitosten toimintamuodossa tapahtunutta muutosta ja resurssien uudelleensuuntausta kuvaa myös Aaro Harjun laatima kooste, jonka perusteella vst-oppilaitoksista opintokeskukset ovat käytännössä ajaneet alas alueille sijoitetut toimintansa tai karsineet alueellisen palveluverkostonsa puoleen. Tämä on tapahtunut sisäisin järjestelyin viimeisen kymmenen vuoden aikana. Nyt 12 opintokeskuksella on keskustoimiston lisäksi yhteensä 21 aluetoimistoa eri puolilla Suomea, kun 22 toimistoa on lopetettu. (Harju 2016, 87.) Opintokeskuksista on tullut selvästi valtakunnallisia sivistysjärjestöjen ylläpitämiä oppilaitoksia.

Oppilaitosten määrän vähenemisen lisäksi muutosta on tapahtunut myös sisällöllisissä toimintatavoissa. Myös se on rakenteellista kehittymistä. Saloheimo esittelee koonnosraportissaan tarkemmin joitain yksittäisiä muutostapauksia, niiden to-

teutustapaa ja rakenteellisesta kehityksestä saatua hyötyä. Ne kertovat päälinjasta, jolla vst-oppilaitosten toimintaa on kehitetty viime vuosina. Saloheimon tekemän muutostapauksen mukaan muutosta on toteutettu seuraavasti (Salohimo 2016, 22 - 24.)

Tietolaatikko: Esimerkkejä vapaan sivistystyön oppilaitosten rakenteellisen muutokset motiiveista

Soisalo-opisto - koulutuspalvelujen saatavuuden alueellinen turvaaminen;

Närpes vuxeninstitut - kansanopiston pelastaminen kaupungin maahanmuuttostrategiaan kytkemällä;

Kuusamo-opisto - monipuolisen koulutus- ja kulttuurilaitoksen rakentaminen kaupungin palveluvalikoimaan;

Pohjois-Karjalan opisto ja ammattiopisto Niittylahti ja Pohjois-Karjalan kesäyliopisto - synergiaa ja olemassaolon edellytyksiä toiminnan keskittämällä;

Seurakuntaopisto - yhteiseen arvopohjaan perustuva kasvun strategia;

Espoon työväenopisto Omnia - alueellisella koulutuksen osaamiskeskukseksi kehittämisen kärkeen (Salohimo 2016, 26 - 52.)

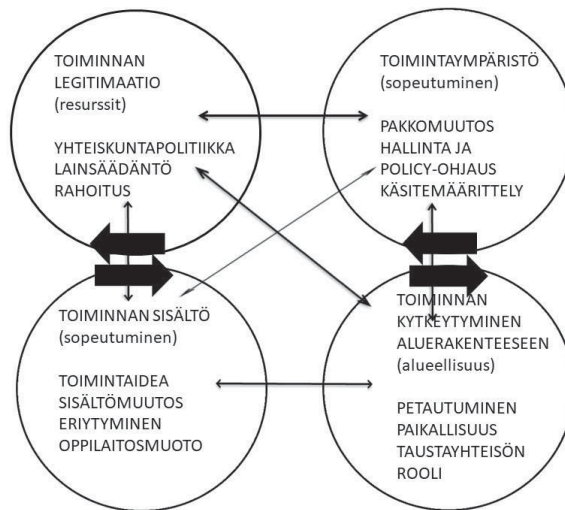
Vst-oppilaitosrakenteessa on jo tapahtunut viimeisten kahden vuosikymmenen aikana uuden vst-lain säätämisen jälkeen 2000-luvulla siis monenlaisia rakenteellisia muutoksia. Äkillinen muutos jäi toteutumatta ja rakenteellinen kehittäminen jatkuu.

Vapaan sivistystyön määrärahat ovat valtion budjetissa vuosina 2011 - 2016 laskeneet yhteensä 9 189 000 euroa valtionavun kokonaissummasta 167 109 000 euroa vuodelta 2011. Se on noin 5 %:n alenema kokonaisbudjetteihin. Alenema on kohdistunut viime vuosina erityisesti kansanopistoihin ja kansalaisopistoihin. Budjetin supistuminen on merkinnyt vapaan sivistystyön oppilaitoksissa yhteistoimintaneuvotteluja sekä hallinnon ja koulutustarjonnan karsimista. Yhteistyö on tiivistynyt ja yhdistymisneuvottelujakin käydään. (Salohimo 2016, 13.) Vajaat kymmenen vuotta aikaisemmin vapaan sivistystyön kokonaisrahoitus oli lähes 200 miljoonaa, joten alenema on ollut merkittävä. Kokonaisresursseista on höylätty pois kuudesosa.

Kuluneen kauden aikana on siirrytty jossain määrin policy-ohjaukseen. Myös kokonaisrahoitusta on asteittain siirretty avustusten suuntaan. Aivan viime vuosien merkittävin muutos on vapaan sivistystyön uusi sivistystehtävä maahanmuuttaja-koulutuksessa. Vaikka vapaan sivistystyön laajaa sisältömääritystä ei saatu käyntiin eikä muutos useiden arviointiraporttien pohjalta ole ollut kovin suuri, muutosta on koko ajan tapahtunut. Vapaan sivistystyön sisäinen eriytymiskehitys on koko ajan vahvistunut ja oppilaitosten tehtäväkuvat ovat tästä syystä oppilaitostasolla eriytyneet entisestään toisistaan.

6.3 Tutkimuksen hermeneuttisten kehien purku

Vapaan sivistystyön sisällössä tapahtuneita muutoksia voidaan arvioida kootusti tutkimuksessa esiin nousseiden hermeneuttisten kehien avulla. Hermeneuttisessa kehässä kokonaisuus hahmottuu vasta osiensa kautta, mutta myös toisinpäin, osien merkitys selkiintyy vasta vähitellen niiden suhteesta kokonaisuuteen. Mitä paremmin kokonaisuutta ymmärretään, sitä selvemmäksi tulee myös osien merkitys. Kirjallisuusanalyysissä, ylläpitämislupahakemusanalyysissä ja kehittämisprosessien aineistojen analyysissä esille nousseet laajemmat ja suppeammat hermeneuttiset kehät voidaan tiivistää kuvioon 52.



Kuvio 52. Vapaan sivistystyön oppilaitosten resursseja, sopeutumista ja alueellisuutta määrittelevät hermeneuttiset kehät

Käsittelyistä aineistoista voidaan muodostaa neljä laajaa vapaan sivistystyön muutosta määrittävää hermeneuttista kehää. Laajat hermeneuttiset kehät kuvaavat resursseja, sopeutumista ja alueellisuutta. Laajojen kehien sisällä on 14 suppeampaa hermeneuttista kehää (yhteiskuntapolitiikka, lainsäädäntö, rahoitus toimintaidea, sisältömuutos, eriytyminen, oppilaitosmuoto, pakkomuutos, hallinta ja policy-ohjaus, käsitelmäritteily, petautuminen, paikallisuus ja taustayhteisön rooli). Kaikkien kehien välillä on enemmän ja vähemmän suoria yhteyksiä, joita kehien väliset nuolet kuviossa osoittavat. Nuolet kuvaavat samalla kehien sisällön välisiä jännitteitä ja ristikkäisiä muospaineita. Isot nuolet kuvaavat hermeneuttisen tulkintakehän jatkuvaa muutosta.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia tarkasteltiin tutkimuksessa systeemiteoreettisesti järjestelmänä. Kuvaustapa helpottaa hermeneuttisten kehien käsittelyä ja niissä ilmenevien riippuvuuksien hallintaa. Hermeneuttisia kehii voidaan tarkastella yksittäisinä, kun systeeminen kokonaisuus samalla tunnustetaan. Kaikki kehät ovat vahvasti kiinnittyneet resurssien kehään (toiminnan legitimaatio) ja hermeneuttisten kehien rakenne voitaisiin esittää myös kolmiportaisena. Tässä rakenne esitetään kaksiportaisena, koska kaksitasoisesti kyetään selvemmin ja yksinkertaisemmin kuvaamaan kokonaisjärjestelmää ja yksittäisten kehien muutosprosesseja.

Ensimmäinen laaja hermeneuttinen kehä on vapaan sivistystyön dilemman ilmaus: kuka määrittelee vapaan sivistystyön sisällön? Kehän nimi on toiminnan legitimaatio. Ilman legitimaation kehän määrittelyä ei olisi vapaata sivistystyötä. Legitimaation kehä luo pohjan, jolta vapaan sivistystyön tehtävä nousee osana yhteiskuntajärjestelmien toimintaa. Aluksi toiminta oli täysin vapaata, kansalaispiirien omaa toimintaa yhteiskunnassa. Toiminta vakiintui ja sille haettiin legitimaatio yhteiskunnallisena toimintana osana ”virallista” yhteiskunnallista systeemiä. Legitimaatioon liitettiin rahoitus ja lainsäädäntö joiden myötä toiminnalle syntyi toimintataraamit. Toimintataraameja on sittemmin säädelty useissa eri vaiheissa, kuten edellä vapaan sivistystyön pitkien kaarien luonnin yhteydessä osoitettiin.

Kaksi laajaa hermeneuttista kehää kuvaa toiminnan sopeutumista. Toinen kehä on nimetty toiminnan sisältöä määrittäväksi kehäksi ja toinen toimintaympäristöä määrittäväksi kehäksi. Näiden lisäksi kolmas laaja kehä on muodostettavissa toiminnan alueellisuuden pohjalta, ja se on nimetty toiminnan aluerakenteeseen kytkeytymisen kehäksi.

Tarkasteltaessa yksittäisiä kehii tarkemmin voidaan löytää useita kehien sisäisiä iteraatioprosesseja. Ensimmäinen ajoittuu vapaan sivistystyön syntyyn. Joidenkin tulkintojen mukaan vapaa sivistystyö oli jo syntyessään legitimititeettikriisissä ja lähinnä Kansanvalistusseuran komentokeskuksesta, ohjaamaa tiettyjen kansalaisryhmien suorittamaa hegemonista toimintaa. Tässä tutkimuksessa ensimmäinen hermeneuttinen kehä johti päätelmään, että vapaa sivistystyö syntyi tarpeeseen ja alueellisena kansalaistoimintana. Virhetulkinta vapaan sivistystyön lähtökohtaisesta yhteiskuntahegemonisesta roolista on torjuttavissa lähinnä Ojasen Kansanvalistusseuraan kohdistuneiden useiden tutkimusten pohjalta. Ne osoittavat, että vapaa sivistystyö ei ollut keskitetysti johdettua toimintaa vaan aidosti alueiden sivistystarpeiden tyydyttämisestä nousutta. Toimintamalleja levitettiin kyllä mm. Kansanvalistusseuran kautta. Siltala nimittää virhetulkintaa lähtökohtaisesta legitimititeettikriisistä ”jokapaikan dekonstruktionismiksi”.

Vapaan sivistystyön resurssi riippuvuus valtiosta syntyi 1920-luvulla toimintaan myönnetyn valtionavun myötä ja riippuvuus on jatkuvasti vahvistunut. Resurssi-riippuvuus on merkittävästi vaikuttanut vapaan sivistystyön sisältömäärittelyihin. Vapaan sivistystyön dilemma oman tehtävämäärittelyn ja valtion määrittelemän tehtävän välillä on sen jälkeen ollut koko ajan olemassa. On nähtävissä, että valtionavun määrän kasvu laajentaa toimintaa. Selkeimmät esimerkit ovat olleet kansalaisopistojen toiminnan voimakas leviäminen 1960-luvulla ja opintokeskusekspansio (toinen vst-ekspansio) 1970-luvulla. Lainsäädäntö ja rahoitus ovat vapaan sivistystyön sääntelytoiminnassa aina limittyneet vahvasti toisiinsa, vaikka lainsäädäntö on koko ajan ollut pääosin puitteet luovaa. Se on koko ajan ohjannut vapaan sivistystyön sisällöllistä muutosta.

Yhteiskuntapolitiisella tarkastelukehälläkin on tapahtunut useita merkittäviä muutoksia. Selkeimmin tämä näkyi 1970-luvulla, jolloin vapaasta sivistystyöstä pyrittiin osana tuolloin noudatettua sentralistista yhteiskuntapolitiikkaa tekemään selvä koulujärjestelmän osa ja jopa sijoittamaan koko vapaa sivistystyö kansalaisopistojen yhteyteen, jotta se olisi voitu ottaa vahvaan poliittiseen ohjaukseen. Jos 1970-luvun ohjauspyrkimykset olisivat toteutuneet, vapaa sivistystyö olisi jo silloin jäänyt byrokraattisen järjestelmän osaksi.

Tarkasteltaessa kahta sopeutumisen kehää voidaan esittää joitain keskeisiä johtopäätöksiä. Vahva hermeneuttinen kehä on löydettävissä keskustelusta ammatillisuuden ja yleissivistävyyden välillä. Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten synnyttyä 1970-luvulla vapaa sivistystyö on joutunut jatkuvasti arvioimaan suhteensa ammatilliseen aikuiskoulutukseen kahdesta eri näkökulmasta. Toisaalta yhteiskunnan tarjoamat resurssilisäykset ovat selvästi ohjautuneet ammatillisen aikuiskoulutuksen puolelle. Osa vapaan sivistystyön oppilaitoksista on lähtenyt tavoittelemaan uusia resursseja ja osa ei. Suhtautuminen ammatilliseen aikuiskoulutukseen on eriyttänyt vapaan sivistystyön toimintakenttää erityisesti 1980-luvulta lähtien. Toisaalta vapaa sivistystyö on jatkuvasti ollut yleisessä ammatillispainotteisessa aikuiskoulutuksessa määrittelyllisten ongelmien kohteena. Kaikkea aikuiskoulutusta on yhteiskunnassa vuosituhanen vaihteesta lähtien lähestytty painottuneesti ammatillisen aikuiskoulutuksen näkökulmasta. Aikuiskoulutuksen on tuettava työllistettävyyttä. Vapaalle sivistystyölle on melko mielivaltaisesti yritetty antaa tavoitteita, joita ammatillisella koulutuksella on ja jotka eivät kovin hyvin sovi yleissivistävään koulutukseen.

Vapaan sivistystyön toimintasisältöä on melko mielivaltaisesti haluttu monilla tahoilla arvioida osana suoraa hyötyjä tai osin sosiaalipoliittisluonteisia tehtäviä hoitavien ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten tehtäviin rinnastaen. Vapaa sivistystyö ei ole pääsääntöisesti lähtenyt toteuttamaan ammatillista aikuiskoulutusta vaan pai-

nottanut jatkuvasti rooliaan yleissivistävän koulutuksen tuottajana. Tästä on aiheutunut vapaan sivistystyön ”pirullinen ongelma”. Vapaa sivistystyö on jäänyt palvelumaan heikosti maksukykyisiä ja heikosti tuettuja asiakkaita ja toisaalta harrastusorientaatiolla toimintaan kiinnittyviä asiakkaita. On jatkuvasti ollut vaikeaa löytää yhteiskuntapolitiittista rahoitusmallia, jolla vapaata sivistystyötä rahoitettaisiin. Suuntaviivaohjauksen avulla vapaalle sivistystyölle rakennettiin ja tarjottiin tehtäväkuvaksi ”huolenpidon eetosta”. Vapaan sivistystyön sisällöllistä painopistettä siirrettiin ”hallintoteknisesti” neuvotellen heikosti maksukykyisten asiakkaiden suuntaan. Samanaikaisesti harrastusopintojen lisääntyminen on aiheuttanut toiminnan lisääntynyttä pluralisoitumista. Sen seurauksena on aikaisempaa enemmän jouduttu jo kokeiltujen, hyvin toimineiden kurssiformaattien toistamiseen, jolla luodaan toiminnan vuosittainen peruspohja. Painetta on jatkuvasti myös reagoida uusiin kurssitoiveisiin. Niiden kokeiluun on ollut vähän resursseja ja peruskurssirungoista on koko ajan jouduttu tinkimään, jotta voitaisiin toteuttaa uusia kurssitoiveita. On jouduttu noidankehään, joka on entisestään lisännyt toiminnallisen tarpeen ennakkoimattomuutta. Kysyntä pitäisi tyydyttää entistä pienemmillä resursseilla.

Seuraava hermeneuttinen kehä nousee hallinnollisesta ja lakiteknisestä käsitteestä ”uusi vapaa sivistystyö”. Kansalaisopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rinnalle samaan hallinnolliseen koosteeseen liitettiin 1990-luvun koululakien uudistustyön yhteydessä kesäyliopistot ja liikunnan koulutuskeskukset. Uusi hallinnollinen kooste ei ole ollut toiminnan sisältömäärittelyjen näkökulmasta onnistunut. Kokoamalla samankaltaista toimintaa samaan hallinnolliseen kokonaisuuteen on tuon koosteen hallittavuus jossain määrin lisääntynyt. Kokonaisuus on jäänyt hajanaiseksi, yhteisiä määrittelyjä hakevaksi. Liikunnan koulutuskeskukset ovat kokoamisesta huolimatta koko ajan toimineet saman ministeriön toisen ohjaavan osaston alaisuudessa omilla resursseillaan (veikkausvoittovarot) ja osin omin toimintatavoin. Myöskään kesäyliopistot eivät ole kytkeytyneet vapaan sivistystyön käsitteelliseen kehysnormistoon oikeastaan ollenkaan. Erilaisten hallinnollisten kehittämisprosessien ja policy-ohjauksen pohjalta on päädytty siihen, että toimintaa säädellään yhä lähinnä budjettiohjauksella. Sisällöllisesti uutta vapaata sivistystyötä ei ole syntynyt ja yhteinen sisältömäärittely on yhä tekemättä. Toimintakenttä on hajanainen eikä sille ole löydetty yhteistä tehtäväaluetta.

Hermeneuttinen kehä löytyy myös sivistyksellisen aikuiskoulutuksen käsitteestä ja käsittemuutoksista yleensä. Toiminta on muuntunut vapaasta valistustyöstä vapaaksi kansansivistystyöksi ja sen jälkeen vapaaksi sivistystyöksi. Yhtenä monista määrittelyistä sivistyksellisen aikuiskasvatuksen käsitettä nostettiin vapaan sivistystyön uudeksi kattokäsitteeksi 2000-luvun alussa. Salon ja Suorannan vuonna 2002

esiin nostama sivistyksellisen aikuiskasvatuksen käsite ja sen sisältö ei ole koskaan tavoittanut vapaan sivistystyön kenttää. Todennäköisesti suurin syy on ollut, että sivistyksellisen aikuiskasvatuksen käsitettä on vapaalle sivistystyölle pyritty antamaan ulkopuolelta, sinänsä ansiokkaalla määrittelytyöllä. Sisältö on ollut sopimaton, koska yhteiskuntaa muuttava transformatiivinen tehtävä ei ole koskaan ollut luontainen osa vapaata sivistystyötä. Yksi vapaalle sivistystyölle tarjotuista uusista transformatiivisista metodeista oli mm. sosiokulttuurinen innostaminen. Se ei eteläamerikkalaisena sorrettujen pedagogikkaan pohjautuvana valtauttavana mallina koskaan ole oikein istunut suomalaiseen toimintakulttuuriin. Jatkuva uudelleenmäärittelytyö on itse asiassa aiheuttanut enemmän hämmennystä ja sekaannusta kuin kyennyt rakentamaan yhteisiä linjoja. Niemelän sivistymistä käsittelevä väitöskirjakaan vuonna 2011 ei tuonut keskusteluun juuri uutta vaan tukeutui enemmänkin vanhaan välityspedagogiseen ajatteluun ja sen toistamiseen. Myöskään vapaan sivistystyön kehittämisohjelman (KEHO) avulla uusia yhteisiä määrittäviä ei ole kyetty kovin paljon löytämään.

Vapaan sivistystyön sisällöllinen määrittely kytkeytyy selvästi sekä laajempaan elinikäisestä oppimisesta käytävään keskusteluun että suppeampaan toiminnan opinnollisesta sisällöstä käytävään keskusteluun. Kun toiminnan sisällön pitäisi olla perustelu elinikäisen oppimisen näkökulmasta toiminnan ”hyötyulottuvuus” nousee korostetusti esiin, eikä sen kytkeminen yleissivistäviin harrasteopintoihin vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtävälana ole aivan yksiselitteistä. Opinnollisuuden näkökulma jota yritettiin erilaisten pedagogisten ratkaisujen avulla nostaa esille, ei kytkeytynyt riittävästi ajatteluun toiminnan vapaaehtoisuudesta ja sen harrastusorientaatiosta. Tämän hermeneuttisen kehän keskustelua on käyty oikeastaan 1970-luvulta asti kansalaisopistotoiminnan tehtäväkuvan laajennuttua. Kansalaisopistojen tehtäväkuvaan liitettiin tuolloin Alasen käyttämä termi ”yleissivistävät harrasteopinnot tehtävälana”, jolla myös harrastustoimintaan sisältyvää tavoitteellisuutta korostetaan.

Valtion vapaaseen sivistystyöhön kohdistama suora ohjaustyö on pitkään ollut melko vähäistä. Erityisesti ns. suuntaviivaohjauksella toimintaa pyrittiin 2000-luvun alun uudistuksissa aikaisempaa enemmän suuntaamaan. Suuntaaminen ei onnistunut kovin hyvin. Sen jälkeen ohjausta on suoritettu policy-ohjauksena vapaan sivistystyön kehittämisohjelman avulla. Kun lainsäädäntö ja ylläpitämisluvat oli kehittämisohjelman toteuttamisen jälkeen uudistettu, ohjausta on toteutettu erityisesti budjettiohjauksen avulla. Vapaan sivistystyön kokonaisbudjetti onkin merkittävästi laskenut vuodesta 2011 lähtien. Painotusta budjettiohjauksessa on yleisen valtion harjoittaman linjan mukaisesti siirretty kiinteästä valtionavusta valtionavustusten

suuntaan. Muutos ei kuitenkaan ole ollut suoraviivainen. Valtion säästötoimien johdosta valtionavustuksista on aivan viime vuosina lähes kokonaan luovuttu. Kehitys on pysähtynyt ja on palattu valtionapuun perustuvaan ohjausmalliin. Toisaalta on myönnetty halukkaille uusia resursseja erityisryhmien palvelemiseen, mm. maahanmuuttajakoulutukseen. Se on vuoden 2017 aikana nostettu uudeksi osaksi siihen halukkaiden vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtävää.

Vapaan sivistystyön sisällöllisessä ohjauksessa on 2000-luvulla siirrytty kohti toimintapolitiikkaohjausta. KEHO- ja RAKE-ohjelmat ovat olleet vapaan sivistystyön policy-ohjausta, johon on liittynyt myös rahoituksellista ohjausta kehittämissankkeiden ja erillismäärärahojen muodossa. Rakenteellista uudistumista on tuettu erityisresurssein. Tilanne on ollut uusi, oppilaitokset ovat suhtautuneet kehittämissankkeihin sidottuun muutostyöhön eri tavoin ja tapahtunut muutos on ollut melko pistemäistä.

Vapaaseen sivistystyöhön kohdistuu jatkuvasti monenlaisia muutospaineita. Nähtävissä on kaksi erilaista yhteiskunnallisen toimintaympäristön aiheuttamaa muutospainetta. Yhteiskunta muuttuu jatkuvasti muuttaen myös yksilöiden tarpeita. Toimintaa on jatkuvasti kyettävä suuntaamaan uudelleen ulkoisten muutospaineiden vaikutuksesta. Viime vuosina erityisesti vaikuttanut paine on ollut järjestelmämuutospaine. Kun koulutusjärjestelmää on muutettu, paine muuttaa myös vapaata sivistystyötä on kasvanut, koska kokonaistrendi on muutos. Joitain muutoksia on tehtävä muuttamisen takia. Voidaan käyttää jopa termiä ”muutospakko”.

Vapaan sivistystyön toimintaidea nousi Ranskan suuren vallankumouksen jälkitalanteessa, ja Grundtvig muotoili sen pohjoismaisen sisällöllisen idean. Tuo idea on vuosikymmenten aikana muuntunut, mutta tietyt alkuperäiseen toimintaideaan liittyvät ulottuvuudet ovat säilyneet. Toiminta on yhä monin osin vapaatavoitteista. Esimerkiksi persoonallisuuden kehittäminen ryhmässä elävän sanan avulla on yhä löydettävissä ainakin määritelmätasolla. Toimintasisältöä ovat sitoneet toiminnan ohessa syntyneet väljät kehysnormit, kuten Alanen on osoittanut. Vapaan sivistystyön idea on muuntunut moniulotteisemmaksi ja kehysnormit liudentuneet, eikä yhteistä sitovaa toimintaideaa koko toiminnalle ole löydettävissä.

Ammatillisten opintojen tarjonta vst-oppilaitoksissa on koko vapaan sivistystyön kehityskaaren ajan lisääntynyt, erityisen voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. Ammatillisten kurssien ja ammatillisen aikuiskoulutuksen ottaminen oppilaitosten ohjelmiin on selvästi vahvistanut vapaan sivistystyön systeemistä eriytymiskehitystä. Muutos näkyy erityisen selvästi kansanopistojen kohdalla. Ne ovat, tosin internatitipohjaisesti, jo pitkään antaneet rajatusti ammattiopetusta, ja mm. kansankorkeakoulu ja sen ns. toisvuotinen linja oli jo 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla selvä

siirtymä koulujärjestelmän ja pätevöittävän koulutuksen antamiseen suuntaan. Uudet ammatilliset linjat 1970-luvulla vahvistivat tuota kehitystä entisestään. Kansanopisto-
tojen voi yhä sanoa vahvasti pohtivan ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistys-
työn koulutuksen keskinäistä painotusta toiminnassaan toiminnallisten resurssien
saannin näkökulmasta.

Kaikki vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat muuttuneet oppilaitosmuotoi-
semmiksi. Toiminta on viime vuosina selvästi institutionalisoitunut lähemmäksi
koulujärjestelmää. Se näkyy jatkuvana tutkinnonanto-oikeuksien lisääntymisenä.
Oikeastaan vain opintokeskuksissa on säilynyt vapaiden, itse järjestäytyvien opinto-
ryhmien periaatteita. Huomionarvoista on, että annetut pätevyudet ovat monilta
osin valmiuksia lisääviä tai jatko-opintokelpoisuuksia parantavia, eivät suoraan tut-
kinnon antavia. Jatko-opintokelpoisuuden parantamisen voidaan aika laajassakin
määrin nähdä liittyvän vapaan sivistystyön perinteiseen rooliin kuuluvana. Kansan-
opistot painottavat tarjoavansa aikuisille ns. toisen mahdollisuuden kouluttautua eli
mahdollisuuden hankkia itselleen uusi ammatti.

Kaikkia vst-oppilaitosmuotoja koskeva kehä rakentuu formaalisen, non-
formaalisen ja informaalisen oppimisen välille. Opintojen siirtymää informaalisien
oppimispuitteiden suuntaan tapahtuu koko ajan. Oppimisen siirtyminen luokka-
huoneiden ulkopuolelle opitun tunnistamisen suuntaan ei ole vielä kovin merkittä-
västi vaikuttanut vst-oppilaitosten toimintojen sisältöön, vaikka keskustelua esim.
harrasteopintojen hyväksiluvusta on käyty koko 2000-luvun ajan. Siirtymän infor-
maalisen oppimisen suuntaan voi ajatella tuovan lisää mahdollisuuksia vst-
oppilaitosten tyyppisille, ”muunneltavat” toimintapuitteet omaaville organisaatiolle.
Mannisen tutkimusten ja Noste-ohjelman tulosten mukaan vapaan sivistystyön
yksilöille tuoma suurin hyöty oli luokahuonekammon voittaminen. On vapaan
sivistystyön kannalta positiivinen mahdollisuus, että vapaan sivistystyön opintojen
vapaus mieltyy opiskelijoiden mielessä opiskeluun rohkaisevana tekijänä. Se luo
potentiaalia yleisen koulutustason kohottamiseen erityisesti koulutuksen lähtökoh-
taisesti ”vastenmielisenä kurijärjestelmänä” näkevissä väestöryhmissä.

Vapaa sivistystyö on syntynyt alueellisten toimijoiden omin toimenpitein pitkän
ajanjakson kuluessa, joten toiminnan voidaan sanoa olevan monin tavoin toimin-
taympäristöönsä historiallisestikin petautunutta. Toimintatarve on noussut alueelli-
sesta tarpeesta, ja tuota puolta toiminnassa yhä korostetaan monin tavoin. Toimin-
nan sisällöt nähdään monin osin reaktiivisina. Uusiin koulutustarpeisiin kyetään
vastaamaan nopeasti ja kustannustehokkaasti. Toisaalta tutkimuksissa on osoitettu,
että toiminta on perusrakenteeltaan varsin konservatiivista ja että muutokset oppi-
laitosten kokonaiskoulutustarjonnassa ovat olleet melko vähäisiä. Toiminnan mark-

kinaohjaus ja opiskelijoiden rahoitusomavastuu ovat viime vuosina lisääntyneet ja ohjanneet oppilaitoksia tuottamaan aikaisempaa enemmän koulutustoimintaa, johon varmuudella saadaan tarvittava määrä opiskelijoita.

Taustayhteisön merkitys vst-oppilaitoksen toiminnassa on keskeinen. Koska taustayhteisöt (ylläpitäjät) ovat erilaisia, myös niiden suhtautuminen oppilaitostensa toimintaan ja sen merkitykseen on erilaista. Vst-oppilaitosten ylläpitäjät määriteltiin tarkasti vuoden 1998 laissa ja oppilaitoksen erillistä roolia taustayhteisöstään selkiytettiin. Kun taustayhteisöt tekevät myös muuta kuin ylläpitävät oppilaitosta, niiden sopeutumiskeinot ja mahdollisuudet ovat myös erilaiset. Sopeutumista voidaan tehdä taustayhteisön kokonaisroolia muuttamalla. Monen oppilaitoksen ylläpitäjän toiminnassa erilaiset muilla resursseilla toteutetut kehittämishankkeet ovat olleet keino sopeuttaa omaa toimintaa muutoksissa pois perinteisestä oppilaitosroolista esim. hankekehittäjäorganisaation suuntaan.

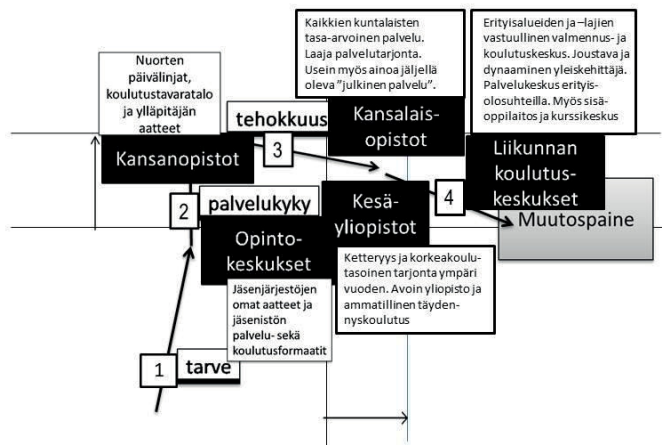
Paikallisuus on keskeinen arvo kaikkien vst-oppilaitosten toiminnassa. Toimintaa järjestetään yhä painottaen vahvasti toiminnan alueellista tasa-arvotavoitetta, joka on ollut pitkään tärkein arvo vapaassa sivistystyössä. Monet oppilaitoksista kokevat toimintansa paikallisena peruspalveluna, kun valtio on vähentänyt muita alueilla tarjoamia palveluja yhteiskunnan keskittymiskehityksen seurauksena. Kansalaisopistot painottavat, että iso osa kuntalaisista osallistuu niiden järjestämään toimintaan vuosittain. Kansalaisopistoissa ylipaikallisuus koetaan selvästi vieraaksi. Muut vst-oppilaitokset opintokeskuksia lukuun ottamatta nostavat sijaintipaikkakuntansa esiin lähes poikkeuksetta ja kokevat ylikunnallisen roolinsa lisäksi olevansa myös paikallisia toimijoita ja kehittäjiä.

Seuraavissa luvussa hermeneuttisia kehiä avataan lisää. Ensin luodaan pitkittäistarkastelu muutoksen keskeisistä osatekijöistä ja sen jälkeen kytketään tarkastelu alueelliseen viitekehikseensä.

6.4 Vapaan sivistystyön oppilaitokset resurssiriippuvuusjanalla

Vst-oppilaitokset voidaan ylläpitämislupahakemusten sanaston tarkastelun pohjalta sijoittaa kokonaisuuksina tutkimuksessa luodulle resurssiriippuvuusjanalle. Kuvio 53 osoittaa viitteellisesti tämän tutkimuksen aineiston pohjalta niiden sijainnin yhteiskunnan muutoksessa tämänhetkisessä tilanteessa. Mustat laatikot kuvaavat oppilaitosten sijaintia resurssiriippuvuusjanalla ja valkoisiin laatikoihin on koottu keskeiset toiminnan sisältöä tällä hetkellä määrittävät ulottuvuudet. Vst-oppilaitosten perusrooli on säilynyt vahvasti hyvinvointiyhteiskunnan niille määrittämässä roolis-

sa. Vst-oppilaitokset ovat institutionalisoituneet palvelujärjestelmiksi. Institutionalisoituneet palvelujärjestelmät ovat tehostaneet toimintaansa erilaisissa yhteiskunnallisesti toteutetuissa, toiminnan tehokkuutta lisäävissä prosesseissa.



Kuvio 53. Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotojen toiminnan asemointi toimintaa kuvaavalla pitkällä kaarella resurssiriippuvuusjanakuvausena ylläpitämislukemusten sisällön perusteella (musta laatikko sijoittaa oppilaitosmuodot resurssiriippuvuusjanalle ja valkoinen laatikko kertoo oppilaitosmuodon keskeiset sisältöominaisuudet tällä hetkellä)

Liikunnan koulutuskeskusten omaksuma rooli on muista vst-oppilaitoksista poikkeava. Liikunnan koulutuskeskukset ovat selvästi ymmärrettävissä vst-oppilaitoksista yhteiskunnan eheyttä ja kansalaisten sopeutumista kaikkein vahvimmin tukevaksi oppilaitosryhmäksi. Niillä on toimintansa perusluonteen pohjalta toisenlainen rooli kuin muilla vst-oppilaitoksilla. Liikunta- ja terveyskasvatus on yksilötoimintaa. On toki niin, että liikunnallisuuden kehittäminen ja terveyden edistäminen laajasti voidaan nähdä yksilöjen persoonallisuuden kehittämiseksi tai sosiaaliseksi toiminnaksi. Liikunnan koulutuskeskukset ovat selvästi institutionalisoituneet ja oppilaitoksen pitäminen on niille vain yksi tehtävä muiden joukossa. Muut tehtävät ovat koko ajan lisääntyneet ja muuttuneet ammatillisemmiksi urheilun monien sektorien professionalisoituessa. Liikunnan koulutuskeskukset järjestävät myös liikuntaseurojen aktiiveille monenlaista koulutusta, mutta niiden puitteet ovat kuitenkin selvästi institutionalisoituneet oppilaitosmuotoon. Ne ovat ”selvästi koulujärjestelmän osa”, joka järjestää myös harrastajille suunnattua liikunnallista koulu-

tustoimintaa. Alasen kehysnormit eivät tavoita suoraan liikunnan koulutuskeskusten tehtäväalaa. Leimallista onkin, että liikunnan koulutuskeskukset on melko säännömukaisesti tutkimuksissa jätetty 2010-luvun vaihteen jälkeen pois vst-oppilaitosryhmästä.

Myös kesäyliopistot toimivat selvästi erilaisella toimintaperiaatteella kuin muut vst-oppilaitokset. Kesäyliopistot korostavat palvelutoiminnallista rooliaan ulkoa tulevien tehtävien kautta ja tuossa roolissa on maakunnallinen ja elinkeinoelämällinen painotus. Toiminnassa on koko ajan suhteellisesti noussut ammatillisen kehittämisen osuus suhteessa yliopistolliseen tutkintokoulutukseen. Voi jopa sanoa, että liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot eivät ole missään vaiheessa liittyneet kiinteäksi osaksi uutta vapaata sivistystyötä. Ne ovat selvästi ”hallinnollisen koosteen” osia.

Monissa tutkimuksissa määrittelyä on tehty toisin. Pellinen on tarkastellut vst-oppilaitosten toimintaa akselilla kova ammatillisuus – pehmeä ammatillisuus. Pellisen asetelmassa, joka kuvaa aikuiskasvatuksen ammatillistumista kansanopistot edustavat hänen mukaansa vst-oppilaitoksista kaikkein vahvimmin 2000-luvun alussa ”kovaa ammatillistumista”, johon liittyy tutkinto- ja oppilaitoskeskeisyys. Kansalaisopistoille taas on leimallista tiettyjen käytännöllisten taitojen harjoittaminen, joihin liittyy sekä kovaa, että pehmeää ammatillisuutta. Opintokeskuksille, jotka edustavat Pellisen mukaan ”pehmeää ammatillisuutta”, on leimallista tietyt työskentelytavat ja informaali oppiminen. Pehmeää ammatillisuutta kuvaa hänen näkemyksensä mukaan opintokeskusten organisoima luottamushenkilökoulutus. Toisessa Pellisen asetelmassa, johon on lisätty myös kesäyliopistot, ne nähdään yleissivistävää, mutta tutkintotavoitteista koulutusta painottavina oppilaitoksina. Liikunnan koulutuskeskukset eivät ole mukana hänen asetelmissään. (Pellinen 2001, 133, 142 ja 145.) Voidaan sanoa, että jako kovaa ja pehmeään ammatillisuuteen ei kuvaa vst-oppilaitosten järjestämää opintotoimintaa kovin hyvin. Se kuvaa vain yhtä ulottuvuutta ja sivuuttaa lähes täysin mm. näkökulman joka liittyy siihen, että opiskelulla on usein samanaikaisesti merkitystä yksilöille myös monella muulla tavalla. Tärkein näkökulma näistä on kasvaminen laaja-alaisesti yksilönä, joka mahdollistuu vasta tiettyjen perusedellytysten täytyttyä.

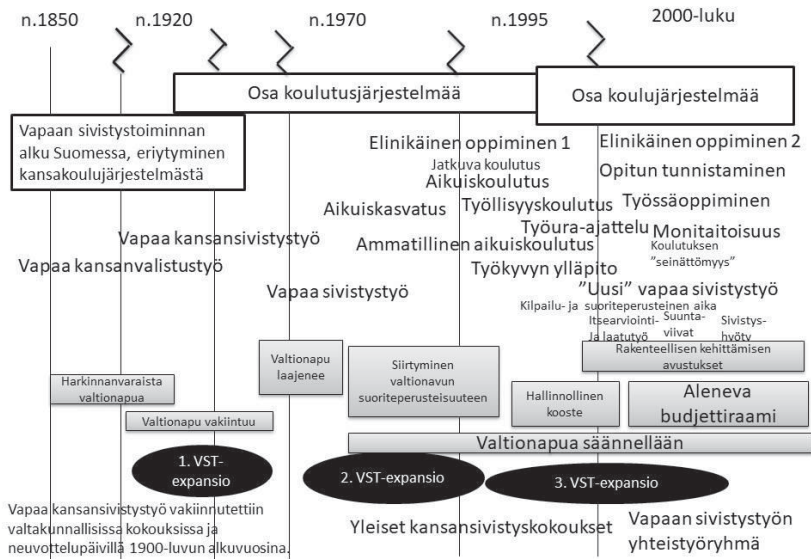
Opintokeskukset, kansalaisopistot ja kansanopistot muodostavat selvästi yhteisemmän ryhmän. Niiden toimintamotivaatio on selvästi palvelullinen. Ne kokevat palvelutehtävänsä muodostuvan omien asiakasryhmiensä palvelemisesta. Kansalaisopistot toimivat tasa-arvotavoitetta ja palvelutavoitetta toteuttaen toiminta-alueellaan, joka käytännössä on kunta. Kansalaisopistojen toiminta on kehysnormien näkökulmasta tarkasteltuna selvästi Alasen ilmaisun ”yleissivistävät harraste-

opinnot tehtävääalueena” mukainen. Ne ovat omaksuneet tämän roolin 1960-luvun voimakkaan toiminnallisen laajenemisen seurauksena. Ne eivät ole lähteneet missään vaiheessa laajentamaan toimintaansa ammatillisen koulutuksen puolelle muuta kuin pisteittäin. Myös omaehtoisuuden tavoite toteutuu harrastuneisuuden kautta. Opinnollisuuden tavoitteen toteutumista on vaikeampi osoittaa, mutta jos ajatellaan vakiintuneen tulkinnan mukaan, niin harrasteopinnot sisältävät myös vahvan opinnollisen sisällön ja ovat opinnollista tavoitetta tukevia.

Opintokeskukset ovat järjestöllisen sivistystyön organisaatioita, mikä on ollut niiden perinteinen rooli koko toimintakaaren ajan. Kansanopistot ovat tehtävältään selvästi kaksijakoisia järjestäen päiväkouluksista ja laajan kirjon erilaista koulutusta, mukaan luettuna ammatilliset kurssit ja opintolinjat. Opintokeskukset ja kansanopistot korostavat toimintaansa liittyviä aatteellisia toimintaperiaatteita. Opintokeskusten palvelurooli on kuitenkin selvästi enemmän vapaan sivistystyön kehysnormeihin kiinnittynyt. Omaehtoisuuden tukeminen on ehkä perusluonteeltaan kaikkein perinteisintä, koska toiminta lähtee järjestöpohjalta eikä institutionaaliselta pohjalta kuten kansalaisopistoissa. Kansanopistot puolestaan ovat kaikkein selkeimmin omaan internaattirooliinsa kiinnittyneitä ja toimintansa sisällössä jääneet ammatillisen aikuiskoulutuksen ja yleissivistävän koulutuksen rajapinnalle. Ne korostavat vahvasti toimivansa aatteellisesta pohjalta eivätkä tunnusta elinikäisen oppimisen periaatetta oikeastaan ollenkaan. Ne ovat institutionaalisia nuorten koulutajia ja järjestävät sen ohella kaikenlaista kulloinkin tarvittavaa koulutusta.

Kokonaisuutena Alasen kehysnormeja tarkasteltaessa voidaan kuviota 53 tulkiten tehdä yleistys. Systeemitieteellisesti vapaasta sivistystyöstä tuli osa koulutusjärjestelmää 1920-luvulla ensimmäisten kiinteiden valtionapujen johdosta. Aikuiskoulutus mahdollistui osana koulutusjärjestelmää. Osana koulutussysteemiä vapaa sivistystyö on pysynyt omanlaisenaan toimintana 1960- ja 1970-luvuille asti omien kehysnormiensä avulla. Voimakas aikuiskoulutusjärjestelmän eriytyminen ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen aiheutti sen, että vapaa sivistystyö kytkeytyi yhä selvemmin koulujärjestelmään koulutusjärjestelmän sisällä. Koulutusjärjestelmän systeeminen eriytyminen aiheutti vapaan sivistystyön oppilaitosten institutionalisoitumisen paineen. Kokonaiskoulujärjestelmän luontiyritykset 1970-luvulla vahvistivat kehitystä. Myös koulutuksen yleinen tutkintotavoitteisuuden lisääntyminen vaikutti samaan suuntaan. Kehysnormeista irtaantuminen tapahtui 1980-luvun taitteessa ja voimistui koko 1980-luvun ajan. Siirtyminen menoperusteisesta valtionapukäytännöstä suoriteperusteiseen järjestelmään 1990-luvun alussa asetti vapaan sivistystyön laajuudelle ensimmäistä kertaa selvemmät raamit osana koulutusjärjestelmää, ja samalla ammatillisen aikuiskoulutuksen alajärjestelmää rakennettiin entis-

tä selvemmin ”osaksi koulujärjestelmää”. Samalla ammatillinen aikuiskoulutus kytkettiin myös osaksi yhteiskunnan sosiaalista eheyttä tukevaa järjestelmää. Ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittynyt vahva yhteiskuntapolitiittinen kytkentä on tuonut mukanaan myös vapaata sivistystyötä koskevan paineen liittämään sekin vahvasti osaksi yhteiskuntapolitiikkaa. Paine heijastuu yrityksinä määrittellä vapaalle sivistystyölle uusi tehtäväkuva. Lakitasolla määrittely on tehty. Tapahtuneita kokonaisuutoksia voidaan tarkastella kootusti kuvion 54 avulla (kuvio on samalla täydennys jo aiemmin esitettyyn kuvioon 17).



Kuvio 54. Vapaan sivistystyön pitkä systeeminen ja terminologinen siirtymä vapaasta kansanvalistustyöstä elinikäiseen oppimiseen, vst-eksansioiden, toiminnan rahoituksen pääperiaatteiden ja sisältömäärittelytapojen sekä niiden sisällöllisten muutosten avulla

Ensimmäisen vst-oppilaitosten toimintaympäristön muutosta kuvaavan pitkän kehyksen muodostavat termit: kansanvalistus, kansansivistys, vapaa kansansivistystyö, aikuiskoulutus, aikuiskasvatus ja vapaa sivistystyö sekä niiden käyttö erilaisissa rajauksissa. Kun kaareen vielä lisäksi aikuiskasvatuksen vähemmän käytetyn akateemisen nimen, kansansivistysopin, niin se kuvaisi koko suomalaisen vst-oppilaitosryhmän terminologisessa käsitteistössä tapahtunutta muutosta ja yli 100-vuotiaista historiaa. Niemelä (2014, 156) tosin sanoo Alkion käyttäneen nuorisoseuratoiminnassa 1920-luvulla myös termiä vapaa valistustyö. Lähtenmäen (2014, 166) mukaan Voionmaalle vapaa valistustyö oli kansalaisjärjestöjen harjoittamaa

kansanvalistustyötä erotuksena valtion ja kuntien ylläpitämästä pysyvästä kansanvalistustoiminnasta. Lähtenmäki (2014, 164) tulkitsee Voionmaan terminologian 1910-luvulla kansanvalistustyöstä muuttuneen ensin ”kansan- ja työväensivistyukseksi” ja sen jälkeen 1940-luvulla aikuiskasvatukseksi. Lähtenmäki tosin toteaa Voionmaan käyttäneen vielä vuonna 1923 kansanvalistustyön termiä ja jo vuonna 1919 myös termiä ”sosialistinen sivistys” kuvaamaan palkkatyöläisten sivistämistä.

Toisen muutoskehityksen pitkän kaaren keskeisiä kuvaajia puolestaan ovat ammatillinen aikuiskoulutus ja koulutuksen yhteiskunnallisen roolin muutos. Tämä kaari kuvaa kahta jälkimmäistä vst-ekspansiota ja siirtymää rakenteellisen kehittämisen aikaan. Alasen kehysnormien murtuminen jatkui koko 1990-luvun ajan, ja koululakien kokonaisuudistus laittoi myös vapaan sivistystyön toiminnallisesti uuteen tilanteeseen. Kokoamalla vapaan sivistystyön valtionapujärjestelmä koulutusjärjestelmän sisälle määrittyi selvemmin hallittava kokonaisuus. Samalla vapaan sivistystyön identiteetti muuttui epäselvemmäksi kesäyliopistojen ja urheiluopistojen toimintojen liittyessä samaan kokonaisuuteen. Kesäyliopistojen mukana tuli aikaisempaa selvempi tutkintokoulutuskilpailu, kun kesäyliopistot olivat tottuneet toimimaan opiskelijatuotoilla. Urheiluopistojen erityisyys, ohjaus ministeriössä eri osastolta, jäi toisena selvästi hajottavana poikkeuksena voimaan.

Koko 2000-luvun voi sanoa olleen erilaisten vapaan sivistystyön arviointien ja kehittämisohjelmien sävyttämä. Hyvinvointivaltion muuntuminen osana yhteiskuntakehitystä ja valtion toimintapolitiikan muutos ovat tuoneet lisää painetta määritellä koulujärjestelmään monin vahvoin sitein kiinnittynyt vapaa sivistystyö entistä enemmän osaksi järjestelmää ammatillisen aikuiskoulutuksen rinnalle. Jos tämä kytkenä tapahtuu tavoitteita muuttamalla ja selkiyttämällä, vapaan sivistystyön voidaan sanoa olevan yhteiskuntaan sopeuttavaa toimintaa.

Kokonaisuutena tarkasteltaessa on yhteiskuntapolitiikkaa, kuinka paljon yhteiskunta tukee vapaata sivistystyötä ja minkälaisin perustein. Ojasenkin (2014b, 157) mukaan ”vapaalle sivistystyölle on ollut tyypillistä yli 100 vuoden ajan jatkuva muuttuminen yhteiskunnan tarpeiden ja taloudellisen tilanteen mukaan”. Niemelä on tiivistänyt vapaan sivistystyön pidemmän kehityskaaren siten, että itsen, persoonallisuuden tai potentiaalien kehittäminen, aktiivinen kansalaisuus ja demokratia sekä yhteiskunnan eheys (koheesio ja inkluisio) tavoitteina vaihtelevat erilaisilla painotuksilla yhteiskunnan kehityksen eri vaiheissa vapaan sivistystyön toiminnallisessa sisällössä. Näiden piirteiden kautta nousee myös vapaan sivistystyö mahdollisuus sopeuttaa yksilöitä yhteiskuntaan ja parantaa heidän työllistettävyyttään. (Niemelä 2011, 67.)

Pitkäsien maalaamaa vapaan sivistystyön mantraa ei ole olemassa. Mantra on pelkkä paine, jolla riippuvuussuhteessa asetetaan painetta muuttaa ja tehostaa toimintaa. Yhteiskuntapolitiikan suuri linja määrittelee vapaan sivistystyön sisällön. Toisina ajanjaksoina se on enemmän sopeuttavaa ja toisina ajanjaksoina enemmän itsenäistä. Roolin sisältö on pitkälti riippuvainen järjestelmän saamasta valtionavusta ja sen määrästä, koska valtionapu on kriittinen toiminnan sisältöä ohjaava resurssi.

6.5 Muutos, paine ja muuttuvat sisältömäärittelyt

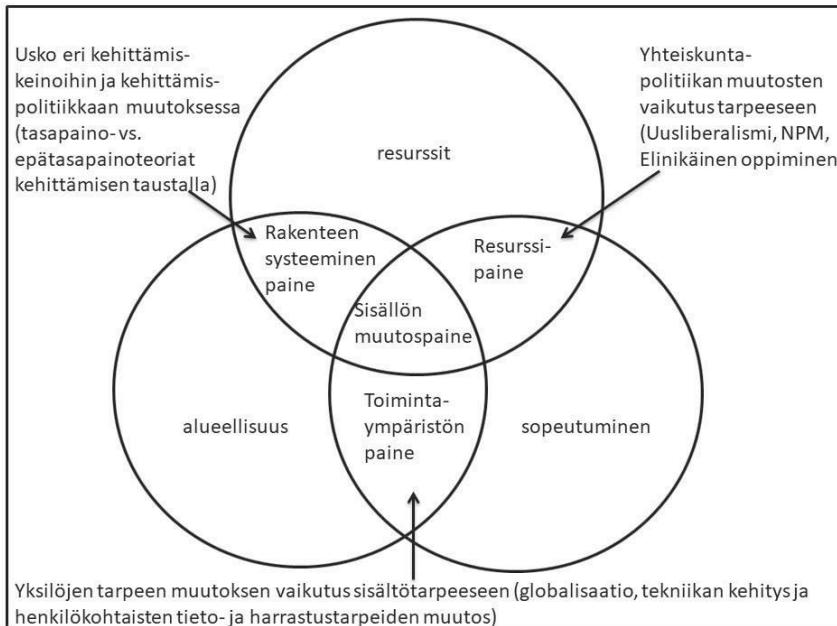
Väistämätön ydinkysymys vapaan sivistystyön oppilaitosten dilemmaa pohdittaessa on, kuka määrittelee niiden toiminnan sisällön. Väistämättä on myös pohdittava, lähtekö toiminnan sisällön muuttaminen omasta tarpeesta vai ulkoisesta paineesta. Jos omaa tarvetta muutokseen ei koeta, motivaatiota muutokseen ei välttämättä ole (kuvio 55). Paine, etenkin resurssiriippuvuudesta johtuva, voi aiheuttaa muutoksia toiminnan sisältöön.



Kuvio 55. Vapaan sivistystyön tehtäväkuvan (dilemman) sisällön muutospaine

Tutkimus käsitteli kolmea laajempaa yleiseen kehittämiskeskusteluun liitettävissä olevaa muutospaineen teemaa monista eri näkökulmista (kuvio 56). Monet erilaiset paineet yhdessä aiheuttavat sisällöllistä muutospainetta organisaatioiden toimintaan eri suunnista ja eri syistä joko saman- tai eriaikaisesti. Onkin todettu, että organisaatiot elävät jatkuvasti hajoamispaineen alaisena ja että niiden on sopeutettava toimintansa erilaisiin ulkopuolelta tuleviin muutospaineisiin. Hajoamispainetta hallitaan erilaisin ratkaisuin. Organisaatiot säilyvät vain, jos ne ovat sopeutuvia ja kykenevät toteuttamaan niille asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita. Resurssiriippuvuustarkas-

telussa keskeinen näkökulma ja organisaation päätavoite onkin sosiaalinen vaihto ympäristön kanssa ja toimintaympäristöön liittyvän epävakauden vähentäminen.



Kuvio 56. Vapaaseen sivistystyöhön kohdistuneet sopeutumista, resursseja ja alueellisuutta määrittäneet muutospaineet koottuna

Organisaatioihin kohdistuu samanaikaisesti ainakin kolmenlaista toiminnan sisällön määrittelyyn kohdistuvaa muutospainetta (osin päällekkäin ja ristikkäin):

- toimintarakenteiden ja kehittämiskeinojen aiheuttamaa systemistä painetta.** Painetta säädetään yhteiskunnan toiminta- ja kehittämisjärjestelmien tasolla. Toiminnallinen Policy-ohjaus ja toimintatavat sekä ohjaavat että määrittävät muutosta. Rakennemuutosta toteutetaan kulloinkin vallalla olevien kehittämisuskomusten pohjalta niihin liittyvien keinojen ja riippuvuuksien avulla. Riippuvuus samalla indogeenisesti paineistaa omaa toimintaa uskomusten mukaiseen rakenteelliseen kehittämiseen (oppilaitosten toimintaa suunnataan yleisten kehittämislinjausten pohjalta osin itse, osin pakotetusti tulevaa kokonaisresurssia ennakoiden)
- toimintaresurssien niukkuudesta johtuvaa painetta.** Paine syntyy valtion budjetissa luotujen rahoituksen kokonaisraamien pohjalta. Painetta säädetään oppilaitostasolla toiminnan volyymin ja toiminnan sisällön sääntelyn ja toiminnan sisällöllisen uudistamisen avulla ja ottamalla uusia tehtäviä markkinoilta

(uuden omaksuminen, uuteen sopeutuminen, toiminnoista luopuminen, toiminnan vähentäminen yms).

3. **toimintaympäristön muutoksesta aiheutuva painetta.** Paine syntyy monista osin ristikkäisistä lähteistä ja maailman muuttumisen aiheuttamista ”käytätjärpeistä”. Painetta säädetään toiminta-alueen monitasaisuuden, muuntelun ja toimintapuiteiden sääntelyn avulla (erilaiset oppilaitosten rekrytointialueet, työnjako, uudet oppimisympäristöt, uudet opiskelijakohderyhmät yms.)

Kaikki kolme painetta kulkivat tutkimuksen tarkasteluissa sisäkkäin ja rinnakkain. Paineiden sisällä kulkevat myös strategisen muutoksen ja valinnan teemat.

Yhteiskunnallisiin toimintarakenteisiin ja -keinoihin liittyen käydään jatkuvasti keskustelua kehittämisen kulloinkin käytössä olevista perusratkaisuista. Välillä uskotaan keskitettyyn malliin ja välillä hajautettuun. Keskustelu kytkeytyy erilaisiin uskomuksiin kehittämiskeinoista sekä kehittämiseen liittyvästä tasapainon ja epätasapainon välisestä jännitteestä. Linjaukset ovat merkittäviä, koska niiden pohjalta kokonaisresurssit suunnataan ja jaetaan.

Ensimmäistä teemaa lähestyttiin monilta eri tasoilta. Tutkimuksessa kuvattiin keskustelua, jota käydään yleisen kehittämissäpolitiikan tasolla, tehtäessä kansallisia politiikkalinjauksia. Kuvausta tehtiin lähinnä arviointitutkimuksen ja kehittämissuunnitelmien näkökulmista. Toisaalta vst-oppilaitoksia kuvattiin ja tarkasteltiin kokonaisjärjestelmänä, jolla on omia tehtäviä yhteiskunnassa. Kolmas tarkastelutaso oli organisatorinen tarkastelutaso, jolloin tarkasteltiin yksittäisten organisaatioiden riippuvuuden ja sopeutumisen ilmauksia.

Vapaan sivistystyön pitkällä kaarella on nähtävissä yhteiskunnan kehittymiseen liittyvä siirtymä järjestöpohjaisesta kansalaiskasvatuksesta oppilaitosmuotoiseen kasvatukseen. Toiminta on institutionalisoitunut koko ajan koulumaisemmaksi. Samalla yhteiskunnallisten sääntelyvoimien merkitys toimintaa ohjaavina ja riippuvuutta aiheuttavina tekijöinä on kasvanut. Vapaan sivistystyön kantava ajatus on tukeutunut humanismiin ja maan eri osien välisten kehittyneisyyserojen tasaamiseen. Se on ollut demokraattinen järjestelmä ja kaikkien on annettu toimia omilla ehdoillaan. Viime vuosina epätasapainoajattelu on policy-pohjaisen kehittämistyön myötä tullut myös vapaaseen sivistystyöhön. Siihen liittyvä hyötyajattelu ja toiminnan tehostaminen keskittämällä on koettu vst-oppilaitoksissa vieraaksi. ”Kansalaisvetoisessa” järjestelmässä muutos kohti kilpailullisempaa ympäristöä on koettu hankalana, ja tästä syystä siirtymä vapaan sivistystyön kehittämissuunnitelman (KEHO) ja rakenteellisen kehittämisen ohjelman (RAKE) viitoittamaan suuntaan on ollut hidasta. Oman toiminnan identiteettiä liittyvä keskustelu toiminnan sisällöistä on prosesseissa jäänyt kesken. Toisaalta voidaan arvioida, että uudenlainen sääntelytyö

on voitu kokea territoriaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna valtion yksipuolisesti suorittamana tilan määrittelyä ja näin vst-oppilaitosten ”oman” toimintatilan määrittelyyn kohdistuneena.

Vapaan sivistystyön kehityskaaret määriteltiin tutkimuksessa vst-ekspansioiden kautta. Kolme selkeää vst-ekspansiota vapaan sivistystyön kehityskaarelta kyettiin osoittamaan. Niiden jälkeinen kehitys ei sisällä enää ekspansioita. Leimallista on ollut hakea toiminnallisia rajoja. Samalla on tapahtunut siirtymä kehittyneisyyseroja tasaavasta kehittämisajattelusta kehittämisen epätasapainoajatteluun. Toimintojen keskittäminen ja kokoaminen isompiin kokonaisuuksiin nähdään tällä hetkellä yhteiskuntaa paremmin palvelevana ratkaisuna kuin palvelujen tarjoaminen mahdollisimman laaja-alaisesti.

Yhteiskunnan rajallisiin taloudellisiin resursseihin liittyvää painetta lähestyttiin yhteiskuntapolitiikkaan liittyvien prosessien kuvaamisella. Muutokset liittyvät isoihin yhteiskunnallisiin muutosvoimiin (globalisaatio) ja ajattelutapamuutoksiin (elinikäinen oppiminen/jatkuva oppiminen). Yhteiskunnan resurssien jakoon suhtaudutaan eri aikoina erilaisin painotuksin. Vapaa sivistystyö eli resurssien kasvun aikaa aina 1990-luvun lamavuosiin saakka. Resurssit ja toiminnan laajuus kasvoivat jatkuvasti. Vapaan sivistystyön resurssi riippuvuus valtiosta on syntynyt vaiheittain, inkrementaalisesti, ja on vahvasti polkuriippuvaista. Eri tilanteissa tehdyt ratkaisut ovat perustuneet aiemman käytännön osittaiseen muutokseen. Resurssia on inkrementaalisesti, pala palalta muunnettu, kokonaisuutta kuitenkin muuttamatta. Samalla riippuvuuden luonne on muuttunut entistä laaja-alaisemmaksi ja pirstaleisemmaksi. Uusia sisällöllisiä toiminta-alueita on omaksuttu jatkuvasti. Sopeutuminen on tapahtunut lähinnä toimintaa laajentamalla ja kaikki tarjotut resurssit käytämällä. Toiminnan kasvu liittyi vahvasti hyvinvointivaltion kasvuun ja sen kaikenkattavien palvelujärjestelmien luomiseen. Samalla ammatillisen aikuiskoulutuksen luonti lähes tyhjästä ja vahva äkillinen kasvu 1970-luvulla asetti vapaan sivistystyön oppilaitokset uudenlaiseen valintatilanteeseen. Resurssiekspansio oli siirtynyt ammatilliseen aikuiskoulutukseen yhteiskunnallisen tarve muutoksen seurauksena. Osa vst-oppilaitoksista lähti mukaan ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Osa, erityisesti kansanopistot, käynnisti uuden yhteiskunnallisen tavoiteasettelun paineessa myös monenlaisia koulumaisia ammatillisia linjoja.

Koko koulutusjärjestelmä siirtyi 1990-luvulla suoriteperusteiseen valtionapujärjestelmään, ja koulutusjärjestelmän valtionapuasäännöstö koottiin yhteisiin uusiin lakeihin. Resurssien sääntelytyötä onkin 2000-luvulla tehty valtionavun kokonaisuusmäärän sääntelyllä. Yhteiskunnallisesta palvelujärjestelmästä on siirrytty kohti aikaisempaa markkinaohjatumpaa koulutusjärjestelmää. Kilpailu resursseista on siirtynyt

koulutusjärjestelmän sisäiseksi kilpailuksi koulutuksen kokonaisjärjestelmälle suunnatuista resursseista. Hyötyä on perusteltava aikaisempaa enemmän.

Vapaan sivistystyön sopeutumisen voi sanoa pitkälti tapahtuneen uusia tehtäviä omaksumalla ja uusia toimintamalleja käyttöön ottamalla. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat siitä erikoinen järjestelmä, että niiden taustalla on oppilaitosten ylläpitäjä, jolle oppilaitoksen ylläpitämislupa on annettu. Osa oppilaitoksista onkin sopeuttanut toimintaansa ylläpitäjäorganisaation toimenkuvaa muuttamalla tai laajentamalla. Liikunnan koulutuskeskukset ovat tehneet tätä kaikkein laajimmin. Niiden taustaorganisaatiot järjestävät laaja-alaisesti monenlaista palvelutoimintaa ja liiketoiminnaksi määriteltäviä hyvinolon palveluja. Myös kesäyliopistoja ylläpitävät maakunnalliset kehittämissyhdystykset ovat rakentaneet toimintaansa jatkuvasti erilaisia uusia toimintamalleja, jotka rakentuvat mm. alueellisten korkeakoulupoliittisten tehtävien hoitamiseen laaja-alaisemmin hanketoiminnan avulla varsinaisen kesäyliopistotoiminnan lisäksi. Hanketyö resurssisopeuttamisen keinona on ylipäättään lisääntynyt kaikissa oppilaitosmuodoissa. Liikunnan koulutuskeskusten ja opintokeskusten voi sanoa tehneen oppilaitosmuotojen sisällä strategista työnjakoa ja tehtävienmäärittelyä, mutta eri syistä. Liikunnan koulutuskeskukset ovat sopineet keskenään kohderyhmistä ja opintokeskukset kyenneet määrittelemään ja tuomaan esiin keskusteluissa ministeriön kanssa omaa erityisrooliaan turvatessaan omaa asemaansa.

Toimintaympäristön muutosta lähestyttiin myös laaja-alaisesti. Yhteiskunnan teknistyminen (mm. informaalisen oppimisen lisääntyminen) ja yksilöiden henkilökohtaisten koulutuksellisten valmiustasojen ja harrastetarpeiden muutokset vaikuttavat koulutustarpeeseen toimintaympäristössä. Tutkimuksessa tarkasteltiin alueellisuuden ilmenemistä oppilaitosten ylläpitämislupahakemuksissa sekä yleisissä kehittämis- ja arviointiasiakirjoissa. Toisaalta tarkasteltiin uuden paikallisuuden käsitettä. Myös toiminnan alueellisen identiteetin muutosta pyrittiin arvioimaan. Perinteistä jakoa territoriaalisen ja relatiivisen alueen välillä myös pohdittiin. Analysoitiin alueeseen petautumista ja kiinnittymistä sekä muutoskestävyyttä osana polkuriippuvaista kehitystä. Myös organisaatioiden funktionaalisuudesta nousevaa toimintarakennetta analysoitiin.

Resurssipaine on 2000-luvulla nostanut entistä enemmän keskusteluun markkinaohjatun ja sopeuttavan sivistystyön käsitteet. Tuo keskustelu on koskenut erityisesti kansalaisopistoja. Paineen taustalla on ajatus siirtymisestä yhteiskunnallisesta palvelujärjestelmästä kohti oman vastuun yhteiskuntaa. Muutos on toistaiseksi ollut melko vähäistä. Oikeastaan vain osallistujien omarahoitusosuus koulutuksen kustannuksista on lisääntynyt. Kokonaisuutena on jarruttanut myös viime vuosina

toteutettuihin valtioapuleikkauksiin liittynyt luopuminen yhteisistä vuosittaisista kehittämisavustuksista. Valtionavustuksista luopuminen yhdessä sopimalla voidaan jopa tulkita hallinnollisena yhteisen ongelman kesyttämisenä, koska menettelyllä on torjuttu samalla isompia resurssileikkauksia vuosittaisesta valtionavusta. Leikkauksia ei ole tehty, kun on luovuttu yhteisistä kehittämismäärärahoista.

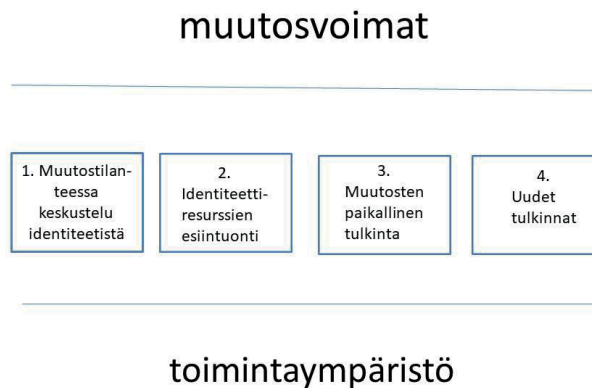
6.6 Vapaan sivistystyön identiteettiämuutos

Alanen on kehysnormitarkastelujen kautta osoittanut vapaan sivistystyön ”järjestelmän” eriytymiskehityksen alkaneen 1970-luvulla. Sen jälkeen toimintaa ohjanneet yhteiset normit ovat enemmän eriytyneet kuin vahvistuneet. Pääsy eriytymiseen on ammatillisen aikuiskoulutuksen kasvu osana Suomen teollistamista ja teollistavaa kehitysaluepolitiikkaa. Suomalaisia koulutettiin uusiin tehtäviin ja ammatteihin hyvin lyhyessä ajassa. Kaikki oppilaitosmuodot joutuivat sopeutumaan uuteen tilanteeseen. Ammatillisuus läpäisi ennennäkemättömästi koko koulutuskentän sisällöt. Alasen mukaan ammatillisuus suorastaan tunkeutui myös vapaan sivistystyön sisälle. Samalla vapaan sivistystyön ydinajattelu murtui ja laveni voimakkaassa ulkoisessa paineessa. Toinen vst-ekspansio oli tämän muutoksen kulminaatiopiste.

Vapaan sivistystyön sisältö on koko ajan seurannut voimakkaasti yhteiskuntakehitystä ja sen toiminnallista sisältömäärittelyä. Sisältömäärittelyä on tehty pääosin budjettiohjaukseen perustuen. Toiminnan sisältö on ollut jatkuvasti resurssiriippuvuuden aiheuttamien paineiden alainen. Kun yleinen toiminnallinen kehys on yhteiskuntapolitiikan johdosta ensin siirtynyt palveluyhteiskuntaan ja sen jälkeen palveluyhteiskunnan uudelleenjärjestelyyn, on vapaa sivistystyö myötäillyt kehitystä. Sen sisällöllinen siirtymä ei ole ollut niin suuri kuin äkkiseltään näyttää. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat institutionalisoituneet osaksi palveluyhteiskuntaa. Kun hyvinvointivaltion muuntumisen yhteydessä ollaan keventämässä hallintorakenteita ja siirtymässä policy-tyyppiseen ohjaukseen ja prosessien hallintaan, myös vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisältöön kohdistuu edelleen erilaisia muutospaineita.

Hyyryläinen ja Piispanen mallinsivat paikallisen kehittämistyön dynamiikan neljään vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa ulkoinen muutostilanne paineistaa esiin paikallisen vastavoiman, joka mobilisoi sosiaalista pääomaa ja siihen liittyvää keskustelua identiteeteistä. Toisessa vaiheessa identiteetit realisoituvat niihin liitettyjen argumenttien kautta resurssiksi, ja omia identiteettiresursseja käytetään tarkoituksellisesti ja tilannekohtaisesti kehittämistä koskevilla linjakeskusteluissa. Kolman-

nessa vaiheessa paikallisyhteisöt käsittelevät ulkoista muutosta arvioimalla sen hyväksyttävyyttä paikallisiin identiteetteihin ja identifioitumisiin liittyvien tulkintojen kautta. Identiteetit muodostavat tärkeän resurssin muutosten paikallisessa tulkinnaissa ja muutoskestävyyden luomisessa. Neljännessä vaiheessa identiteettiresurssit nostavat paikalliseen kehittämisdiskurssiin yhteisöllistä perimää, yhteisöllisiä päämääriä ja yhteisöllisiä paikallisuuksia uusintavien tulkintojen kautta. (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 142.) Vaiheet on yksinkertaistetusti esitetty kuviossa 55.



Kuvio 57. Toimintaympäristö, muutosvoimat ja identiteetti- ja muutosprosessi (Hyyryläinen ja Piispanen 2013, 142.)

Tässä tutkimuksessa käsiteltyjen ylläpitämislupahakemusten ja erilaisten kehittämissuunnitelmien liittyvien prosessien voi ajatella sisältäneen ja koonneen 2000-luvun muutostilanteessa käytyjä identiteettikeskusteluja yllä olevan kuvion kohdan 1 mukaisesti. Vapaan sivistystyön identiteettikeskustelun voi pääsääntöisesti ajatella jääneen kohtaan 2. Edellä kuvattujen vapaan sivistystyön arviointiprosessien aikana voidaan ajatella käydyn laaja-alaista identiteettikeskustelua lähinnä Vahervan arviointiryhmän töiden pohjalta. Tässä vaiheessa ajaututtiin ns. jäätyneen konfliktin tilanteeseen. Vapaan sivistystyön oppilaitokset valitsivat strategisen aseman, josta tyytyivät seuraamaan mitä tapahtuu. Uutta identiteettiä toiminnalle ei kyetty luomaan, vaikka halua yhtenäisen tehtäväkuvan luomiseen esitettiinkin. Tänäpä ollen tässä samassa tilanteessa. Yhteistä sisältö-määrittelyä ei ole syntynyt.

Kolmannessa vaiheessa syntynyttä rahoituksellista ja toiminnallista pirullista ongelmaa vapaan sivistystyön sisältö-määrittelystä ryhdyttiin purkamaan toimintasekto-

rin toisen tason organisaatioiden ja ministeriön kesken aiemmin luodun, yhä toiminnassa olevan yhteistyöelimen, vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän avulla. Pirullista ongelmaa on purettu ministeriön ohjauksessa 2010-luvulla useilla laki- ja rahoituspohjan muutoksilla. Myös kokonaisbudjettia on paloittain leikattu osana valtion säästötoimia. Valtio on samalla siirtynyt aikaisempaa managerimaisempaan rooliin. Myös valtionapukäytännössä on siirrytty valtionavustusten suuntaan. Vst-oppilaitosten voi kuvion kolmannessa vaiheessa nähdä jääneen odottajan ja sopeutujan rooliin. Varsinainen identiteettityö ei ole alkanut, vaikka paikallisia tulkintoja muuttuneesta toimintaympäristöstä tehdään jatkuvasti. Tilanteen voi toimintaa ohjaavan ministeriön suunnasta tulkita myös vapaan sivistystyön käsitteen, sitä kokonaisuutena tarkasteltaessa, muuntumisen mantraksi. Samalla tavalla tilanne on mahdollista tulkita myös Tukholman syndroomaksi. Silloin painotetaan oppilaitosten institutionalisoitumista ja haluttomuutta muutokseen. Edellä kuitenkin esitettiin, että tilanne on paljon moniulotteisempi ja että kehitystä ja sopeutumista tapahtuu koko ajan vapaan sivistystyön paikallisten yksittäisten toimijoiden kohdalla. Paikallisuuden ja yli paikallisuuden välinen dilemma on aina olemassa toteuttajien ja rahoittajien välillä tämänkaltaisissa asetelmissä.

Vapaan sivistystyön toisen tason organisaatiot tekevät jatkuvasti tulkintoja ja yhteistyötä ministeriön kanssa mm. vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän puitteissa. On käynyt niin, että on edetty raamittaen hallinnollisen koosteen sisällä toimintaa eikä ole edetty tilanteeseen, jossa olisi kovin laajassa mittakaavassa jouduttu tekemään paikallisen tason tulkintaa omasta identiteetistä. On sopeuduttu ilman identiteettimuutosta. Myöskään uusintavaa tulkintaa ei ole tehty muuta kuin inkrementaalisesti yksittäisten oppilaitosten tasolla. Voi olla, että identiteettimuutos jääkin tälle tasolle ja järjestelmä jatkaa toimintaansa yhä uudelleen sopeutuen.

Sihvonen on tiivistänyt kansalaisopistojen roolimutoksen oivallisesti. Hänen mukaansa muutos on tapahtunut kolmessa vaiheessa. Ensin valistajat opettelivat palvelemaan ja sen jälkeen siirryttiin toteuttamaan rajoittamatonta palvelutehtävää. Kolmannessa vaiheessa on siirrytty parlamentaariseen ohjaukseen.

Vst-oppilaitosmuotojen tehtäväkuva on selvästi eriytynyt. Oppilaitoksille on vaikea löytää yhteistä sisällöllistä tehtäväkuvaa. Sopeutuessaan toimintaympäristömuutokseen myös niiden alueidentiteetti on muuttunut eri suuntiin. Liikunnan koulutuskeskusten alueidentiteetti on laaja-alaisin ja kansalaisopistojen kaikkein suppein.

Ylläpitämislupahakemusten sisällön pohjalta yksittäisille vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoille voidaan määritellä kullekin oman tehtäväkuvan aluesidosta painottava roolinsa. Liikunnan koulutuskeskukset korostavat maakunnallista identi-

teettiään. Työtä tehdään ympäröivän maakunnan kehittämiseksi. Maakunnallisesta syntytaustasta nousevat perinteet nostetaan monella tavalla esiin. Niillä on myös vahva paikkaan sitoutunut identiteetti. Sijainti hyvien kulkuyhteyksien varrella nähdään tärkeäksi ja entistä suurempia käyttäjäryhmiä tavoitellaan. Huippu-urheilu ja sen puitteet nostetaan toiminnan keskiöön. Kokonaistehtävä koetaan vahvasti valtakunnalliseksi palvelutehtäväksi oppilaitosroolin jäädessä selvästi pienempään rooliin.

Opintokeskukset yhteistyökumppaneidensa kanssa järjestävät toimintaa valtakunnallisesti, maakunnallisesti, alueellisesti, paikallisesti ja pienryhmätasolla. Yhteistyöverkostoja ei ole merkittävässä määrin rakennettu muiden koulutusjärjestäjien kanssa, ja niiden ohuen toimintarakenteen perusteella tähän ei olisi mahdollisuksiakaan. Opintokeskuksilla ei ole paikkaan sitoutunutta identiteettiä. Kokonaistehtävä on vahvasti järjestöllinen palvelutehtävä, ja oppilaitosrooli kiinnittyy palvelutehtävään. Vapaa tehtävähaku korostuu yksittäisten toimintaryhmien palvelun kautta.

Kansanopistot ovat edustaneet suomalaista koulutuspoliittista valtavirtaa vuosikymmeniä. Niillä on ollut merkittävä vaikutus kansan peruskoulutuksen vahvistajina ja lisäkouluttajina. Rooli on muuntunut enemmän toisen asteen oppilaitoksen suuntaan, mutta kansanopistoilla on yhä merkittävä koulutuspoliittinen rooli yliopistollisten arvosanojen suorituspaikkoina ja jatko-opintokelpoisuuden vahvistajina. Kansanopistoilla on vahva ja paikkaan sidottu identiteetti. Kokonaistehtävä on kaksijakoinen: nuorten ja maahanmuuttajien toisen asteen koulutus ja laajamittainen koulutustarjonta lyhytkursseista avoimeen yliopistoon ja työllisyyskoulutukseen. Toisen asteen koulutus korostuu yksittäisissä oppilaitoksissa ja vapaan sivistystyön tehtävä rakentuu internaattiroolin kautta, jos opistolla sellainen on. Ilman internaattia kansanopisto on paikallinen tai alueellinen koulutustavaratalo.

Kansalaisopistot edustivat suomalaista koulutuspoliittista valtavirtaa useita vuosikymmeniä kansanopistojen jäädessä osin niiden varjoon 1960-luvulla. Kansalaisopistoilla on ollut merkittävä vaikutus kansan peruskoulutuksen vahvistajina. Kansalaisopistoilla on vahva kuntaan sidottu identiteetti. Ne koetaan kunnallisena palveluna. Niistä on tullut enenevässä määrin paikallisia taito- ja taideaineiden harrastuskeskuksia.

Kesäyliopistot toteuttavat kehittämishankkeita yhdessä hyvin erilaisten toimijoiden kanssa. Kesäyliopistojen identiteetti on ns. jaettu identiteetti. Ne ovat yliopistoille kanava jakaa omaa koulutustaan. Toisaalta niillä on identiteetti palvella taustayhteisöjään, kun suurin osa niiden taustayhteisöistä on maakunnallisia yhdistyksiä ja omistajat ovat lähinnä sijaintimaakunnan kuntia.

Tarkastelua voidaan jatkaa muodostamalla kaikille oppilaitosmuodoille vielä omat ”mantrat” niiden kaikkein yleisimmin ylläpitämislupahakemustensa sivistystehtävissä käyttämistä sanoista. Mantran on oltava lyhyt sanonta tai sanojen joukko, jota voi itsekseen resitoiden toistaa. Jos vst-oppilaitoksille pitää muodostaa vapaa sivistystyö -sanaparin sijasta mantra, ne kaikki ovat erilaisia. Kaikki mantrat ilmentävät joko toiminnan alue- tai arvosidosta.

kansalaisopistojen mantra - paikallista ja kaikkien saavutettavissa
kansanopistojen mantra - arvopohja, markkinat ja koulutuslinjat
opintokeskusten mantra - jäsen- ja kansalaisjärjestöjen tarve
kesäyliopistojen mantra - yliopistotasosta koulutusta kaikille maakunnassa
liikunnan koulutuskeskukset mantra - kaikkialta saavutettavissa oleva palvelukeskus

Kaikkien oppilaitosten toiminnan taustalla näkyy myös niiden yksilöllinen syntyidentiteetti, jota on monissa vaiheissa muutettu tai liudennettu. Vapaan sivistystyön mahdollisuus määritellä tehtävänsä määriteltiin kapeampaan raamiin vuoden 2010 lainsäädäntömuutoksella. Tuolloin yhteiskunnan eheyden tukeminen nostettiin laissa tärkeämmäksi tavoitteeksi kuin yksilön persoonallisuuden kehittäminen. Lakimuutokseen voi monella tavalla nähdä kulminoituvan puheen vapaan sivistystyön tehtävän liudentumisesta ja ajautumisesta kohti Tukholman syndrooman kaltaista tilaa. Tilaa perustellaan myös sillä, että kun tehtävä on lakiteknisesti aikaisempaa sidotumpi, niin se tavallaan lopullisesti liudentaa transformatiivisen tehtävän sisällön.

Liikunnan koulutuskeskukset ovat selvästi liikkuneet monella tavalla kohti sopeuttavaa tehtävää markkinoiden niille antamien tehtävien kautta. Kesäyliopistot ja kansalaisopistot ovat omaksuneet palvelutehtävän entistä selvemmin, tosin eri syistä. Kansalaisopistot palvelevat kuntalaisia ja kesäyliopistot yliopistoja. Opintokeskukset ja kansanopistot haluaisivat pysytellä aikaisemmassa tehtäväkuvassaan. Kansanopistot tekisivät sen laajentamalla pala palalta tehtävänsä markkinaehtoisemmaksi ja pitämällä arvojaan yhä esillä ja opintokeskukset painottamalla kansalaiskasvatus -teemaa toimintansa sisällössä. Yhteistä liikkumasuuntaa ei ole nähtävissä. Resurssit ohjaavat sopeutumista ja oppilaitosten ”pakkoliittoja” tai järkiliittoja on viime vuosina tapahtunut mm. kirkon valtion tukemien opintopalvelujen uudelleen järjestämisen seurauksena. Oppilaitosmuotojen väliset liittoumat näyttävät tällä hetkellä mahdollisilta, joskin tehtävien eriytymisen seurauksena mahdollista tehtävien päällekkäisyyttä on ehkä vähemmän kuin aikaisemmin. On oletettavissa, että

myös ammatillisten oppilaitosten ja vapaan sivistystyön oppilaitosten fuusioita kokeillaan joissain muodoissa.

Vst-oppilaitosten ylläpitäjien kenttä on niin moninainen, että yli 50 prosentin valtionavusta huolimatta oppilaitosten toimintaa ei ole kyetty yhtenäistämään kuin osittain. Vahva toiminnan aluesidos ja siitä nouseva alueidentiteetti on ehkä tulevaisuudessa nykyistä merkittävämpi tekijä, mikäli identiteettiä kyetään uudistamaan sopeutumisen lisäksi.

6.7 Johtopäätökset ja tutkimustarpeet

Tutkimuksen empiirisen osan aineistoksi valittiin vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemukset monesta eri syystä. Lähes kaikki tutkimukset vapaasta sivistystyöstä ja aikuiskasvatuksesta on viime vuosina tehty laadullisilla menetelmillä. Monissa siinänsä kattavissa analyyseissä on ollut yhteinen puute. Puute liittyy käytettyjen aineistojen reliabiliteettiin ja validiteettiin, erityisesti aineistojen sisäiseen reliabiliteettiin. Avainkysymys on, kuvaavatko haastattelemalla ja kyselypohjin kootut aineistot aikuiskasvatuksen ja erityisesti vst-oppilaitosten todellista toimintaa. Kuvaavatko ne enemmän sitä toimintaa, jota oppilaitosten ylläpitäjät ja kysymyksiin vastanneet oppilaitosten työntekijät sillä hetkellä ajattelevat, että heidän pitäisi tehdä? Saadut tulokset voivat olla ”vinoja” ja kertovat enemmän toiveista ja ”ihannekuvasta” kuin siitä, mitä oppilaitokset itse asiassa tekevät. Haastatteluun kootut aineistot ovat samalla ”mielipiteitä” ja heijastavat muiden tahojen toiveita siitä mitä ajatellaan, että pitäisi tehdä. Tutkimusta suunniteltaessa pohdittiinkin, että olisiko mahdollista löytää aineisto, joka mahdollisimman aidosti kuvaaisi, mitä vst-oppilaitoksissa toimivat henkilöt oikeasti arjessa ajattelevat toimintasektorinsa sisällöllisistä painotuksista. Ajatus laadullisen ja määrällisen tutkimusotteen yhdistämisestä samaan tutkimukseen reliabiliteetin parantamiseksi, sai huomioon kiinnittymään tarkemmin juuri uudistettuihin vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemuksiin.

Ylläpitämislupahakemusten alustavassa tarkastelussa vahvistui ajatus siitä, että niistä voi kerätä ”tasalaatuista” informaatiota oppilaitosten toiminnan sisällöllisistä määritelmistä. Ylläpitämislupahakemuksia oli mahdollista tulkita erilaisten strategisten asemointianalyysojen avulla ja niiden pohjalta luoda kuvan vst-oppilaitosten toiminnan strategisuuden asteesta ja strategioiden ydinsisällöstä. Mukaan otettiin kaikkien 306 vst-oppilaitoksen ylläpitämislupahakemukset. Kyseessä olisi totaalitytötutkimus. Se mahdollistaisi eri oppilaitostenmuotojen vertailun koko vst-oppilaitosryhmässä. Aineisto ei välttämättä anna sen reliabelimpaa tai validimpaa

kuvaa vst-oppilaitosten toiminnallisesta määrittelyistä kuin haastatteluaineistot siitä antavat. Oletus on, että virallisiksi asiakirjoiksi laadittuja ylläpitämislupahakemuksia ei ole laadittu omien mielipiteiden ilmaisemiseen vaan toiminnallisten tavoitteiden kuvaamiseen. Yleiset toiveet, joita omaan toimintaan kohdistuu, voivat kuitenkin heijastua myös virallisten dokumenttien sisältöön. Valittua ylläpitämislupahakemuksaineistoa on, edellä tehty rajausta huomioiden, kuitenkin pidettävä selitysvoimaisena (sekä reliabelina että validina).

Alasen (1986, 13 - 14) tutkimusasetelma teoksessa ”Sivistysjärjestöjen tehtäväkuvan muuttuminen” oli ongelmanasettelulliselta lähtökohdaltaan samantyyppinen. Hän oli muuttanut ns. Onkela-projektin (opintokeskuslain soveltamista käytäntöön koskeva tutkimus) aikana projektinsa tutkimusasetelmaa kesken tutkimuksen. Alanen kuvaa teoksessa tutkimusasetelmaansa liittyneitä ongelmia, jotka saivat hänet muuttamaan tutkimusasetelmaansa kahdella tavalla. Hänen alkuperäisessä tutkimusasetelmassaan oli nähtävissä selvä ristiriita vapaan sivistystyön normatiivisille periaatteille rakentuvan normatiivisen tehtävän ja käytännön toiminnan tehtäväkuvan välillä. Tämä huomio johti Alasen tarkastelemaan ilmiötä myös tehtäväkäsityksen historiallisen muodostamisen kautta. Toisaalta Alanen huomioi ristiriitoja lainsäädännön ja sen muutosten aiheuttamien seurausten välillä. Tosiasialliset seuraukset olivat toisenlaiset kuin lain intentiot olivat olleet. Lain seuranta tutkimus muuttui tavoitteiltaan yleisemmäksi analyysiksi sivistysjärjestöjen tehtäväkuvan muutoksesta. Uutena tavoitteena oli kuvata tehtäväkuvan muutosta ja sen suhdetta normatiiviseen tehtäväkuvaan ja pohtia, millainen merkitys valtionapujärjestelmän muutoksella oli ollut tehtäväkuvan muuttumiseen. (Alanen 1986, 13 - 15.) Vanha institutionalismi korosti arvoja, normeja ja asenteita organisaatioiden toimintaa ohjaavina tekijöinä. Uudessa institutionalismissa korostetaan enemmän opittujen tapojen ja tottumusten merkitystä arvojen, normien ja asenteiden taustalla. Totunnaisuus (normit syntyivät osana toimintaa) on synnyttänyt normit. Syntyneille ja toiminnassa oleville institutionaalisille järjestelmille ja organisaatioille ei kovin helposti kyetä hahmottamaan vaihtoehtoja. Tavoista ja totumuksista, joiden kautta normit muodostuvat, tullaan tietoiseksi vasta toiminnan kriisiytyessä jollain tavalla. Kerran syntyneet normit muuntuvat hitaasti. Alanen näki selvästi tällaisen murroskohdan 1970-luvulla vst-oppilaitosten toiminnassa. Vanhat institutionaaliset normit olivat purkautumassa ja uudet syntymässä. Oppilaitosten toimintamuutos ei toteutunut lain ohjaamaan suuntaan vaan vanhat institutionaaliset normit jäivät määrittämään perustoimintaa ja laajentuneeseen toimintaan (ammattillinen koulutus) uudet normit omaksuttiin uuteen institutionaalisuuteen tukeutuen enemmän oman edun tavoittelun kautta kuin perustuen vanhaan kehysnormistoon.

Alasen tutkimusasetelma antoi motivaatiota tutkia vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtäväkuvaa 2010-luvulla. Alanen (1986, 15 - 16) toteaa kysymysten ”sivistysjärjestöjen julkilausuttujen periaatteiden ja tosiasiallisen toiminnan suhteesta” sekä ”valtioneuvoston uudistuksen intentioiden ja seurausten suhteesta” määrittäneen hänen tutkimuksensa etenemistä. Alanen (1986, 16) nimeääkin tekemänsä rajaukselliset muutokset tulkinnalliselle tutkimustavalle tyypillisiksi piirteiksi. Tätäkin tutkimusta voidaan pitää otteeltaan tulkinnallisena. Tulkintaa tehtiin ylläpitämislupahakemusten tulkinnan lisäksi vapaaseen sivistystyöhön liittyneiden muutosprosessien asiakirjoista ja vapaan sivistystyön keskeisten tutkijoiden sisältötulkinnoista. Syntyneitä kuvia tuettiin ja laajennettiin muulla tutkimus- ja historiikkiaineistolla. Tutkimuksesta saadut tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että pitkistä historiallisista prosesseista voidaan rakentaa kattavaa kuvausta jaksottamalla ydinkirjallisuutta meta-analyysin avulla. Keskeisistä muutos- tai murroskohdista ja prosesseista voidaan hermeneuttisen tarkastelutavan avulla tuottaa koonnoksia. Näin pitkän historian kuvaaminen kehitysjana- tai kehityspolkukuvauksena yksinkertaisessa muodossa on mahdollista.

Vapaata sivistystyötä koskevasta viime vuosien tutkimuskirjallisuudesta poiketen päädyttiin johtopäätökseen, että vapaan sivistystyön pitkä kehityskaari on konservatiivisen sopeutumisen kaari. Toiminta on luotu paikalliseen ja alueelliseen yhteiskunnalliseen tarpeeseen, joka on koko 1900-luvun ajan sisällöllisesti inkrementaalisesti kasvanut ja muuntunut kohti uusia tarpeita muuntuen yhteiskunnalliseksi moniarvoiseksi palvelujärjestelmäksi. Sopeutuminen on ollut niin vahvaa, että ajoittain myös varsinaisen koulujärjestelmän uusia tehtäviä on omaksuttu. Kuvaavin näistä lienee kymppiluokkiin liittyvän opetuksen ottamisen osaksi kansanopistojen toiminta. Uudet tehtävät ovat jääneet osaksi uutta tehtäväkuvaa, kun ne on omaksuttu ja tehtäväkuva on jatkuvasti laajentunut. Keskeisin koko toimintasektoria koskeva tehtävällinen uudelleenmäärittely tehtiin jo voimakkaan laajentumisen aikana 1970-luvulla päädyttäessä pitkälti Aulis Alasen luomien määritelmien pohjalta ottamaan yleissivistävien harrasteopintojen käsite kansalaisopistojen tehtäväkuvan ytimeen.

Tutkimuksen aineiston perusteella vapaa sivistystyö on sisällöllisesti eriytynyt useissa vaiheissa. Lainsäädännön luotua hallinnollisesti uuden vapaan sivistystyön kolmannessa vst-ekspansiossa sitä on yritetty aktiivisesti virtaviivaistaa 20 vuotta, siinä onnistumatta. Tapahtunutta kehityskaarta voidaan kuvata vapaan sivistystyön evoluutiona, jossa paikalliseen toimintaympäristöön vahvasti petautunut toimintamuoto on inkrementaalisesti omaksunut uudenlaisia rooleja. Ulkopuoliset paineet (raha ja lainsäädäntö) ovat saaneet toimintamuodot itsenäisesti hakemaan sisällöllistä rooliaan. On pyritty optimoimaan ulkopuolinen resurssi oman toiminnan mah-

dollistamiseksi. Kokonaislopputulos on vahvasti yleistäen ollut entistä suurempi eriytyminen myös oppilaitosmuotojen sisällä. Onko käynyt toisin päin kuin ohjaava hallinto oli toivonut: toiminta on entisestään eriytynyt. On paradoksaalisesti ajautettu tilanteeseen, jossa vanhan vapaan sivistystyön toimijat (kansalaisopistot, kansanopistot ja opintokeskukset) hakevat pääosin itsenäisesti rooliaan omissa paikallisissa (järjestöellisissä) toimintaympäristöissään ja uuden vapaan sivistystyön oppilaitokset (liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot) vastaavasti laajempien verkostokytkenneiden kautta. Vahvaa resurssiriippuvuutta valtiosta on purettu lisäämällä eriytymistä ja tekemällä muutoksia toiminnan sisältöön pala palalta.

Tutkimus vahvistaa ennako-oletusta, että pitkiä historiallisia prosesseja koskevaa kuvausta on mahdollista ja mielekästä tehdä. Vst-oppilaitosten pitkän historian kuvaus kyettiin tekemään kolmen toistaan tukevan aineiston avulla. Moniaineistisuus ja -menetelmäisyys auttoivat selvästi jäsentämään pidempiä kehityskaaria uudella tavalla, joiden sisällöllä on selkeää tämän päivän toimintapuitteita määrittelevää merkitystä. Hermeneuttisten kehien avulla kyettiin löytämään useita toiminnan sisältöjä jo pitkään määrittäneitä kriittisiä keskustelualueita ja pohtimaan niiden merkitystä tämän päivän toiminnassa. Uudessa institutionaalisessa ajattelussa korostetaan sitä, että organisaatiot eivät enää välttämättä toimi ne synnyttäneen rationaalisuusoletuksen pohjalta. Organisaatioiden omat intressit, niiden kompetenssi ja valta määrittävät toimintaa tällä hetkellä. Vst-oppilaitosten voi nähdä institutionalisoituneen selvästi jo 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä. Puhdas oman edun tavoittelu on lisääntynyt oppilaitosten eriytymiskehityksen ja kilpailun lisääntymisen myötä. Selvä merkki tästä on vahva oman erityislaatuisuuden korostaminen ylläpitämislupahakemuksissa. Toisaalta myös vetoamalla siihen, että kukaan muu alueella ei järjestä vastaavaa toimintaa, pyritään osoittamaan oman tehtäväkuvan palvelullinen merkitys ja laaja vastuu yhteiskunnasta.

Pitkälle tarkastelukaarelle ajoittui erilaisia muutos- ja murroskohtia. Osa murroksista oli isompia, osa pienempiä. Osaan murroksista liittyi isoja resurssimuutoksia, jotka muunsivat myös toimintaympäristöä merkittävästi. Omista identiteettivannoista ja resurssiriippuvuuden erilaisuudesta johtuen muutoksiin reagoidaan ja sopeudutaan organisaatioissa ja oppilaitosmuotokohtaisesti eri tavoin. Laajan resurssiriippuvuuden tilanteessa keskinäissuhteita voidaan hallita monin tavoin resurssien haltijan ja resurssien käyttäjän välillä. Vst-oppilaitosten voidaan sanoa purkaneen resurssiriippuvuuttaan toiminta-aluekytkennän kautta. Vetoamalla paikalliseen ja alueelliseen tarpeeseen ja omiin tarpeisiin ja omaan identiteettiin on torjuttu yli paikallista muutosta. Samalla tavalla Hyyryläinen ja Piispanen sanovat toimitun kuntauudistuksen yhteydessä. Hidas muutos voidaan tulkita resilienssin eli muutok-

nessa toimimisen kyvyn osoituksena. Toisaalta se osoittaa myös resurssi riippuvuus-tarkasteluihin liittyvän luottamus pääoman olemassaoloa. Vuosikymmenien myötä syntynyt ministeriön ja toimijoiden välinen luottamus pääoma on riittänyt, vaikka muutosprosessi on ollut hidas.

Mikäli vapaan sivistystyön laajempi identiteetti prosessi haluttaisiin uudelleen liikkeelle, erilaisia identiteetti keskusteluja paikallisen ja ylipaikallisen identiteetin välillä pitäisi saada käyntiin. Oppilaitokset pitäisi motivoida paikallisiin identiteetti prosesseihin. Uutta vapaan sivistystyön identiteettiä ei ole oikeastaan syntynyt kehysnormien tilalle, kun siihen ei ole ollut suoraa tarvetta. Identiteetti työtä on ylläpitämislupiin liittyvän pohdiskelun lisäksi tehty varmasti monilla tahoilla. Näitä keskusteluja ja niiden sisältöä pitäisi selvittää haastatteluilla, jotka tehtäisiin oppilaitosten ylläpitäjille, niin säätiöille, kunnille kuin yhdistyksillekin.

Vapaan sivistystyön dilemman taustalla on useita erilaisia ulottuvuuksia, joita avaamalla riippuvuutta voidaan tarkastella ja purkaa. Yksi keskeisimmistä on tarkastelukulma. Tarkastellaanko dilemman ulottuvuuksia yksilön vai organisaation näkökulmasta? Tutkimuksen perusasetelma lähti organisaatiotasoisesta tarkastelusta, tarkastelun kohteena ovat olleet vst-oppilaitokset. Toimintaa lähestyttiin toimintaa motivoivien ja synnyttävien tekijöiden kautta. Muodostettiin kuva legitimaatiosta, olemassaolon oikeutuksesta. Aulis Alasen vuonna 1986 luomat vapaan sivistystyön kehysnormit olivat hyvä lähtökohta purkaa tutkimuksen tulosten yleisiä merkityksiä. Alasen ”kehysnormit” olivat viimeinen todellinen yritys tulkita vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa organisaatioiden toiminnan kautta ikään kuin toiminnan sisältä. Kuten edellä on todettu, Alasen työ tyhjensi ”pajatson”.

Tutkimuksessa osoitettiin, että vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisällöllistä kehitystä voidaan ja on mahdollista tarkastella systeemiteoreettisesti. Aikuis-koulutusjärjestelmässä ja sen systeemisessä kehityksessä on löydettävissä erilaisia muutos- ja murroskohtia, ja näiden sisältöä voidaan tarkentaa muun tutkimuskirjallisuuden luomien tulkintojen pohjalta. Tehtäväkuva-analyysien avulla kyettiin samalla pohtimaan menneisyyteen ajoittuvien valintatilanteiden merkitystä ja valintojen aiheuttamien muutosten edellyttämiä sopeutumistratkeisuja. Wilsonin luoma ”kehityskäytävä” siihen liittyvine siirtymämurroksineen ja päätöksentekotilanteineen limittyi hyvin systeemiteoreettiseen tarkasteluun. Siirtymämurrosten ja päätöksentekotilanteiden analyysin avulla päästään kattavammin kiinni muutostilanteisiin ja niissä vallinneisiin päätäntätilanteisiin kuin pelkästään tukeutumalla johonkin yksittäiseen teoreettiseen ajatukseen tai sen sisältöön. Toiminnan kulloinenkin legitimeetti on riippuvainen paikallisesta ja ylipaikallisesta toimintaympäristöstä ja

niissä tapahtuneista muutoksista ja näin myös sisällöllisesti muuntuva sekä ajallisesti että paikallisesti.

Ylläpitämislupa-aineistoa käsiteltiin sisällön erittelyn avulla. Sisällön erittely on perusteltu tutkimusmenetelmävalinta analysoitaessa laajaa sana-aineistoa. Myös keskeisestä kirjallisuudesta tehty tapahtumia jaksottava meta-analyysi osoittautui riittävän tarkaksi kuvaamaan keskeisiä pitkiä muutosprosesseja ja niissä vaikuttaneita tekijöitä. Myös 2000-luvun kehittämisprosesseihin liittyneiden asiakirjojen pohjalta kyettiin luomaan kattava kuvaus viime vuosikymmenten muutoksista.

Tutkimuksen aineistollinen ote oli lopulta selvästi laadullisessa tutkimuksessa. Vst-oppilaitosten ylläpitämislupahakemusten sisällön erittely tehtiin varovaisella sana-analyysillä, joka osoittautui selitysvoimaiseksi menetelmäksi kuvata organisaation tehtäväkuvaa. Jo viiden sanan sana-analyysin avulla totaaliaineistolla tehdyssä tutkimuksessa kyettiin muodostamaan toiminnan sisällöstä eräänlainen toiminnan sisältöä kuvaava strateginen ydinsanastokuva. Sanamäärää lisäämällä kullekin oppilaitosmuodolle kyettiin muodostamaan omat synteettiset koulutus- ja sivistystehtävät. Voidaan puhua tehtäväkuvan ideaalityypeistä tai tyyppiarvoisista tehtäväkuvista. Tehdylle analyysille antaa tukea Weberin verstehen -metodi. Siinä edellytetään aineiston käsittelyn loogisuutta, tutkijan historiantuntemusta ja tulosten vertailtavuutta. Kun aineistoina käytettiin historiallisia tutkimusaineistoja ja vertailuaineistoja, toimintaa kuvaavat ideaalityypit kyettiin muodostamaan sekä sanapilvinä että synteettisinä tehtäväkuvina.

Siirryttäessä aineiston käsittelyssä sisällönanalyttisempään suuntaan tehtäväkuvien sisältöä kyettiin entisestään tarkentamaan. Käytetyn tutkimusmenetelmän heikkoutena voidaan pitää vain sitä, että näin toimien saadut tulokset väistämättä jäävät osin määrittelyjen tasolle eivätkä välttämättä kerro arkipäivän toiminnallisesta sisällöstä riittävän tarkasti. Samaan asiaan on kiinnitetty huomiota myös aikaisemmassa tutkimuksessa. Kuvan toiminnan sisältömäärittelyistä ne kyllä antavat, ja tukimusta voitaisiinkin laajentaa saatujen tulosten pohjalta sisällönanalyysin suuntaan, jossa tukeuduttaisiin aikaisempia tutkimuksia enemmän vapaan sivistystyön pitkään kaareen ja sieltä nouseviin määrittelyihin resurssiriippuvuuksista, sopeutumisesta ja alueellisuudesta.

Yhteiskunta vaatii vst-oppilaitoksilta ”hyötyä ja huolta” ja vst-oppilaitokset tarjoavat ”tehokkuutta ja palvelukykyä”. Ainut oppilaitosmuoto, jonka määritelmiin voidaan liittää termistöä, joka kertoisi ”uusliberalistisista painotuksista”, ovat liikunnan koulutuskeskukset. Niiden sivistystavoitemääritelmässä on uusliberalistiseksi määriteltävää sisältöä, joka korostaa yksilöiden aikaisempaa selvästi suurempaa vastuuta itsestään yhteiskunnan sijaan. Muut vst-oppilaitokset korostavat perinte-

sempiä itsensä velvoittamisen ja omatoimisuuden sekä omaehtoisuuden määritelmiä. Kuten kehitysjanakuvauksesta edellä käy ilmi vst-oppilaitokset on funktionaalisen tehtäväkuvansa pohjalta sijoitettavissa eri kohtiin tuolla toiminnan sisällön muutosta kuvaavalla kehitysjanalla.

Vst-oppilaitosten toiminta on systeemiteoreettisesti tarkasteltuna jatkuvasti eriytynyt. Kolmas vst-ekspansio liitti viisi jo sisäisesti eriytynyttä oppilaitosmuotoa saman lain alle hallinnolliseksi koosteeksi. Kun oppilaitokset olivat jo 1970-luvulta lähtien ratkaisseet toiminnallisia ongelmiaan eriyttämällä toimintaansa, valtio toimi vastoin itsestään kilpailun myötä muotoutunutta eriyttävää kehittämislinjaa kokoamalla oppilaitosmuodot yhteen lakiin. Päätös tehtiin parlamentaarisella tasolla koulutusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Oppilaitosten välinen koordinaatio ei ole enää tuon jälkeen onnistunut, vaan on syntynyt tietynlainen yhteiskunnan alajärjestelmien välinen patologia. Yhteisiä linjoja ei voitu ratkaista eriytymiskehitystä jatkamalla, vaan kunkin toimijan olisi pitänyt muuntaa toimintaansa yhtenäisempään suuntaan. Tämä on selvästi koettu mahdottomaksi ja uudistusprosessi on pysähtynyt 2000-luvun aikana ja muuttunut entistä enemmän keskinäiseksi kilpailuksi ja oman erityisyyden korostamiseksi.

Tutkijoiden esittämä Tukholman syndrooma on tutkijoiden tulkinnassa. Se on pamfletin johtopäätös – kiistakirjoituksen tulkinta. Se on yksi tulkinta vallitsevasta tilanteesta ja odottaa vastineita. Tämän tutkimuksen pohjalta vastine Tukholman syndroomalle on paikallisesti entistä vahvemmin petautunut ja eriytynyt vapaa sivistystyö. Tukholman syndrooma on latautunut määrittely, ja siksi se on esitetty kiistakirjoituksen muodossa. Sisäisesti hajanainen ja resurssi riippuvuudessaan vahvasti eriytynyt vapaa sivistystyö on institutionalisoitunutta alueellista, yksilöllisiä valmiuksia ryhmässä lisäävää toimintaa, jonka sisällöt nousevat paikallisesti. Tarve nousee ihmisten arkisista tarpeista. On yhteiskuntapoliittinen ja yhä lisääntyvässä määrin myös aluepoliittinen ratkaisu, kuinka paljon tällaista toimintaa tuetaan ja millaisin perustein.

Suomalaisen yhteiskunnan muutos oli nopea ja laaja-alainen 1960-luvulla. Siirryttiin maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta teollisuus- ja palveluyhteiskuntaan. Muutos aiheutti laajan muuttoaallon kaupunkeihin ja Ruotsiin. Samalla suuret sotien jälkeiset ikäluokat tulivat koulunkäynti-ikään. Lukuisten yhtäaikaisten muutosten vyöryyn sopeuduttiin tehostuneella yhteiskuntapolitiikalla. Pohjoismainen hyvinvointivaltio luotiin voimakkaalla julkisen vallan panostuksella. Myös puolueiden, korporaatoiden ja työmarkkinajärjestöjen välillä vallitsi konsensus yhteisten toimien tarpeesta. Yhteiskunnassa siirryttiin samalla ns. laajasta aluepolitiikasta suppeaan aluepolitiikkaan. Yksittäisiä asioita korjaava inkrementaalinen ja pisteittäinen alue-

politiikka korvautui tavoitteellisella valtiojohtoisella aluepolitiikalla: teollistavalla kehitysaluepolitiikalla. Maataloustöistä koneistumisen myötä irronneet ihmiset koulutettiin palvelu- ja teollisuusammatteihin. Yksi keinoista tehdä aktiivista alue- ja koulutuspolitiikkaa oli ammatillisten kurssikeskusten luonti 1960- ja 1970-luvun taiteessa. Yhteiskunnan panostus ammatilliseen aikuiskoulutukseen kasvoi muutamassa vuodessa lähes exponentiaalisesti vuosittain. Muutokset vaikuttivat dramaattisesti vapaan sivistystyön asemaan aikuiskoulutuksessa. Aikuiskasvatuksen termi korvasi ”lopullisesti” vapaan sivistystyön aikuisiin kohdistuneen koulutuksen päämuotona, ja aikuisten koulutuksen pääalueeksi muodostui ammatillinen aikuiskoulutus. Johtopäätös on, että voimistunut yhteiskuntapolitiikka ”söi” merkittävästi vapaan sivistystyön sisältöä ja ajoi ne resurssisiirtymän kautta hyvinvointivaltiolliseksi palveluntarjoajiksi. Samalla se irrotti vst-oppilaitokset pitkästä perinteestä ja vanhoista kehysnormeista. Toiminta laajeni merkittävästi yhteiskunnallisten toimien ansiosta ja olisi oikeastaan ollut yllättävää, jos vst-oppilaitokset eivät olisi seuranneet tässä murroskohdassa isoa resurssisiirtymää. Se takasi niille lisää resursseja ja uuden roolin hyvinvointiyhteiskunnan palvelukoneistossa. Resurssi riippuvuuden voi jopa jossain määrin sanoa vaikuttaneen valittuihin tehtäviin enemmän kuin pitkästä kehityskaaresta nouseva perimä.

Vapaalle sivistystyölle kehittyi 1920-luvulla oma selvä identiteetti: ”selväpiirteinen ja yhtenäinen normatiivinen tehtäväkäsitys”. Tehtäväkäsityksen kehysnormit ovat säädelleet vapaan sivistystyön perinteisten toimijoiden käytännön toimintaa. Vapaan sivistystyön kehysnormeja ovat olleet: kokonaispersoonallisuuden kehittäminen, omaehtoisuus, opinnollisuus ja yleissivistävät harrastusopinnot tehtäväalana. Kehysnormeista viides, organisaation itsesääntelyn vapaus, on tässä tutkimuksessa ollut erityisen tarkastelun kohteena. Kaikki kehysnormit ovat kompleksisia ja monitulkintaisia. Kehysnormit kestivät hyvin aikaa ensimmäiset 50 vuotta. Vain tehtäväalan sisältö muuttui. Normien rajaukset liukuivat tutkintoon tähtäävän ja ammatillisen koulutuksen suuntaan toiminnan institutionalisoituessa.

Vst-oppilaitokset ovat 1970-luvulta lähtien olleet osa hyvinvointivaltiollista palvelujärjestelmää. Itsenäisten oppilaitosten muutos kohti verkostomaista ja yhteistoiminnallista yhteisresursseja käyttävää toimintatapaa on ollut hidaskäyttö, vaikka toimijat ovat olleet paikallisia tai alueellisia. Paikallisen itse luodun ja valtionapumuutoksissa muokatun toimintamallin muuttamiseen antautuminen olisi merkinnyt samalla entistä suurempaa antautumista resurssikilpailuun yleisillä koulutusmarkkinoilla. Todennäköisesti myös paikallisten koulutuspalvelujen menettämistä on ylipäättään pelätty muutosten yhteydessä. Konkreettisesti kyse on läheisyysperiaatteen ja te-

hokkuusperiaatteen välisestä ristiriidasta ja näiden periaatteiden yhteensovittamisesta.

Resurssiriippuvuus kytkee organisaatiot toiminnallisiin reunaehtoihinsa: organisaatioiden toimintaympäristöön. Resurssiriippuvuusnäkökulmassa organisaation menestys ja tavoitteet liittyvät sosiaaliseen vaihtoon ja toimintaympäristöön liittyvän epävarmuuden vähentämiseen. Organisaation on mahdotonta olla perillä kaikista resursseista ja organisaation on kyettävä priorisoimaan resurssilähteitään. Resursseja otetaan sieltä, mistä resursseja on saatavissa. Kaikkien mahdollisten tarjolla olevien resurssien käyttö on usein viisasta ja järkevää sopeutumista olosuhteiden muuttuessa.

Uudenlainen koulutuspolitiikka on tarkoittanut valtion ohjauksen supistumista ja kaikkien koulutustoimijoiden itsehallinnon lisääntymistä yleisen hallinnon hajautusideologian mukaisesti. Koulutuspolitiikan uudistuksen osana oli myös vapaa sivistystyö, ja vapaan sivistystyön sisältö ja toimintatavat ovat 2000-luvulla perustuneet vuoden 1998 lain säädöksiin.

Alueiden sitovat ja yhdistävät verkostot eivät ole kohdanneet riittävän samansisältöisinä vapaan sivistystyön identiteettikeskusteluissa. Sosiaalinen alueeseen sitova identiteettipääoma on jarruttanut muutosta selvästi. Myöskään vst-oppilaitosten välinen ja keskinäinen yhteistyö ei ole lisääntynyt merkittävästi 2000-luvulla. Vst-oppilaitokset ovat jääneet odottajan ja sopeutujan rooliin. Identiteettityö ei ole alkanut ja tehdään vain paikallisia tulkintoja muuttuneesta toimintaympäristöstä. Muutosta hidastaa paikallisuuden ja ylipaikallisuuden välinen dilemma.

Tehtäessä kokonaisarviointia 2000-luvulla tehdystä identiteettityöstä on huomioitava oppilaitosten työntekijöiden, ja oppilaitosten ylläpitäjien lähtötilanne muutokseen. ”Edustuksellista” vastuuta kantavat, oppilaitosten ylläpitäjäorganisaatioiden luottamusmieshallintoon kuuluvat, ajattelevat ymmärrettävästi ensisijaisesti edustamansa organisaation etua suhteessa valtion etuun, kaikissa tilanteissa (institutionalismi rationaalisuusoletus). Päätöksenteossa esittelijä (rehtori) tuskin esittelee, kovin positiivisessa hengessä, etenkin valtion (ministeriön) esittämiä, toiminnallisia muutoksia luottamusmieshallinnolle, jos muutoksilla on vielä negatiivisia talousvaikutuksia tai muutosten vaikutukset ovat epäselviä. Muutosta on helppo yhdessä vastustaa. Muutosta vastustettaessa voidaan yhdessä käyttää edustuksellisen demokratian väyliä.

Aikaisemmin tehtyjen valintojen perusteella ei enää ehkä ole valittavissa organisaation kannalta kovin rationaalisia vaihtoehtoja. Tällöin valinta on tehtävä tarjolla olevista vaihtoehtoista tai jätävä odottamaan parempia. Organisaatio voi ajautua kauaskin alkuperäisistä toiminnallisista tavoitteistaan tehdessään, itselleen järkeviä,

päätöksiä toiminnan sisällöstä puolustaessaan institutionaalista asemaansa. On vaikea kuvitella, että vahvalla oppilaitosidentiteetillä toimivat vst-oppilaitokset omak-suisivat itsenäisesti, rehtorin johdolla, myöskään kovin transformatiivisen, perinteisestä poikkeavan, tehtäväkuvan. Organisaatioiden päätavoite on lähtökohtaisesti lisätä yhteiskunnallista vakautta tekemällä yhteiskunnallisesta toiminnasta ennakoitavampaa.

Kaikkien oppilaitosten toiminnassa näkyy yhä niiden yksilöllinen syntyidentiteetti, jota on monissa vaiheissa muutettu tai liudennettu. Määrittelyä omasta identiteetistä tehdään koko ajan vasten omaa historiallista kehityskaarta. On ajaututtu ns. jäätyneen konfliktin tilanteeseen. Valtion toivomaa uutta identiteettiä toiminnalle ei ole kyetty tai haluttu luoda. Rahoituksellista ja toiminnallista pirullista ongelmaa on valtion toimesta ryhdytty purkamaan toimintasektorin toisen tason organisaatioiden ja ministeriön kesken. Pirullista ongelmaa on purettu laki- ja rahoituspohjan muutoksilla. Myös kokonaisbudjettia on leikattu. Valtio on samalla siirtynyt aikaisempaa managerimaisempaan rooliin. Vapaa sivistystyö määriteltiin, jälleen kerran, aikaisempaa kapeampaan raamiin vuoden 2010 lainsäädäntömuutoksella. Yhteiskunnan eheyden tukeminen nostettiin laissa tärkeämmäksi tavoitteeksi.

Yhteiskuntajärjestelmän on järjestelmätasolla säilytettävä oma muotonsa ja estet-tävä yhteiskuntaa uhkaavien jännitystilojen syntyminen. Yhteiskunnat tarvitsevat kehityksensä murrosvaiheissa tasaavia järjestelmiä. Vapaa sivistystyö on ollut tällai-nen järjestelmä koko toimintakaarensa ajan. Toimintaan suunnattavat yhteiset ko-konaisresurssit ovat määrittäneet ja määrittävät pitkälti vallalla olevan liberalistisen yhteiskuntapolitiikan pohjalta. Kansalaistoiminnalla on ollut vahva itsearvoinen statusarvonsa. Kansalaistoimintaa palvelevan järjestelmän resurssileikkauksia onkin tehty varovasti vasta 2010-luvulla vapaan sivistystyön toisen tason järjestelmän, vapaan sivistystyön yhteistyöryhmän ja ministeriön yhteistyöllä. Oppilaitokset sen sijaan toimivat kukin oman toimintamotivaationsa pohjalta, ja toiminnan laaja-alaisuus korostuu tästäkin näkökulmasta. Yhtenäistä järjestelmänä ohjattavaa vapaa-ta sivistystyötä ei ole määriteltävissä, ja toimintajärjestelmän hidas muutos päinvas-toin nostaa vapaan sivistystyön merkitystä yhteiskunnallisen vakauden luoja-nä. Vst-oppilaitoiksilla voi sanoa olevan vielä järjestelmänäkökulmastakin pelivaraa järjes-telmän sisällä, vaikka muutosta on resurssien haltijan näkökulmasta tapahtunut hitaasti. Vst-oppilaitoksilla on 2000-luvulla ollut itsenäistä muutoskykyä ja osa oman toimintajärjestelmän peruseriaatteista on säilynyt välillä voimakkaassakin muutospainessa.

Muutokseen voi liittyä myös voimakkaita identiteettiin liittyviä paineita. Iso muutos voi muuttaa organisaation toiminnan sisältöä siinä määrin, että uutta sisäl-

töä ei koeta enää omaksi. ”Vanhan ja uuden” vapaan sivistystyön välillä on tässä tutkimuksessa pohdittu identiteettiin liittyvää dilemmaa monella tavalla. Pohdintaa on tehty vapaan sivistystyön pitkän kaaren identiteetin pohjalta lähinnä grundtvigiläisen alkuidean ja Alasen luomien vapaan sivistystyön kehysnormien avulla.

Edellä ei ole käsitelty muutospainetta palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Tehtäväkuvia voidaan pohtia yleisten perusjakojen pohjalta. Toiminta on muuntunut tällä hetkellä käytössä olevaan muotoon erilaisten vaiheiden kautta. Toimintaan saatu rahoitus on määrittänyt valittuja toimintamuotoja. Tehtäväkuvaa määrittää koko ajan markkinaohjauksen ja parlamentaarisen ohjauksen välinen siirtymäalue. Toiminta on osin liikelaitostunut, mutta toiminta sisältää palvelukeskusrooleja ja erilaisia oppilaitosrooleja. Toinen toiminnan sisältöjä määrittelevä jakolinja voidaan nähdä tarjottujen palvelujen hinnoittelussa. Ilmaisupalvelut ovat koko ajan vähentyneet. Kaikki oppilaitokset tuottavat rahallisesti subventoituja palveluja ja yhä lisääntyvässä määrin myyvät palvelujaan myös vapailla, kilpailuilla markkinoilla. Paikallisen identiteetin kiinnittymispohja on monipuolistunut, ja vastikkeellisuus määrittelee oppilaitosten identiteettiä aikaisempaa enemmän.

On selvästi nähtävissä, myös ylläpitämislupahakemusten analyysin sisällön pohjalta, vst-oppilaitosten identiteetin nousevan vahvasta palvelunäkökulmasta. Yksi vapaan sivistystyön dilemman keskeistä osa-alueista on liikkumarajapinta julkisen palvelun ja kuluttajapalveluiden välillä. Tässä tutkimuksessa ei tarkasteltu palvelujen hinnoittelua ja siihen liittyviä ongelmakohtia kuin välillisesti. Olisi oman tutkimuksensa aihe selvittää esimerkiksi sitä, millaisen merkityksen asiakkaat vapaalle sivistystyölle subventoituna palveluorganisaationa antavat. Miten palvelujen käyttäjät kokevat vapaan sivistystyön tarpeen ja sisällön palvelullisesta näkökulmasta, jota itse oppilaitokset voimakkaasti korostavat.

Vapaan sivistystyön sopeutumista toimintaympäristöönsä on tässä tutkimuksessa tarkasteltu monella tavalla. Koska vapaan sivistystyön on edellä todettu olevan kriittisesti resurssi riippuvaista ja koska toiminnan on kuvattu sopeutuneen koko 100 vuoden toimintakaarensa aikana monenlaisiin yhteiskunnallisiin murroksiin ja muutoksiin, on oletettavaa, että muutos ja sopeutuminen jatkuvat tukeutuen alueelliseen tai paikalliseen toimintaympäristöön. Koko vapaan sivistystyön ja yksittäisten vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminnan sisältö ovat vahvasti sidoksissa siihen, kuinka ohjaava valtion käsi on.

LÄHTEET

- Aaltonen Rainer 2006. Käsitteet liikkeessä. Teoksessa Tuomisto Jukka & Salo Petri (toim.) Edistävää ja viihdyttävää aikuiskasvatusta. Aulis Alasen aikuisopetuksen laatua etsimässä. Tampere: Tampere University Press.
- Ahlstedt Leo & Jahnukainen Iiro & Vartola Juha 1986. Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. *Ekonomia*-sarja 33, 4.painos. Espoo: Weilin+Göös.
- Aikuiskoulutuksen vuosikirja 2009. Tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2007. Helsinki: Opetusministeriö Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisuja 2009:42.
- Aittola Tapio & Eskola Jari & Suoranta Juha (toim.) 2007. Kriittisen pedagogiikan kysymyksiä. Tampere: Tampereen yliopiston kasvatustieteiden laitos, harmaasarja.
- Aittola Tapio 2012. Prologi. Kasvatussosiologiat oman aikakautensa kuvaajina. Teoksessa Aittola Tapio (toim.) Kasvatussosiologian suunnannäyttäjiä. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Alanen Aulis 1969. Edistävää ja viihdyttävää opintokerhotoimintaa. Tutkimus aikuisten vapaita ryhmäopinnoista sosiaalisen osallistumisen muotona. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, vol. 29.
- Alanen Aulis 1970. Vapaus ja sidonnaisuus vapaassa sivistystyössä. Teoksessa Karjalainen Erkki (toim.) Vapaan sivistystyön tavoitteet. Toimituskunta Urpo Harva, Arvo Oksanen, Erkki Karjalainen. Tapiola: Weilin+Göös, Helsinki. Oy.
- Alanen Aulis 1986. Sivistysjärjestöjen tehtäväkuvan muuttuminen. Tampere: Tampereen yliopisto. Aikuis- ja nuorisokasvatuksen laitoksen julkaisuja 23.
- Alanen Aulis 1987. Johdatus aikuiskasvatukseen. Yleisradio. Radion aikuiskasvatussarjan ensimmäisen osan oppikirja. Helsinki: Yleisradion Offsetpaino.
- Alanen Aulis 1992. Suomen aikuiskasvatuksen organisaatiomuodot. Tampere: Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden laitos. Opetusmonisteet B7.
- Alanen Aulis 1993. Suomen aikuiskasvatuksen organisaatiomuodot. Tampere: Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden laitos. Opetusmonisteet B7. Tampereen yliopisto.
- Alasuutari Pertti 1999. Laadullinen tutkimus. 3p. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari Pertti 2006. ”Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?” Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus kirja Oy.
- Andertzen Janica 2011. Maahanmuuttajakoulutus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa 2010. Helsinki: Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2011:14.
- Antikainen Ari 2009. Aikuiskoulutukseen osallistuminen ja Noste. Teoksessa Noste-ohjelma – aikuiskoulutuksen harppaus? Helsinki: Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Opetusministeriön julkaisuja 2009:35.
- Antikainen Ari 2011. Kasvatussosiologiaa etsimässä. Työelämäkerta. Tampere: Tampere University Press.
- Antikainen Ari 2015. Ei ole yhtä sivistystä. Sivistyksen merkityksestä nyt ja tulevaisuudessa. Teoksessa Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivelius Ari (toim.) Vapaa, vallaton &

- vangittu sivistystyö. Sivistystyön Vapaus ja Vastuu -pamfletti 2015. Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Atjonen Päivi 2015. Onko sivistyksen arviointi sivistynyttä? Teoksessa Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivelius Ari (toim.) Vapaa, vallaton & vangittu sivistystyö. Sivistystyön Vapaus ja Vastuu -pamfletti 2015. Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Aula Pekka 1999. Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Loki-kirjat. Helsinki: Loki-kustannus.
- Bergenheim Sophy 2012. Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä. Sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton ristiriidat sosiaalivakuutuksen synnyssä ja kehityksessä 1927–1964. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Poliittinen historia, julkaisematon Pro gradu -tutkielma.
- Betti Emilio 2005. Hermeneutiikka hengentieteiden yleisenä menetelmäoppina. Suomentanut Jarkko S. Tuusvuori. Teoksessa Jarkko Tontti (toim.) Tulkinasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino.
- Björkstrand Gustav 1989. Ruotsinkielinen kansanopisto kulttuuritaistelun palvelijana. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliikeen juhla-kirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Eilola Jari 2010. Usko, tieto ja tutkimus. Etelä-Pohjanmaan korkeakoulu-yhdistys 1960 - 2010. Seinäjoki: Etelä-Pohjanmaan korkeakoulu-yhdistys.
- Eriksson Kai 2010. Yhteistuotanto poliittisena muotona, Artikkelit Poliittikka -lehdessä 52:2, s. 83 - 92,
- Etelä-Pohjanmaan opisto 2018. Luettu 23.12.2018. Osoitteessa <http://www.epopisto.fi/esittely/historia/index.php>
- Etzioni Amitai 1970. Nykyajan organisaatiot. 2p. Suomentanut Seppo Randell. Suomen ylioppilaskuntien liitto. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Gadamer Hans-Georg 2005. Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteessä ja filosofiassa. Valikoitunut ja suomentanut Ismo Nikander. Tampere: Vastapaino.
- Granovetter M. 1985. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, no. 3, 481 - 510.
- Gronow Antti 2006. Instituutiot taloustieteessä ja sosiologiassa. Pragmatistinen kritiikki. *Sosiologia* 2/2006.
- Gynther Päivi 2011. Aikuiskoulutus ja julkinen valta. Teoksessa Eteläpelto Anneli & Heiskanen Tuula & Collin Kaija (toim.) Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Aikuiskasvatuksen 49. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Haapala Pertti & Lloyd Christopher 2018. Johdanto: Rakennehistoria ja historian rakenteet. Teoksessa Haapala Pertti (toim.) Suomen rakennehistoria. Näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400 - 2000). Tampere: Vastapaino.
- Hall Peter A. & Taylor Rosemary C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, Vol 44, no 5. Political Studies Association. Blackwell Publications, Oxford, UK.
- Hall Peter A. 2010. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. Teoksessa Mahoney James & Thelen Kathleen (toim.) Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, New York.
- Harisalo Risto 2008. Organisaatioteoria. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo Risto & Miettinen Ensio 2004. Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press.

- Harju Aaro 2012. Uutta yhteisjärjestöä rakentamassa. Anderzén Janica ja Vesalainen Elina (toim.), 2012. Yhdessä moniäänisesti. Kirjoituksia vapaan sivistystyön Arvoista. Kansalaisopistojen liiton julkaisuja I. Helsinki: Kansalaisopistojen liitto KoL.
- Harju Aaro 2013. Kasvamisen ja oppimisen kautta sivistykseen. Kirjassa Harju Aaro & Rantala Jaakko (toim.) Sivistymisen idea. Vapaan sivistystyön eetosta etsimässä. Vantaa: Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF.
- Harju Aaro 2016. Selvitys vapaan sivistystyön oppilaitosfuusioista ja yhteistyöverkostoista. Teoksessa Harju Aaro & Saloheimo Leena. Vapaan sivistystyön oppilaitosfuusiot. Helsinki: Vapaa Sivistystyö ry.
- Harju Aaro 2017. Puhelinkeskustelu 17.11.2017 koskien vst-lain 1998 valmistelua.
- Harju Aaro 2018. Puhelinkeskustelu 5.2.2018 koskien Vapaan sivistystyön yhteistyöryhmää.
- Harju Aaro & Mäki Matti 2007. Voiko lisääntyvä verottaminen olla uhka kansalaistoiminnalle? Artikkelit Helsingin Sanomissa 20.9.2007.
- Harju Aaro & Rantala Jaakko 2013. Esipuhe. Kirjassa Harju Aaro & Rantala Jaakko (toim.) Sivistymisen idea. Vapaan sivistystyön eetosta etsimässä. Vantaa: Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF.
- Harmaakorpi Vesa 2008. Käytäntölähtöisen innovaatiotoiminnan innovaatioympäristö. Teoksessa Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampere University Press.
- Harva Urpo 1970. Aikuiskasvatuksen tavoitteiden asettaminen. Teoksessa Karjalainen Erkki (toim.) Vapaan sivistystyön tavoitteet. Toimituskunta Urpo Harva, Arvo Oksanen, Erkki Karjalainen. Helsinki: Weilin+Göös.
- Heikkilä Kalevi 2000. Yhteinen koto. Pohjanmaan urheiluopisto 1950 – Kuortaneen urheiluopisto 2000. Kuortane: Kuortaneen urheiluopisto.
- Heikkinen Anja 2011. Miehiiä, naisia vai aikuisia? Sukupuoli aikuiskasvatuksen haaseena. Teoksessa Rinne Risto & Jauhiainen Arto (toim.) Aikuiskasvatus ja demokratian haaste. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Heikkinen Anja & Pätäri Jenni & Teräsahde Sini 2015. Sivistys tutkimuksen ja käytännön missiona. Teoksessa Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivelius Ari (toim.) Vapaa, vallaton & vangittu sivistystyö. Sivistystyön Vapaus ja Vastuu -pamfletti 2015. Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Heiskala Risto 1996. Kohti keinotekoista yhteiskuntaa. 2000-luvun kirjasto. Helsinki: Gaudeamus-kirja.
- Heiskala Risto 2000a. Talcot Parsons ja rakennefunkcionalismi. Teoksessa Heiskala Risto (toim.) Sosiologian teorian nykysuuntauksia. Helsinki: Gaudeamus.
- Heiskala Risto 2005. Miten yhteiskunta pakottaa yhteiskunnan tutkijaa? Teoksessa Pekka Räsänen, Anu-Hanna Anttila ja Harri Melin (toim.) Tutkimus menetelmien pyörteessä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Heiskala Risto 2000b. Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktionistista synteisiä yhteiskuntateoriassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Heiskala Risto 2006a. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen muutos. Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus kirja Oy.
- Heiskala Risto 2006b. Sosiaaliset innovaatiot ja hegemonisten mallien muutokset: kuinka tulkita Suomen 1990-luvun murrosta? Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus kirja oy.

- Hobsbawn Erik 1994. Nationalismi. Suomentaneet Jari Sedergren, Jussi Träskilä ja Risto Kunnari. Tampere: Vastapaino.
- Holopainen Tapio & Lukkarinen Esko & Rautama Pauli (toim.) 2002. Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry.
- Hokkanen Joni & Kettunen Aija & Piirainen Keijo 2005. Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia. Helsinki: Oikeusministeriö, julkaisu 2005:13.
- Hulkari Kirsti & Mahlamäki-Kultanen Sirkka 2009. Noste-verkostot aikuiskoulutuksen kehittäjänä. Teoksessa Noste-ohjelma – aikuiskoulutuksen harppaus? Helsinki: Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Opetusministeriön julkaisuja 2009:35.
- Husa Jaakko & Pohjolainen Teuvo 2002. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet -johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Huuhka Kosti 1989. Kansanopiston autonomia. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliikkeen juhlaKirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Huuhka Kosti 1990. Kansalais- ja työväenopistotoiminnan historia 1899 - 1979. Helsinki: Kansalais- ja työväenopistojen liitto (KTOL) ry.
- Hyyryläinen Esa 2012. Johtaminen rationaalisuuteen pyrkivänä päätöksentekona. Teoksessa Hyyryläinen Esa (toim.) Näkökulmia hallintotieteisiin. Vaasa: Vaasan yliopiston opetusjulkaisuja 63, hallintotieteet 1.
- Hyyryläinen Esa & Lehto Kirsi 2014. Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun y-sukupolveen kuuluvat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa Lehto Kirsi (toim.) Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, opetusjulkaisuja 65, hallintotieteet 2.
- Hyyryläinen Torsti & Piuspanen Sirkku 2013. Identiteettiresurssit paikalliskehittämisessä ja muutoskestävyydessä. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Julkaisuja 32.
- Hyötyläinen Erkki 2002. Koulutuspolitiikan tuulet 90-luvulla lukiossa koulun tasolta nähtynä. Teoksessa Holopainen Tapio & Lukkarinen Esko & Rautama Pauli (toim.) 2002. Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry.
- Häkli Jouni 1999. Meta Hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Häkli Jouni 2015. Alueiden hallinta ja politisoituminen. Teoksessa Karppi Ilari (toim.) Governance: Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Tampereen yliopiston vuoden 2015 hallintotieteiden valintakokeen ennakoaineisto. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
- Hämäläinen Timo J. & Heiskala Risto 2004. Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA:n julkaisu nro 271. Helsinki: Edita.
- Ikonen Risto 2015a. Moniäänisesti aikuiskasvatuksen vaikuttajista. Kirja-arvostelu Aikuis- kasvatustieteiden lehdessä 4/2015.
- Ilmonen Kaj 2006. Suomalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnallinen muutos 1990-luvun lopulla. Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus kirja Oy.
- Jacobs Alan M. 2010. Institutional Development in the U.S. Social Security Program. Teoksessa Mahoney James & Thelen Kathleen (toim.) Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, New York.

- Jalava Janne 2013. Systemiteoreettisen organisaatiokonseption toiminta ja haasteet. Teoksessa Janne Jalava (toim.) Yhteiskunnan järjestelmät. Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Jalonen Harri & Juntunen Pekka 2010. ”Vaikka läpi harmaan kiven” – Innovaatiotoiminnan rajoitteita kompleksisessa hyvinvointipalvelujärjestelmässä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/10.
- Jauhiainen Jussi S & Niemenmaa Vivi 2006. Alueellinen suunnittelu. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen Jyrki 2002. Aikuisopettajan identiteetti. Yksinäisestä sankariopettajasta tiimiytyneeseen yrittäjään? Tampere: Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 898.
- Jokinen Jyrki 2017. Tampereen koulukunnan synty ja hajoaminen. Aikuiskasvatuksen tiedeorientaatioita 1930-luvulta 2010-luvulle. Helsinki: Vapaa Sivistystyö VST ry.
- Jokinen Jyrki & Poikela Esa & Sihvonen Juha 2012. Sivistyshyöty ja sosiaalinen pääoma vapaassa sivistystyössä. Helsinki: Vapaan Sivistystyön Yhteisjärjestö r.y.
- Julkunen Raija 2010. Oppi-isät ja opetuslapset hallintavallan kimpussa. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010:3)
- Julkunen Raija & Vauhkonen Jussi 2006. Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty. Teoksessa Saari Juho (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan. Helsinki: Gaudeamus.
- Jussila Petri 1998. Paukkulan hengessä. Suomen Nuoriso-opisto 1923 - 1998. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Järvinen Tero & Vanttaja Markku 2011. Aikuiskoulutushaluttomuuden jäljillä. Teoksessa Rinne Risto & Jauhiainen Arto (toim.) Aikuiskasvatus ja demokratian haaste. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Kangas Olli 2006. Suuret linjat vai tarkat yksityiskohdat – sairausvakuutuksen institutionaalinen kehittyminen OECD-maissa 1930–2000. Teoksessa Saari Juho (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan. Helsinki: Gaudeamus.
- Kangas Risto 1995. Niklas Luhmannin (postmoderni?) superteoria. Teoksessa Rahkonen Keijo (toim.) Sosiologisen teorian uusimmat virtataukset. Helsinki: Gaudeamus.
- Kangas Risto 2006. Yhteiskunta. Tutkielmia yhteiskunnasta, yhteiskunnan käsitteestä ja sosiologiasta. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Kangas Risto 2013. Teleologisesta funktionalismista kontingenssiteoreettiseen funktionalismiin. Teoksessa Jalava Janne (toim.) Yhteiskunnan järjestelmät. Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Kantasalmi Kari 2013. Kasvatuksen ja koulutuksen systeimirajat funktionaalisesti eriytyneessä yhteiskunnassa. Teoksessa Jalava Janne (toim.) Yhteiskunnan järjestelmät. Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Kantasalmi Kari 2014. Aikuiskasvatus ammattina ja kutsumuksena – Zachris Castrén ja Urpo Harva: Professionalismin rajat ja mahdollisuudet. Teoksessa Kari Kantasalmi ja Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantuntijoita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin. Suomalaisen aikuiskasvatuksen kentät ja kerrostumat (SAKKE). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kantasalmi Kari & Nest Mauri 2014. Johdanto. Valistuksesta elinikäiseen oppimiseen: vaikuttavaa semantiikkaa rakenteellisissa yhteyksissä. Teoksessa Kari Kantasalmi ja Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantuntijoita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin. Suomalaisen aikuiskasvatuksen kentät ja kerrostumat (SAKKE). Tampere: Tampereen yliopisto.

- Kantola Anu 2006. Suomea trimmaamassa: auomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus kirja Oy.
- Karjalainen Erkki (toim.) 1970. Vapaan sivistystyön tavoitteet. Toimituskunta Urpo Harva, Arvo Oksanen, Erkki Karjalainen. Helsinki: Weilin+Göös.
- Karjalainen Erkki & Toiviainen Timo 1984. Suomen vapaan kansansivistystyön vaiheet. 2. täydennetty painos. Helsinki: Weilin & Göös.
- Karttunen M. O. 1979. Suomen kansanopisto 1889 - 1979. Forssa.
- Katajamäki Hannu 1988. Alueellisen työnjaon muotoutuminen Suomessa. Turun yliopisto, Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja n:o 121.
- Katajamäki Hannu 2009. Aluekehittämisen teoria ja käytäntö. Virkkala Seija & Koski Riitta (toim.) 2009. Yhteiskuntamaantieteen maailma. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, opeutsijulkaisuja 59, aluetiede 5.
- Katajamäki Hannu 2013. Toimivaltaisen kunnanosademokratian aika. Teoksessa Kattilakoski Mari & Backa Peter (toim.) Uuden lähidemokratian aika. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013.
- Katajamäki Hannu 2018a. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Luettu 16.3.2018. Osoitteessa <https://www.hannukatajamaki.fi/images/pdf/Yhteiskunnallinen-vaikuttaminen.pdf>.
- Katajamäki Hannu 2018b. Paikkaperustaisuuden suuri linja. Luettu 16.3.2018. <https://www.hannukatajamaki.fi/images/pdf/Paikkaperustaisuuden-suuri-linja.pdf>.
- Katajamäki Hannu & Lundström Niklas 2012. Aluekehittäminen on teorian ja käytännön vuoropuhelua. Hyryläinen Esa (toim.) 2012. Näkökulmia hallintotieteisiin. Vaasa: Vaasan yliopiston opetusjulkaisuja 63, hallintotieteet 1.
- Keränen Jorma & Salvi Heikki 2000. Kansanopistotyötä 110 vuotta: kansallisia ihanteita, käytännön tarpeita, koulutuksen markkinoita. Teoksessa Pekka Sallila & Seppo Niemelä (toim.) Sivistystyö osaamisyhteiskunnassa. Aikuiskasvatuksen 40. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Kinnunen Kari 1989. Työväenliikkeen kansanopistot. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliiikkeen juhlaKirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Kivelä Ari & Siljander Pauli 2008. Eriytyvät vai yhdentyvät tutkimuskulttuurit? Teoksessa Siljander Pauli & Kivelä Ari (toim.) Kasvatustieteen tila ja tutkimuskäytännöt. Paradigmat katosivat, mitä jäljellä. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, kasvatustieteen tutkimuksia 38.
- Klemelä Juha 2014. Sosiaalinen yritystoiminta kelpoisuuskokeessa. Yhteiskuntapolitiikka 79, (2014):2.
- Koivisto Raimo 2005. Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa. Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia, No 149, Hallintotiede 10.
- Koivuniemi Jussi 2018. Tehtaiden Suomi ja deindustrialisaatio 1900 - 2000. Teoksessa Haapala Pertti (toim.) Suomen rakennehistoria. Näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400 - 2000). Tampere: Vastapaino.
- Kolehmainen Jari 2005. Instituutioista yksioihin: Paikallisen innovaatioympäristön kolme tasoa. Teoksessa Sotarauta Markku & Kosonen Kati-Jasmin 2005. Yksilö, kulttuuri ja kulttuuriympäristö: Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere: Tampere University Press.

- Kolehmainen Jari 2008. Paikallinen innovaatioympäristö ja henkilöiden väliset suhteet. Teoksessa Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku (toim.) *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere: Tampere University Press.
- Kolehmainen Jari 2012. Computing Alone? A Professional association as a forum for knowledge and learning processes. *International Journal of Knowledge-Based Development*. Vol 3., No 3, ss. 250 - 263.
- Kolehmainen Jari 2016. Paikallinen innovaatioympäristö. Kohti alueellisen innovaatioympäristön ymmärtämistä. Tampere: Tampereen yliopisto. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 1632.
- Korkkala Siru 2010. Luottamuksen ilmeneminen alueellisissa yhteistyöverkostoissa. Turku: Turun yliopiston julkaisuja, *Annales Universitatis Turkuensis sarja C*, osa 298.
- Korpela Jukka 2015. Länsimaisen yhteiskunnan juurilla. Jumalan laista oikeusvaltion syntyyn. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Korpivaara Varpuliisa 2009. Opintokeskuksen itsearviointi. Muuttuuko sana toiminnaksi. Rovaniemi: Lapin yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunta. *Acta Universitatis Lapponiensis* 156.
- Koskinen Helena 2003. Pohjoismaisilta juurilta kohti maailmanlaajuisia toimijuutta? Tampere: Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 948.
- Koulutuksen arvioinnin uusi suunta 2004. Arviointiohjeita 2004 - 2007. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1/2004.
- Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus 1996. Helsinki: Opetusministeriö, Komiteamietintö 1996:4.
- Kuusela Hanna ja Rönkkö Mika (toim.) 2008. Puolueiden kriisi. Helsinki: Into-Kustannus.
- Kupiainen Reijo 2005. Heidegger ja faktisuuden hermeneutiikka. Teoksessa Jarkko Tontti (toim.) *Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta*. Tampere: Vastapaino.
- Laitila Tuomo 1999. Siirtoja koulutuksen ohjauksentällä. Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990-luvuilla. Turku: Turun yliopiston julkaisuja Sarja C osa 146.
- Laitila Tuomo 2002. Koulutuksen ohjauksen kipupisteitä ja kehittämishaasteita. Teoksessa Holopainen Tapio & Lukkarinen Esko & Rautama Pauli (toim.) 2002. *Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta*. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry.
- Lamberg Marko 2018. Ylirajainen Suomi 1300 - 2000. Teoksessa Haapala Pertti (toim.) *Suomen rakenneshistoria. Näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400 - 2000)*. Tampere: Vastapaino.
- Lang Tarja 2011. Myyttisistä sankarirehtoreista opistoäideiksi ja managereiksi. Sukupuolen näkökulma kansalais- ja työväenopiston johtamiseen. Helsinki: Helsingin yliopisto, käyttäytymistieteiden laitos, kasvatustieteellisiä tutkimuksia 235.
- Leistevuo Arto 1998. Sosiaaliset motiivit ja sosiaalinen toiminta aikuisopiskelussa. Kansalaisopiston opintoryhmiä koskeva empiirinen tutkimus. Tampere: Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 584.
- Leskinen Jari 2016. Kohti sosialismia! Pirkkala peruskoulun marxilainen kokeilu 1973 - 75. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Siltala.
- Liikunnan koulutuskeskusten vapaan sivistystyön valtionohjauksen kehittäminen 2011. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:20.
- Loima Jyrki 2006. Myytit, uskomukset ja kansa. Johdanto moderniin nationalismiin Suomessa 1809 - 1918. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus / Helsinki University Press.

- Luhmann Niklas 1995. Social Systems. Kääntäneet John Bednarz js. & Dick Baecker. Stanford University. Writing Science. Stanford University Press, USA.
- Luoto Ilkka 2014. Aluetiede ja paikkaperustainen ajattelu. Teoksessa Lehto Kirsi (toim.) Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, opetusjulkaisuja 65, hallintotieteet 2.
- Luukkainen Heidi & Saloheimo Leena 2015. Sivistystyöstä tutkittua. Vapaa sivistystyö korkeakoulujen opinnäytetöissä 2010 - 2015. Esitelmä: Vapaan sivistystyön päivät 27. - 28.8.2015. Joensuu. Julkaisematon
- Lähteenmäki Maria 2014. Holhotuista vapaiksi: Väinö Voionmaan työväen sivistysliikkeen rakentajana. Teoksessa Kari Kantasalmi ja Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantuntijoita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin. Suomalaisen aikuiskasvatuksen kentät ja kerrostumat (SAKKE). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lönnqvist Antti, Jääskeläinen Aki, Kujansuu Paula, Käpylä Jonna, Laihonen Harri, Sillanpää Virpi ja Vuolle Maiju 2010. Palvelutuotannon mittaaminen johtamisen välineenä. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Mahoney James 2000. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29: 507 - 548, 2000.
- Mahoney James & Thelen Kathleen 2010. A Theory of Gradual Institutional Change. Teoksessa Mahoney James & Thelen Kathleen (toim.) Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, New York.
- Malvinieemi Rauno 1989. Grundtvigiläisten kansanopistojen taustajärjestöt. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliikkeen juhlaKirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Manninen Jyri 2010. Sopeuttavaa sivistystyötä? Artikkelit Aikuiskasvatus -lehdessä 3/2010 s. 164 - 174.
- Manninen Jyri 2013. Avointa, joustavaa, monimuotoista, etäistä vai sulautuvaa – oppimisen ja ohjauksen käsitteiden tarkastelua. Esitelmä Avointen yliopistojen neuvottelupäivät 2013, 30.10.2013. Osoitteessa: http://www.sivistys.net/nakokulmat/tieteen_sana/ Luettu 10.2.2018.
- Manninen Jyri 2015a. Suomi nousuun sivistystyöllä? Kansalaisopisto-opiskelun tuottamien hyötyjen taloudellinen merkitys -esitutkimus. Kansalaisopistojen liiton julkaisuja 2. www.kansalaisopistojenliitto.fi/wp-content/uploads/2016/02/2015_kansalaisopisto-opiskelun_hyodyt.pdf Luettu 10.2.2018.
- Manninen Jyri 2015b. Mikä nakertaa vapaan sivistystyön vapautta, työtä ja sivistävyyttä? Teoksessa Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivelius Ari (toim.) Vapaa, vallaton & vangittu sivistystyö. Sivistystyön Vapaus ja Vastuu -pamfletti 2015. Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Manninen Jyri 2017a. Non-formal non-vocational adult education in Europe – is it popular, liberal, civic... or? Paper for 7th Nordic Conference on Adult Education and Learning, Jönköping, 3-5 May 2017.
- Manninen Jyri 2017b. Empirical and genealogical analysis of non-vocational adult education in Europe. *International Review of Education*, 63(3), 319-340. DOI 10.1007/s11159-017-9638-1.
- Manninen Jyri 2017c. Onko vapaa sivistystyö kadottanut sivistystehtävänsä? Esitelmä Vapaan sivistystyön avoimessa tutkimustyöpajassa Mikkelissä 24.8.2017. Osoitteessa: <http://www.vapausjavastuu.fi/yhteistoiminta/tutkijatapaamiset/mikkeli-2017/> Luettu 10.2.2018.
- Manninen Jyri 2017d. Kansalaisopiston tuottamat sivistyshyödyt ja sosiaalinen tuottavuus kuntakontekstissa. Esitelmä Vapaan sivistystyön avoimessa tutkimustyöpajassa Mik-

kelissä

24.8.2017.

Osoitteessa:

<http://www.vapausjavastuu.fi/yhteistoiminta/tutkijatapaamiset/mikkeli-2017/> Luettu 10.2.2018.

- Manninen Jyri 2018. Kansalaisopiston aikuisopiskelijat luokkakuvassa.. Kansalaisopiston merkitys kuntalaisille ja kunnalle. Kansalaisopistojen liiton julkaisuja. Osoitteessa: https://kansalaisopistojenliitto.fi/wpcontent/uploads/2018/09/Kansalaisopiston_aikuisopiskelijat_luokkakuvassa_2018.pdf. Luettu 14.12.2018.
- Manninen Jyri & Luukannel Saara 2008. Omaehtoisen aikuiskoulutuksen vaikutukset. Vapaan sivistystyön opintojen merkitys ja vaikutukset aikuisten elämässä. Vantaa: Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö.
- Manninen Jyri & Meriläinen Matti 2015. Monimenetelmällinen näkökulma omaehtoisen opiskelun hyötyihin. Artikkelit Aikuiskasvatus -lehdessä 2/2015. ss. 84 - 98.
- Marjomäki Ville 1989. Kansanopistoliike ja yhteiskunnan muutos. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliikeen juhla-kirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Markkanen Martti & Lang Tarja & Lillas Alice & Lovio Maisa & Manninen Jyri & Takatalo Erkki & Kamppi Päivi & Knubb-Manninen Gunnel & Pietiläinen Ville 2012a. Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi. Osaraportti 1: Laatu- ja kehittämisavustukset ja ylläpitämisluvut. Helsinki: Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 58.
- Markkanen Martti & Lang Tarja & Lillas Alice & Lovio Maisa & Manninen Jyri & Takatalo Erkki & Kamppi Päivi & Pietiläinen Ville & Smeds-Nylund Ann-Sofie 2012b. Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi. Osaraportti 2: Rakenteellisten muutosten, lakiuudistusten ja oman toiminnan arviointivelvoitteen toteutuminen. Helsinki: Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 60.
- Meretoja Hanna 2003. Itseymmärryksen kulttuuris-historiallinen välittyneisyys Gadamerin ja Ricoeurin hermeneutiikassa. Teoksessa Ollitervo Sakari & Parikka Jussi & Väntsi Timo (toim.) Kohtaamisia ajassa. Kulttuurihistoria ja tulkinnan teoria. Turku: Turun yliopisto, Kulttuurihistoria 3.
- Mikkilä Timo 2012. Paperitiikeri vai todellinen vaikuttaja? Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö 1969 - 2009. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö.
- Mintzberg Henry 1990. Organisaatiosuunnittelu. Structure in Fives. Suomentanut Silva Lehtinen. Helsinki: Oy Rastor Ab.
- Moisio Sami 2012. Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.
- Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku 2008. Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampere University Press.
- Mäkeläinen Arja 1989. Kansanopistojen kelpoistava koulutus. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliikeen juhla-kirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Mäki Matti 2015. Humanisoitumisen hurmos. Rehtori Toivo Mäen kasvatusfilosofia opistolaisen muotokuvassa 1960-luvulla. Teoksessa Mäntylä Jaakko (toim.) Parempaa elämää: Seinäjoen kansalaisopisto tiedon ja taidon poluilla 70 vuotta. Seinäjoki: Seinäjoen kansalaisopisto.
- Mäki Matti Eemeli 1948. Santeri Alkio. Hänen johtavat aatteensa ja toimintansa niiden toteuttajana. Helsinki: Pellervo-Seura.

- Männistö Jarmo 2002. Voluntaristinen alueellinen innovaatiojärjestelmä. Tapaustutkimus Oulun seudun ICT-klusterista. Rovaniemi: Lapin yliopisto, Yhtiökuntatieteiden tiedekunta, Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 21.
- Määttä Seppo 2005. Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja, Case valtiovarainministeriö. Turku: Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A-2/2005.
- Möttönen Sakari & Kettunen Pekka 2011. Yksilöosallistuminen ja yhteisöosallistuminen kuntien hyvinvointipalveluissa. Pohdintaa taustoista, periaatteista, vahvuuksista ja heikkouksista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/11.
- Nest Mauri 2014. Boheemi ja yliopistomies. Severi Nuorman ja Sakari Castrén työväenopistoliikkeen vaikuttajina. Teoksessa Kari Kantasalmi ja Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantuntijoita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin. Suomalaisen aikuiskasvatuksen kentät ja kerrostumat (SAKKE). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Niemelä Seppo 1989. Kansanopiston sisäinen uudistuminen. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliikkeen juhlakirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Niemelä Seppo 2002. Kansansivistyksen kadottaminen. Aikuiskasvatus 2, 84 - 91.
- Niemelä Seppo 2005. Sivistyksen paluu tulevaisuuteen. Teoksessa Virtanen Sari & Marjomaa Ville (toim.) Kansanopistokirja. Helsinki: Kansanvalistusseura.
- Niemelä Seppo 2008a. Sivistyslastuja. Vantaa: Sivistysliitto kansalaisfoorumi SKAF ry.
- Niemelä Seppo 2008b. Sivistystyö. Helsinki: Maaseudun Sivistysliitto, Työväen Sivistysliitto, Kansan Sivistystyön liitto, Kansallinen Sivistysliitto, Svenska Studiedecentralen, Vihreä Sivistys- ja Opintokeskus.
- Niemelä Seppo 2011. Sivistymisen. Sivistystarve, -pedagogiikka ja -politiikka pohjoismaisessa kansansivistystraditiossa. Kuopio: Snellman-instituutin A-sarja 25. Kansanvalistusseura ja Snellman-instituutti, Keuruu.
- Niemelä Seppo 2013. Johdatus sivistyspedagogiikkaan. Teoksessa Harju Aaro & Rantala Jaakko (toim.) Sivistymisen idea. Vapaan sivistystyön eetosta etsimässä. Vantaa: Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF.
- Niemelä Seppo 2013b. Vapaan sivistystyön rahoittaminen. Teoksessa Harju Aaro & Rantala Jaakko (toim.) Sivistymisen idea. Vapaan sivistystyön eetosta etsimässä. Vantaa: Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF.
- Niemelä Seppo 2014. Santeri Alkio – nuorisoseurojen kasvatusjohtaja. Teoksessa Kari Kantasalmi ja Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantuntijoita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin. Suomalaisen aikuiskasvatuksen kentät ja kerrostumat (SAKKE). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Niemelä Seppo & Sallila Pekka 2000. Johdanto: vapaa sivistystyö osaamisyhteiskunnassa. Teoksessa Pekka Sallila & Seppo Niemelä (toim.) Sivistystyö osaamisyhteiskunnassa. Aikuiskasvatuksen 40. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Nivala Elina 2008. Kansalaiskasvatus globaalien ajan hyvinvointiyhteiskunnassa. Kansalaiskasvatuksen sosiaalipedagoginen teoriakehys. Kuopio, Snellman-instituutin A-Sarja 24/2008.
- Noste 2009. Noste-ohjelma – aikuiskoulutuksen harppaus? Helsinki: Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Opetusministeriön julkaisuja 2009:35.
- Numminen Jaakko 2011. Yhteisön voima. Osat 1-5. Vantaa: Suomen nuorisoseurojen liitto.

- Oesch Erna 2005. Hermeneutiikka tiedonalueiden järjestelmässä – ”Sydämen sanasta” ymmärtämisen kehälle. Teoksessa Jarkko Tontti (toim.) Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino.
- Ojakangas Ari 2006. Tukahduttava ja vapauttava järjestösidonnaisuus? Teoksessa Tuomisto Jukka & Salo Petri (toim.) Edistävää ja viihdyttävää aikuiskasva-tus. Aulis Alasen ai-kuisopetuksen laatua etsimässä. Tampere: Tampere University Press.
- Ojanen Eero 2008. Sivistyksen filosofia. Helsinki: Kirjapaja.
- Ojanen Eero 2010. Asuuko henki lammessa? Oriveden opisto 1909 - 2009. Helsinki: Kan-sanvalistusseura.
- Ojanen Eero 2014a. Kansanvalistusseuran varhaiset vaiheet ja A.A.Grotenfelt. Teoksessa Kari Kantasalmi ja Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantunti-joita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin. Suomalaisen aikuiskasva-tuksen kentät ja kerrostumat (SAKKE). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ojanen Eero 2014b. Valoa kansalle. 140 vuotta suomaalista sivistystä. Helsinki: Kansanva-listusseura.
- Oksanen Arvo 1970. Vapaa sivistystyö ja ammattisivistys. Teoksessa Karjalainen Erkki (toim.) Vapaan sivistystyön tavoitteet. Toimituskunta Urpo Harva, Arvo Oksanen, Erkki Karjalainen. Helsinki: Weilin+Göös.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014. Lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen sekä vapaan sivistystyön rakenne ja rahoitus uudis-tuvat. 4.12.2014. Luettu 19.5.2017.
http://80.248.162.139/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Toisen_asteen_rakenneuudistus/Liitteet/tiivistelma_rakenneuudistus.pdf
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018. Suomen koulutusjärjestelmä. Luettu 19.12.2018.
<https://minedu.fi/koulutusjarjestelma>
- Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus-yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2016 2016. Opetushallitus, Oppaat ja käsikirjat 2016:4. www.oph.fi/julkaisut.
- Opetusministeriön kansalaisjärjestöstrategia 2010. Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2010:16.
- Opintokeskusseura 2018. Luettu 23.12.2018. Osoitteessa
<https://www.opintokeskukset.fi/opintokeskukset-ry/historia/>
- Opintopolku 2018. Luettu 23.12.2018. Osoitteessa
<https://opintopolku.fi/wp/aikuiskoulutus/aikuislukio/>
- Pakaste Marja 2009. Nosteen perintö. Teoksessa Noste-ohjelma – aikuiskoulutuksen harp-paus? Helsinki: Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Opetusminis-teriön julkaisuja 2009:35.
- Panzar Eero 2007. Aikuiskasvatuksen toimintakentät. Teoksessa Collin K. & Paloniemi S. (toim.) Aikuiskasvatus tieteenä ja toimintakenttinä. Jyväskylä: PS-kustannus.
- PAT 2002. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Helsinki: OPM 3:2002.
- Pehmeä on kovaa 2004. Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen 2005 - 2008. Helsinki: OPM. 1.6.2004.
- Pelkonen Antti 2008. The Finnish Competition State and Entrepreneurial Policies in the Helsinki Region. Research Reports No. 254 Department of Sociology, University of Helsinki. Luettu 31.6.2017. Osoitteessa
<https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/37393/thefinni.pdf?sequence=3>.
- Pellinen Petra 2001. Aikuiskasvatuksen ammatillistuminen : katsaus aikuisoppilaitosten tehtäväkuvan historialliseen muotoutumiseen 1900-luvulla. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:65.

- Peltonen Tuomo 2010. Organisaatioteoria klassisesta jälkimoderniin. Helsinki: WSOYPro Oy.
- Penttinen Pekka 2012. Basil Bernstein. Kieli, sosiaaliluokka ja näkymätön pedagogiikka. Teoksessa Aittola Tapio (toim.) Kasvatustieteiden tutkimuskeskuksen suunnannäyttäjät. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Pfeffer Jeffrey 1997. *New Directions for Organization Theory. Problems and Prospects.* Oxford University Press, New York. Printed in the United States of America.
- Pfeffer Jeffrey & Salancik Gerald R. 2003. *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective.* Stanford Business Classics, Stanford, California. Stanford University Press.
- Pitkänen Pertti 2012. Uusi vapaa sivistystyö. Teoksessa Anderzén Janica ja Vesalainen Eliina (toim.), 2012. Yhdessä moniäänisesti. Kirjoituksia vapaan sivistystyön Arvoista. kansalaisopistojen liiton julkaisuja I. Helsinki Kansalaisopistojen liitto KoL.
- Poikela Esa & Granö Matts & Keurulainen Harri & Kuusipalo Paula & Silvennoinen Pentti & Jokinen Jyrki & Knubb-Manninen Gunnel & Silvennoinen Heikki 2009. *Vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kelpoisuus, osaaminen ja työolot.* Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Putnam Robert 1999. *Education and Social Capital.* National Bureau of Economic Research. Work. 7121.
- Putnam Robert D. (toim.), 2002. *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society.* Oxford University Press, Inc., New York.
- Pyy Ilkka & Rannikko Pertti 2013. Lähivaikuttaminen ja muuttuva paikallisuus. Teoksessa Kattilakoski Mari & Backa Peter (toim.) *Uuden lähidemokratian aika.* Helsinki: Maa-seutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013.
- Pätäri Jenni 2012. Legitimaatiotulkintoja vapaasta sivistystyöstä. Diskurssianalyttinen tutkimus, Kasvatustieteen yksikkö pro gradu tutkielma. Tampereen yliopisto. <http://tampub.uta.fi/handle/10024/83973>. Luettu 14.6.2017.
- Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivenius Ari 2015a. Johdanto. Teoksessa Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivelius Ari (toim.) *Vapaa, vallaton & vangittu sivistystyö. Sivistystyön Vapaus ja Vastuu -pamfletti 2015.* Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivenius Ari 2015b. Pari painavaa pointtia päätteeksi. Teoksessa Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivelius Ari (toim.) *Vapaa, vallaton & vangittu sivistystyö. Sivistystyön Vapaus ja Vastuu -pamfletti 2015.* Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Rakenteellisen kehittämisen ohjelma 2014. (kts: http://minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Toisen_asteen_rakennemuutokset/index.html) Luettu 14.6.2017.
- Raisio Harri 2011. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportti. *Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportti. Esseitä reformeista, kompleksisuudesta ja kansalaisdeliberaatiosta.* Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/11.
- Rantala Jaakko 2013. Sivistyksen rubiikin kuutio. Kirjassa Harju Aaro & Rantala Jaakko (toim.) *Sivistymisen idea. Vapaan sivistystyön eetosta etsimässä.* Vantaa: Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF.
- Rantanen Pertti & Saari-Musakka Marjatta 1993. *Opintokeskukset ja sivistysjärjestöt.* Helsinki: Opetushallitus.
- Rinne Risto 2003. Arjen, työn ja kulttuurisen merkitysten jäljillä. Haasteita 2000-luvun aikuiskoulutustutkimukselle. Teoksessa Manninen Jyri & Kauppi Antti & Puurula Arja & Kontiainen Seppo (toim.) *Aikuiskasvatustutkimuksen silmin – tutkimusta*

- 2000-luvun taitteessa. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Rinne Risto 2011. Demokratia, koulutuksen kasautuvuus ja aikuiskoulutuspolitiikka. Teoksessa Rinne Risto & Jauhiainen Arto (toim.) Aikuiskasvatus ja demokratian haaste. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Rinne Risto & Järvinen Tero 2011. Suomalaisen koulutuspolitiikan muutos ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa Eteläpelto Anneli & Heiskanen Tuula & Collin Kaija (toim.) Valta ja toimijuus aikuiskasvauksessa. Aikuiskasvatuksen 49. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Rosenius Anne 1999. Kansalaisopistojen itsearviointihankkeet vuonna 1997. Helsinki: Opetushallitus.
- Ruonavaara Hannu 2005. Toiminnan sosiologia ja empiirinen tutkimus. Teoksessa Pekka Räsänen, Anu-Hanna Anttila ja Harri Melin (toim.) Tutkimus menetelmien pyörteessä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä: PS-kustannus..
- Ruonavaara Hannu 2006. Historian polut ja teorian kartta – eli miten tutkia tapahtumaketjuja sosiologisesti? Teoksessa Saari Juho (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.
- Rönholm Harri & Räsänen Anu (toim.) 2005. Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan? Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- Saari Juho 2006a. Johdanto: Historiallinen käänne. Teoksessa Saari Juho (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari Juho 2006b. Sadan vuoden sosiaalipolitiikkaa – muutoksen jaksottaminen Suomessa. Teoksessa Saari Juho (toim.) Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.
- Saarinen Arttu 2009. Julkisen sektorin laajentumisen jälkeinen aika? Hyvinvointivaltion kehitys työntekijämäärien kautta tarkasteltuna. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/09.
- Saastamoinen Mikko 2006. Riskitodellisuus ja aktiivisen kansalaisuuden ihanne. Teoksessa Saastamoinen Mikko & Kuusela Pekka (toim.) Kansalaisuuden ääriviivoja. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus, Pamenia-sarja.
- Salminen Ari 2002. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 5. painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Salminen Ari 2011a. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. 3. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Salminen Ari 2011b. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 62, julkisjohtaminen 4. Osoitteessa: https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf. Luettu 2.12.2018.
- Salminen Ari & Kuoppala Kari 1995. Julkisvalta Byrokraatia Organisaatio. Helsinki: Otava.
- Salo Petri 2007. Mitä on suomalainen aikuiskasvatus tutkimus. Artikkelit Aikuiskasvatus – lehdessä 4/2006 ss. 289 – 295.
- Salo Petri 2008. Kasvatustiede eilen ja nyt-teorahistoriallisia murroksia. Teoksessa Suoranta Juha, Kauppila Juha, Rekola Hilikka, Salo Petri ja Vähälakka-Ruoho Marjatta, Aikuiskasvatuksen risteysasemalla. Johdatus aikuiskasvatukseen. 2. korjattu ja uudistettu laitos. Joensuu: Joensuun yliopisto Täydennyskoulutuskeskus julkaisusarja B, oppimateriaalia n:o 25.

- Salo Petri & Suoranta Juha 2002. Sivistyksellinen aikuiskasvatus. Helsinki: Kansanvalistusseura.
- Saloheimo Leena 2015. Vapaan sivistystyön palvelurakenne Oppilaitosten koulutustarjonta. Helsinki: Vapaa Sivistystyö ry.
- Saloheimo Leena 2016. Opistoista oppimiskeskuksiksi. Esimerkkitaupauksia vapaan sivistystyön oppilaitosten rakenteellisesta kehittämisestä Teoksessa Harju Aaro & Saloheimo Leena. Vapaan sivistystyön oppilaitosfuusiot. Helsinki: Vapaa Sivistystyö ry.
- Sarjala Jukka 2002. Taistelu Peruskoulusta. Teoksessa Holopainen Tapio & Lukkarinen Esko & Rautama Pauli (toim.) 2002. Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry.
- Sederlöf Heikki 1989. Sisäoppilaitospedagogiikka? Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliikeen juhlaKirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Sihvonen Juha 1990. Onko vapaat sivistystyöt tehty? Opistotoiminnan kriittisiä kysymyksiä. Helsinki: Kansalais- ja työväenopistojen liitto ry.
- Sihvonen Juha 1996. Sivistystä kaikille vai valituille. Kansalaisopistotoiminnan kehitys vapaasta kansanvalistustyöstä maksupalveluun. Tampere: Tampereen yliopisto Acta Universitatis Tamperensis Ser A. vol 519.
- Sihvonen Juha 2000. Kansalaisopistojen 100-vuotinen selviytymistaistelu. Teoksessa Pekka Sallila & Seppo Niemelä (toim.) Sivistystyö osaamisyhteiskunnassa. Aikuiskasvatuksen 40. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Sihvonen Juha 2006. Tulosten arviointi vapaassa sivistystyössä. Teoksessa Tuomisto Jukka & Salo Petri (toim.) Edistävää ja viihdyttävää aikuiskasvatus. Aulis Alasen aikuisopetuksen laatua etsimässä. Tampere: Tampere University Press.
- Sihvonen Juha 2015. Vielä kerran – onko vapaat sivistystyöt tehty? Teoksessa Pätäri ym. (toim.) 2015. Vapaa, vallaton & vangittu sivistystyö. Sivistystyön vapaus ja vastuu pamfletti 2015. Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Siljander Pauli 1982. N.F.S.Grundtvigin sivistysnäkemys ja kansanopiston tehtävä. Oulu: Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 11/1982.
- Siljander Pauli 1988. Hermeneuttisen pedagogiikan pääsuuntaukset. Oulu: Oulun yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan tutkimuksia 55/1988.
- Siljander Pauli 2008. Kasvatustiede eilen ja nyt – teorianhistoriallisia murroksia. Teoksessa Siljander Pauli & Kivelä Ari (toim.) Kasvatustieteen tila ja tutkimuskäytännöt. Paradigmat katosivat, mitä jäljellä. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, kasvatustieteen tutkimuksia 38.
- Siljander Pauli 2014. Systemaattinen johdatus kasvatustieteeseen. Peruskäsitteet ja pääsuuntaukset. Tampere : Vastapaino.
- Siltala Juha 1999. Valkoisen äidin pojat. Siveellisyys ja sen varjat kansallisessa projektissa. Helsinki: Otava.
- Silvennoinen Heikki 2002. Koulutus marginalisaation hallintana. Helsinki: Gaudeamus.
- Silvennoinen Heikki 2011. Aikuiskoulutuksen vaikuttavuus työmarkkinoilla. Teoksessa Rinne Risto & Jauhiainen Arto (toim.) Aikuiskasvatus ja demokratian haaste. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Silvennoinen Heikki 2013. Artikkelit aikuiskasvatus-lehdessä 3/2013.
- Silvennoinen Heikki 2014. Käänteentekijät - aikuiskoulutuksen vaikuttajia 1980-luvulta 2010-luvulle. Teoksessa Kari Kantasalmi & Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä,

- politiikkoja ja asiantuntijoita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin. Suomalaisen aikuiskasvatuksen kentät ja kerrostumat, Sakke. Tampere: Tampere University Press.
- Sippola Matti 2010. Kehitysalueista aluekehitykseen. Suomen virallisen aluepolitiikan 30 ensimmäistä vuotta 1966 - 1995. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, alueiden kehittäminen 31/2010.
- Sivonen Kirsti 2006. Itsekasvatus suomalaisena käsitteenä ja käytäntöinä. Joensuu: Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja n:o 117.
- Sotarauta Markku 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä: Finnpublishers.
- Sotarauta Markku 2003. Luovat yksilöt ja heimot tietämysyhteiskunnassa. Teoksessa Riikonen Virve (toim.) Valituksesta tietämysyhteiskuntaan. Helsinki: Opintotoiminnan keskusliitto ja kansanvalistusseura.
- Sotarauta Markku 2004. Prologi: Alueiden kehittämispeleistä evoluutiopelieihin. Teoksessa Sotarauta Markku & Kosonen Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere: Tampere University Press, Tampere.
- Sotarauta Markku 2007. Evolutionaarinen muutuskäsitys ja itseuudistumisen kapasiteetti. Käsitteellistä perustaa etsimässä. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE työraportteja 17/2007.
- Sotarauta Markku 2008. Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Teoksessa Mustikkamäki Nina & Sotarauta Markku (toim.) Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta Markku 2015. Aluekehittämisen kehityskaari Suomessa ja peruskäsitteet. Teoksessa Karppi Ilari (toim.) Governance. Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu.
- Sotarauta Markku 2016. Place leadership, governance and power. Administration, vol. 64, nos 3/4 (2016), pp. 45–58 doi: 10.1515/admin-2016-0024
- Sotarauta Markku 2017. An Actor-centric bottom-up view of institutions: Combinatorial knowledge dynamics through the eyes of institutional entrepreneurs and institutional navigators. Environment and Planning D: Politics and Space. Vol. 35 (4) 584 – 599. Sage.
- Sotarauta Markku & Kosonen Kati-Jasmin 2004. Strategiarituaaleja koneistoyhteiskunnassa vai dynaamisia prosesseja tietämystaloudessa. Teoksessa Sotarauta Markku & Kosonen Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta Markku & Kostiainen Juha & Saarivirta Toni & Kosonen Kati-Jasmin. 2009. Itseuudistumisen kapasiteetin luonne ja ydinprosessit. Huomioita ja johtopäätöksiä 91”Self-Renewal Capacity of Clusters” -projektista. Teoksessa Sotarauta, M. (toim.) Itseuudistumisen kapasiteetti ja alueelliset innovaatiopolitiikat. Tekesin katsaus 263/2009. Helsinki: Tekes.
- Sotarauta Markku & Lakso Timo 2000. Strateginen suunnittelu Kainuun kehittämistoiminnassa. Teoksessa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (toim.) Alueiden kilpailukyyn kahdeksan elementtiä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja 137.
- Spangar Timo & Jokinen Esa 2006. Aikuisopiskelun henkilökohtaistamisesta aikuiskoulutuksen henkilökohtaistamiseen. AiHe-projektin kokonaisarvioinnin loppuraportti. Helsinki: Opetushallitus.

- Stalder Felix 2006. Manuel Castells. The Theory of the Network Society. Polity Press. MPG Books Ltd, Podmin, Gornwall, Great Britain.
- Stenius Henrik 1981. Mihin yhteiskuntaan syntyivät kansanliikkeet. Teoksessa suomalaiset kansanliikkeet. Helsinki: Yleisradion opetusohjelmat.
- Streeck Wolfgang & Thelen Kathleen 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. Teoksessa Streeck Wolfgang & Thelen Kathleen (toim.) Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford University Press USA.
- Stähle Pirjo 2004. Itseuudistumisen dynamiikka.: Systeemiajattelu kehittämissuhteiden ymmärtämisen perustana. Teoksessa Sotarauta Markku & Kosonen Kati-Jasmin (toim.) Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere: Tampere University Press.
- Stähle Pirjo & Sotarauta Markku 2003. Alueellisen innovaatiotoiminnan tila, merkitys ja kehityshaasteet Suomessa. Tulevaisuusvaliokunta, teknologian arviointeja 15. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2003.
- Sulkunen Pekka 2005. Vaikuttavuus arviointitutkimuksen rivien välissä. Teoksessa Pekka Räsänen, Anu-Hanna Anttila ja Harri Melin (toim.) Tutkimus menetelmien pyönteessä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä : PS-kustannus.
- Suomaliset ajatushautomot 2018. Luettu 23.12.2018. Osoitteessa https://fi.wikipedia.org/wiki/Luokka:Suomalaiset_ajatushautomot
- Suoranta Juha 2000. Sivistyksellisen aikuiskasvatuksen mahdollisuudet eilen, tänään ja huomenna. Teoksessa Pekka Sallila ja Seppo Niemelä (toim.) 2. muuttamaton painos. Aikuiskasvatuksen 40. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Suoranta Juha & Kauppila Juha & Mäki-Ketelä Juha 2008. Näkökulmia informaatioyhteiskuntaan ja aikuisten mediakasvatukseen. Teoksessa Suoranta Juha, Kauppila Juha, Rekola Hilka, Salo Petri ja Vähälakka-Ruoho Marjatta, Aikuiskasvatuksen risteytasemalla. Johdatus aikuiskasvatukseen. 2. korjattu ja uudistettu laitos. Joensuu: Joensuun yliopisto Täydennyskoulutuskeskus julkaisusarja B, oppimateriaalia n:o 25.
- Takatalo Erkki 2012. Taotaan arvot toiminnaksi. Teoksessa Anderzén Janica ja Vesalainen Elina (toim.), 2012. Yhdessä moniäänisesti. Kirjoituksia vapaan sivistystyön Arvoista. Helsinki: Kansalaisopistojen liiton julkaisuja I, Kansalaisopistojen liitto KoL.
- Tasala Heikki 2017. Sosiaalinen pääoma ja uppoutuneisuus: sosiaalisen rakenteen huomiointi taloustieteellisessä tutkimuksessa. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, pro gradu syyskuu 2017.
- Temmes Markku & Ahonen Pertti & Ojala Timo 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Helsinki: Opetusministeriö.
- Tiensuu Kyllikki 1989. Kristilliset kansanopistot Suomessa. Teoksessa Vapauden vankina. Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa. Kansanopistoliiikkeen juhla-kirja. Helsinki: Suomen kansanopistoyhdistys.
- Tiihonen Seppo 2006. Poliittisen hallinnan ja hallintapolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvulla. Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus kirja Oy.
- Tiilikainen Aaro 2007. Teoriassa kyllä... Resurssiriippuvuuksien vaikutukset seutujen hallintaan kolmen kaupunkiseudun kokemusten perusteella. Rovaniemi: Lapin yliopisto, Acta Universitatis Lapponiensis 117.
- Tilastokeskus 2013. Aikuiskoulutustutkimus 2012.

- Tontti Jarkko 2005. Olemisen haaste – 1900-luvun hermeneutiikan päälinjat. Teoksessa Jarkko Tontti (toim.) Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino.
- Tuomisto Jukka 2000. Vapaa sivistystyö 2000-luvun kynnyksellä - uudet tehtävät ja vaatimukset. Teoksessa Pekka Sallila & Seppo Niemelä (toim.) Sivistystyö osaamisyhteiskunnassa. Aikuiskasvatuksen 40. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Tuomisto Jukka 2002. Arkipäiväoppiminen aikuiskasvatuksen ja elinikäisen oppimisen kontekstissa. Teoksessa Pekka Sallila ja Tapio Vaherva (toim.) Arkipäivän oppiminen. Aikuiskasvatuksen 39. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Tuomisto Jukka 2003. Vapauden kaipuu vapaassa sivistystyössä. Teoksessa Riikonen Virve (toim.) Valistuksesta tietämysyhteiskuntaan. Helsinki: Opintotoiminnan keskusliitto ja kansanvalistusseura.
- Tuomisto Jukka 2006. Edistävää ja viihdyttävää opintokerhoto – Aulis Alanen opintokerhotyön tutkijana ja k Teoksessa Tuomisto Jukka & Salo Petri (toim.) Edistävää ja viihdyttävää aikuiskasvatus. Aulis Alasen aikuisopetuksen laatua etsimässä. Tampere: Tampere University Press.
- Tuomisto Jukka 2014. Suunnittelukeskeisen aikuiskoulutuspolitiikan arkkitehdit: Aulis Alanen ja Veli Lehtinen. Teoksessa Kari Kantasalmi & Mauri Nest (toim.) Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantuntijoita. Näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikutajiin. Suomalaisen aikuiskasvatuksen kentät ja kerrostumat, Sakke. Tampere: Tampere University Press.
- Tuomisto Jukka & Salo Petri (toim.) 2006a. Edistävää ja viihdyttävää aikuiskasvatus. Aulis Alasen aikuisopetuksen laatua etsimässä. Tampere: Tampere University Press.
- Tuomisto Jukka & Salo Petri (toim.) 2006b. Suunnittelupolitiikasta elämänpolitiikkaan. Teoksessa Tuomisto Jukka & Salo Petri (toim.) Edistävää ja viihdyttävää aikuiskasvatus. Aulis Alasen aikuisopetuksen laatua etsimässä. Tampere: Tampere University Press.
- Tuomola-Karp Päivi 2005. Laatu luottamuksen rakentamisena – laatuikäisyys kansanopistoissa. Helsinki: Helsingin yliopisto. Akateeminen väitöskirja.
- Turunen Annika 2015. Puutöitä ja kansalaisuutta. Teoksessa Pätäri Jenni & Turunen Annika & Sivelius Ari (toim.) Vapaa, vallaton & vangittu sivistystyö. Sivistystyön Vapaus ja Vastuu -pamfletti 2015. Helsinki: Vapaa sivistystyö ry.
- Työn murros ja elinikäinen oppiminen 2018. Elinikäisen oppimisen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän raportti. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:8.
- Urheiluopistoverkosto 2010-luvulla 2009. Urheiluopistojen koulutuksen ja verkostoyhteistyön kehittämislinjauksia, Helsinki: Opetusministeriön julkaisuja 2009:41
- Vaherva Tapio & Malinen Anita & Moisio Antti & Raivola Reijo & Salo Petri & Kantasalmi Kari & Kampi Päivi & Silvennoinen Heikki 2006. Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 16.
- Vaherva Tapio & Malinen Anita & Moisio Antti & Raivola Reijo & Salo Petri & Kuusipalo Paula & Silvennoinen Heikki & Vaahtera Kaisa 2007. Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnat. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 25.

- Valkonen Emilia 2015. "Me myymme ja markkinoimme kursseja" Markkinaorientaation piirteet kansalaisopistoissa. Joensuu, Itä-Suomen yliopisto. Dissertations in Education, Humanities, and Theology, No 79.
- Valpas Unto 2002. Koulutus on tasa-arvon ja hyvinvoinnin perusta. Teoksessa Holopainen Tapio & Lukkarinen Esko & Rautama Pauli (toim.) 2002. Paluu kansalliseen koulutuspolitiikkaan. Kirjoituksia suomalaisesta koulutuksesta ja koulutuspolitiikasta. Helsinki: Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry.
- Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2008 - 2012, 2008. Valmisteluryhmän väliraportti 6.10.2008. Helsinki: Opetusministeriö.
- Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009 - 2012, 2009. Opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän loppuraportti. Helsinki: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:12.
- Vapaan sivistystyön rahoitustyöryhmän muistio 2010. Helsinki Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:12.
- Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän muistio 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:25.
- Vapaan sivistystyön uusi sivistystehtävä 2017. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:33.
- Varjo Janne 2007. Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsinki: Helsingin yliopisto, Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 209.
- Varto Juha 2005. Hermeneutiikka ja historismi: kaksi vuosisadan vaihdetta. Teoksessa Jarkko Tontti (toim.) Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Tampere: Vastapaino.
- Wilson Geoff A. 2014a. Community resilience: path dependency, lock-in effects and transitional ruptures. *Journal of Environmental Planning and Management* 57:1, 1-26. Routledge.
- Wilson Geoff A. 2014b. Community Resilience, Transitional Corridors and Macro-Scalar Lock-in Effects. *Environmental Policy and Governance* 24, 42-59. Wiley Online Library. John Wiley & Sons Ltd.
- Virkkala Seija 2003. "Oppiva alue" käsitteen tausta ja sovelluksia alue- ja maaseudun kehittämisessä. Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti, Kokkola. ChyNetti nro 31. Saatavissa: <http://www.chydenius.fi/julkaisut/chynetti/artikkelit/chynetti31.html>. Luettu 1.11.2017.
- Virkkala Seija & Lundström Niklas & Katajamäki Hannu 2014. Aluekehittäminen ja pirulliset ongelmat. Teoksessa Lehto Kirsi (toim.) Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, opetusjulkaisuja 65, hallintotieteet 2.
- Virta Ilkka 2011. Kansalais- ja työväenopistot - koulutuksellista tasa-arvoa? Teoksessa Rinne Risto & Jauhiainen Arto (toim.) Aikuiskasvatus ja demokratian haaste. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Virtanen Mikko J. 2015. Systemiteoreettisia askelmerkkejä nyky-yhteiskunnassa. Tutkielma systemiteoreettisesta yhteiskuntateoriasta ja sen metodologisesta käytöstä. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Virtanen Anne 2007. Ammatillinen aikuiskoulutus: taustaa, kirjoa ja nykytilaa. Teoksessa Collin K. & Paloniemi S. (toim.) Aikuiskasvatus tieteenä ja toimintakenttänä. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Virtanen Petri & Stenvall Jari 2014. Alykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.

- Visio 2000. Vapaan sivistystyön visio 2005. Helsinki: Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö (VSY).
- VSY – VISIO 2010, 2005. Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön VSY – VISIO 2010. Helsinki: Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö.
- Värri Veli-Matti 2002. Kasvatus ja ”ajan henki” - Tulkintoja psykokapitalismin armottomuudesta. Artikkelit Aikuiskasvatus –lehdessä 2/2002.
- Wilenius Markku 2006. Yhteiskunta, tulevaisuus ja ennakointi. Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus kirja Oy.
- Yliaska Ville 2014. Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into-kustannus.
- Yrjölä Pentti 2003. Aikuiskoulutuspolitiikka vapaassa sivistystyössä ja opintokeskusten toiminnassa. Teoksessa Riikonen Virve (toim.) Valistuksesta tietämysyhteiskuntaan. Helsinki: Opintotoiminnan keskusliitto ja kansanvalistusseura.

Muita elektronisia julkaisuja:

Pätäri Jenni 2017. Vapaan (kansan)sivistystyön opinnäytetutkimus 1933 - 2017. Luettu 11.6.2018. Excel-taulukko osoitteessa: http://www.vapausjavastuu.fi/wp-content/uploads/2016/07/Opinnaytteet_koonnut-Jenni-Patari120917.xlsx

LIITTEET

LIITE 1. VAPAAAN SIVISTYSTYÖN OPPILAITOKSET

Vapaan sivistystyön lakiperustaisuus

Kielitoimiston sanakirja ei tunne termiä vapaa sivistystyö (<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>). Se ei tunne myöskään sanoja sivistystoiminta tai sivistystyö. Sana ”kansansivistys” määrittelyllä ”vars. sivistys, joka perustuu vapaaseen harrastustoimintaan”, löytyy. Vapaa sivistystyö on kielellisesti ”teko-termi vailla sanakirjamäärittelyä”. Vapaa sivistystyö tarkoittaa avoimen nettisanakirja wikipedian mukaan ”Suomessa vapaaehtoisten, kaikille avointen opintojen tarjoamista kansanopistoissa, kansalais- ja työväenopistoissa, kesäyliopistoissa, urheiluopistoissa ja opintokeskuksissa sekä erilaisten sivistys- ja neuvontajärjestöjen järjestämää aikuiskasvatusta”. ”Vapaassa sivistystyössä opinnot ovat yleissivistäviä tai yhteiskunnalliseen osallistumiseen (esim. ammattiyhdistystoimintaan) painottuneita opintoja sekä harrastuksiin valmentavia opintoja. Opiskelu vapaan sivistystyön oppilaitoksissa vaihtelee iltaopiskelusta kokopäiväisiin lyhyt- ja pitkäkestoisiin kursseihin, etäopiskeluun tai intensiivikursseihin.”

Vapaa sivistystyö on yläkäsite ja koskee vapaan sivistystyön järjestöjen kaikkea toimintaa. Tässä tutkimuksessa vapaa sivistystyön ulkopuolelle jätetään edellisen määritelmän sisältämä erilaisten sivistys- ja neuvontajärjestöjen järjestämä aikuiskasvatusta ja keskitytään pelkästään vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaan. Vapaa sivistystyö on siis suppeasti määriteltynä vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää opintomuotoista toimintaa.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminta perustuu lakiin. Tällä hetkellä voimassa oleva Laki vapaasta sivistystyöstä (1998/632) ja sen ensimmäinen pykälä, ns. tarkoitussykälä, määrittää vapaan sivistystyön tarkoituksen. ”Vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Vapaana sivistystyönä järjestettävän koulutuksen tavoitteena on edistää ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansanvaltaisuuden, moniarvoisuuden, kestävästä kehityksen, monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden toteutumista. Vapaassa sivistystyössä korostuu omaehtoinen oppiminen, yhteisöllisyys ja osallisuus.”

Tarkoituksipykälän sisältö muuttui selvästi lainsäädäntöuudistuksessa vuonna 2010. Niemelän (2008a, 24) mukaan aikaisempi muotoilu sisälsi vielä kaikki vapaan sivistystyön keskeiset ulottuvuudet: elinikäisen oppimisen, persoonallisuuden, yhteisön, kansanvallan ja moniarvoisuuden. Alkuperäisen lain ydinsisältö kesti aikaa sellaisenaan reilut kymmenen vuotta.

Iso vapaata sivistystyötä koskenut lakiuudistus toteutettiin Suomessa vuoden 1998 koululakien lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Osana uudistusta luovuttiin yksittäisten vst-oppilaitosten oppilaitosmuotoihin perustuvasta erityislainsäädännöstä, joka siihen asti oli ohjannut yksittäisten vst-oppilaitosmuotojen toimintaa. Osa vst-oppilaitoksista järjestää myös perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta. Tällöin niiden toimintaan sovelletaan niiltä osin suoraan asianomaisia toiminta- ja rahoitussäännöksiä, perusopetuslakia (628/1998), lukiolakia (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia (630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia (631/1998) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (635/1998).

Vuoden 1998 lakiin koottiin ensimmäistä kertaa kaikki vapaata sivistystyötä tällä hetkellä tekevät oppilaitosmuodot, ja laki tuli voimaan vuoden 1999 alusta. Näin kansanopistot, kansalaisopistot, opintokeskukset ja liikunnan koulutuskeskukset sekä kesäyliopistot muodostivat ”uuden vapaan sivistystyön kokonaisuuden”. Myöhemmin lakiin lisättiin yksittäisenä oppilaitoksena myös Snellman -korkeakoulu. Snellman -korkeakoulua ei kuitenkaan tarkastella tässä tutkimuksessa.

Leimallinen piirre vst-oppilaitosten toimintaa sääntelevässä ja ohjaavassa taustalainsäädännössä on ollut, että vst-oppilaitosten toimintaperusteita on viime vuosina tarkennettu useaan otteeseen lakiin tehdyillä täydennyksillä ja muutoksilla. Vuosina 1999 - 2017 vst-oppilaitoksia yhteisesti koskevan vst-lain voimaantulon jälkeen lakiin on tehty muutoksia ja täydennyksiä lähes vuosittain. Voi todeta, että lakia ei uudistettu kauden aikana neljänä vuotena eli vuosina 2003, 2007, 2008, 2011. Vapaan sivistystyön lakiin on asetuksilla (pohjana asetus 6.11.1998/805) tehty useita täydentäviä muutoksia (1999, 2001, 2002, 2003, 2008, 2009, 2012 ja 2015) noina vuosina. Lain sisällölliset muutokset ovat varmasti olleet perusteltuja yhteiskunnan muuttuessa nopeasti. Kuvaavaa nopeatempoisuuden lisääntymiselle on, että pitkään voimassa ollut vuoden 1963 laki, joka koski vain kansalaisopistoja, uudistettiin laajemmin vasta vuonna 1998. Siihen tehtiin kansalaisopistoja koskeva ”isompi” kokonaisrakenteen muutos vasta vuonna 1998. Vuoden 1998 yhteinen laki on yhä lisäyksiä ja muutoksia kaikkien vst-oppilaitosten toiminnan lainsäädännöllinen pohja, josta toiminnan sisällöt ja ylläpitämislupien sisältö tulee johtaa. Tehtyjen lakimuutosten suurta määrää selittää myös se, että konkreettiset valtionapuperusteit-

den muutokset on usein toteutettu lakien tasolla. Se on ollut ns. hyvää hallintoa, koska suomalaiseen valtiosääntöön liittyvä tärkeä periaate eduskunnan absoluuttisesta budjettivallasta (ns. finanssivalta) yhteisten rahojen käytön jaosta päätettäessä on näin toteutunut (esim. Husa ja Pohjalainen 2002, 95).

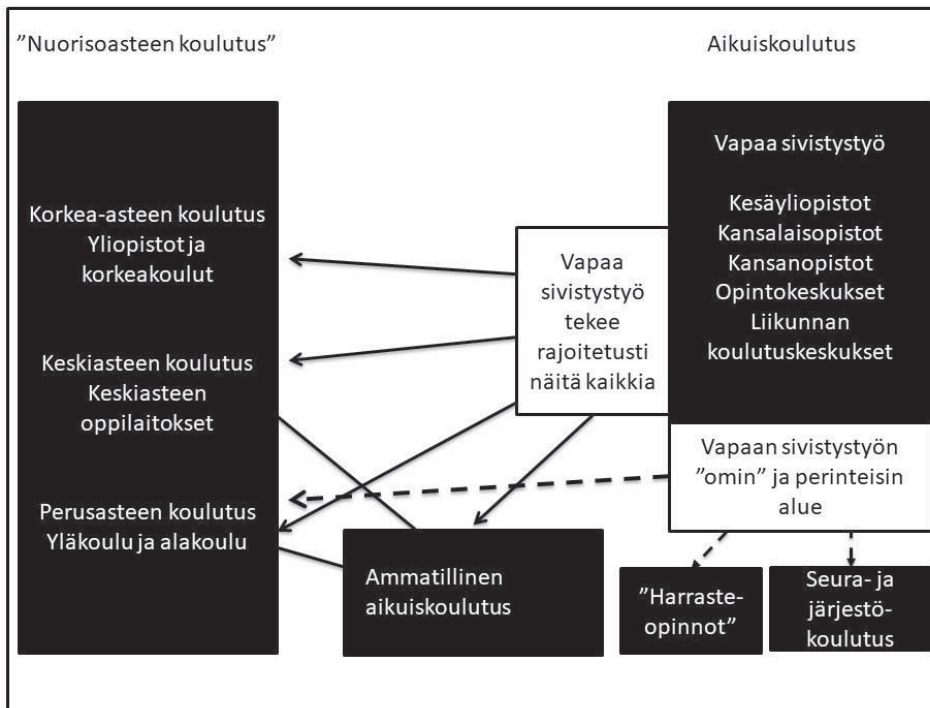
Vst-oppilaitoksia koskevien lakien sanotaan olleen perinteisesti valtionapulakeja, joissa toiminnan sisältöä on säädelty suhteellisen vähän. Sääntely on tapahtunut valtionavun saamiselle asetettujen yksityiskohtaisten valtionavun ehtojen kautta. Koko opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmää (Hyötyläinen 2002, 36) on viime vuosikymmeninä uudistettu useita kertoja, ja 1990-luvun alkupuolella siirryttiin myös vapaan sivistystyön valtionapurahoituksessa menoperusteisesta rahoitusjärjestelmästä laskennalliseen rahoitusjärjestelmään muun koulutusjärjestelmän ohessa.

Vuonna 1998 uudistettu vapaan sivistystyön laki on sekä toiminta- että rahoituslaki. Laissa säädetään vapaan sivistystyön tarkoituksesta sekä kunkin oppilaitosmuodon erityistehtävistä ja rahoitusperusteista. Vapaan sivistystyön tavoitteet, tehtävät ja voimavarat määräytyvät lainsäädännön, valtion talousarvion, hallitusohjelman sekä valtioneuvoston hyväksymän erityisen Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman perusteella.

Vst-oppilaitosten toiminta ja niiden toimintaansa saama valtionapu pohjautuvat lakiin vapaasta sivistystyöstä ja sen antamaan mahdollisuuteen perustaa tietyin edellytyksin oppilaitos. Laissa säädetään erikseen vst-oppilaitoksen ylläpitämisestä. Sen perusteella asianomainen ministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan tämän lain mukaisen oppilaitoksen ylläpitämiseen. ”Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että on olemassa sivistystarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Oppilaitosta ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.” Ne eivät voi kuin osin toimia kilpailluilla markkinoilla, koska niiden toiminnan perustana ei voi olla taloudellisen voiton tavoittelu.

Sivistystarve on kunkin vst-oppilaitosten osalta kuvattu niiden ylläpitämislupiaan varten ministeriölle toimittamissa hakemuksissa, jotka siis ovat tämän tutkimuksen empiirisen osan tutkimuskohteena. Uudet ylläpitämisluvat vst-oppilaitosten ylläpitämiseen on myönnetty ylläpitämislupahakemuksen ja siihen liitettyjen asiakirjojen perusteella vuosina 2012 ja 2013.

Suomalainen koulutusjärjestelmä ja oppilaitosten välinen työnjako on esitetty tiivistetyssä kuviossa 58.



Kuvio 58. Suomalaisen koulutus- ja koulujärjestelmän yksinkertaistettu kuvaus (soveltaen Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018)

Suomalainen koulujärjestelmä rakentuu kolmetasoisesti perusasteen, keskiasteen (tai toisen asteen) ja korkea-asteen koulutuksesta (kuvion 58 vasemman puoleinen laatikko). Antikaisen (2015, 26) mukaan koulutusmallina on peruskoulutuksen osalta ollut ns. yhtenäiskoulumalli. Nuorisoasteen koulutuksen rinnalla puhutaan aikuiskoulutuksesta, joka on suunnattu erityisesti aikuisille. Yhteiskunta takaa kaikille suomalaisille maksuttoman peruskoulutuksen, jota voi täydentää yhä lisääntyvin osin maksullisella tai valtion osin tukemalla lisäkoulutuksella. Peruskoulutuksen suomalaisessa koulujärjestelmässä järjestävät erilaiset oppilaitokset, jotka peruskoulu- ja lukiotasolla ovat pääosin kuntien valtion tuella ylläpitämiä. Muut oppilaitokset toimivat hyvin erilaisilta toimintapohjilta. Oppilaitoksia ylläpitävät valtio, kunnat,

kuntayhtymät sekä säätiöt, yhdistykset, kansalaisjärjestöt ja muut yksityisoikeudelliset toimijat.

Aikuiskoulutus on siis osa kokonaiskoulutusjärjestelmää (edellisen kuvion oikea puoli). Aikuiskoulutus täydentää nuorisoasteen periaatteelle rakentuvaa koulujärjestelmää. Aikuiskoulutukseen osallistuvilla voi olla joko puutteellinen peruskoulutus (vanhemmat ikäluokat), tarve parantaa omaa koulutustasoaan tai vain tarve osallistua itseään kiinnostavaan koulutukseen. Myös aikuiskoulutus jakautuu kahteen osaan eli ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön. Ammatillinen aikuiskoulutus on nimensä mukaisesti ammatillista. Sen kautta haetaan lisää pätevyyttä tai hakeudutaan kokonaan uusiin tehtäviin. Ammatillinen aikuiskoulutus liittyy kokonaiskoulujärjestelmään. Vapaan sivistystyön koulutus on luonteeltaan pääosin vapaatavoitteista. Usein tavoitteena ei ole hankkia varsinaista pätevyyttä vaan sivistää itseään jollain itseään kiinnostavalla elämän osa-alueella. Puhutaan myös harrastesuuntautuneista opinnoista. Kytkeä kokonaiskoulujärjestelmään on löyhempi ja tilanneriippuvainen. Vapaan sivistystyön toimijat määrittelevätkin vapautensa usein juuri vapaudeksi koulujärjestelmästä, vaikka suuri osa niiden toiminnasta on koulujärjestelmään tavalla tai toisella kytkeytyntä.

Aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö ei kuluneen 100 vuoden ajanjakson aikana ole aina ollut samanlaista. Se on tuon ajanjakson aikana muuntunut sisällöllisesti sekä tavoitteiltaan monella tavalla. Samalla tavalla siihen suunnatut resurssit ja toiminnan järjestämispuitteet ovat muuntuneet. Esimerkiksi vuonna 1970 aikuiskoulutuksella tarkoitettiin kaikkea koululaitoksen (nuorisoasteen koulujärjestelmä edellä) ulkopuolella tapahtuvaa koulutusta. Vapaa sivistystyö (aik. vapaa kansansivistystyö) määriteltiin tuossa yhteydessä käsittämään aikuiskasvatuksesta sen lohkon, ”jossa työtään suorittavat kansalais- ja työväenopistot, yleiset kirjastot, opintokerhot sekä ns. järjestömuotoinen sivistystyö yleensä”. (Karjalainen 1970, 7 - 8.)

Vapaan sivistystyön organisaatiot nauttivat lakisääteistä tai muuta valtionapua. Niillä on myös tiettyjä yhteisiä yleissivistyksellisiä päämääriä. (Karjalainen 1970, 7 - 8.) Urpo Harvan mukaan vapaan sivistystyön, erityisesti kansalaisopiston, ”epävarsinainen” tehtävä - ei siis päätehtävä - on tukea ja paikata koulujärjestelmää. Epävarsinaiset tehtävät on katsottu jonkun muun oppilaitoksen varsinaiseksi tehtäväksi, esimerkiksi perusopetusta antavan oppilaitoksen tai yliopiston. Niistä ei saisi Harvan vuonna 1970 esittämän käsityksen mukaan muodostua opiston (vst-oppilaitoksen) varsinaista tehtävää. Vapaan sivistystyön tehtävä nousee kahdesta suunnasta: ympäristön muutoksesta ja yksittäisten ihmisten kasvun tukemisesta. (Harva 1970, 18 - 19.) Tavoitteet vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaan eivät nouse koulujärjestelmästä vaan sen ulkopuolisesta toiminnasta ja tarpeesta. Tämä

piirre on pitkään nähty keskeisenä ulottuvuutena, joka erottaa vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämän koulutuksen muun koulujärjestelmän järjestämästä koulutuksesta. Vst-oppilaitoksen tehtävä on osin koulujärjestelmää täydentävä, mutta sen perustehtävä nousee itsemäärittelyistä eli niistä tehtävistä, jotka vapaan sivistystyön toimijat itse kokevat kohderyhmilleen tärkeiksi ja mielekkäiksi; valtio sitten tietyin edellytyksin tukee tätä toimintaa.

Viimeisimpänä uusi ylläpitämislupa on myönnetty vuoden 2015 alusta Perus-suomalaista puoluetta lähellä olevalle Pekasus-opintokeskukselle, jonka ylläpitäjänä on Peruskansan sivistysliitto, jolle oppilaitoksen ylläpitämislupa on myönnetty. Vapaan sivistystyön oppilaitoksia oli tutkimuksen empiirisen osan aineistossa yhteensä 306 kappaletta vuonna 2012 (taulukko 9).

Taulukko 9. Vst-oppilaitosten lukumäärä vuonna 2012

	Yhteensä	%
Kansalaisopistot	185	60,5
Kansanopistot	76	24,8
Opintokeskukset	11 (+ 1=12)	3,6
Kesäyliopistot	20	6,6
Liikunnan koulutuskeskukset	14	4,5
Yhteensä	306	100

Vst-oppilaitoksista yli puolet on kansalaisopistoja ja vajaa neljännes kansanopistoja. Oppilaitosten kokonaismäärästä on opintokeskuksia, kesäyliopistoja ja liikunnan koulutuskeskuksia noin 5 % kutakin. Ne järjestävät myös tutkintotavoitteista koulutusta peruskoulutuksesta korkea-asteen koulutukseen koulujärjestelmää tukien ja täydentäen (kuvio 58).

Taulukossa 11 ovat perustiedot vst-oppilaitosten taustalla olevien toimijoiden organisaatiomuodoista oppilaitosmuodoittain vuonna 2012. Vst-oppilaitosten taustaorganisaatioista puolet on joko kuntia tai kuntayhtymiä. Kuntien toimimista ”kansalaisjärjestötoiminnassa” ei ole missään vaiheessa nähty ongelmallisenä. Päinvastoin, mm. vuoden 1996 koulutuslakien kokonaisuudistuksen taustaineistoissa tätä pidettiin toimintaa vakauttavana ja pitkäjänteisyyden takaavana yksityiskohtana. Rekisteröityjä yhdistyksiä taustayhteisöistä on kolmannes ja säätiöitä 10 %. Siisiäisen (1998, 211) mukaan Suomessa on 1900-luvulla ollut perinne, että kansalaistoimijat ovat toimineet rekisteröityinä yhdistyksinä. Tällä on hänen mu-

kaansa haluttu korostaa, että toimitaan lainmukaisesti ja lainkuuliaisesti. (Ilmonen 2006, 109.)

Kansalaisopistoista valtaosa on kuntien ylläpitämiä. Kansanopistoista puolestaan yli puolet (60 %) on erilaisten yhdistysten ylläpitämiä. Kesäyliopistoista suurin osa on yhdistysten ylläpitämiä (65 %), ja liikunnan koulutuskeskusten ylläpitäjistä puolestaan suurin osa on säätiöitä (57 %). Kaikkia opintokeskuksia ylläpitää yhdistys. Laissa annetaan vst-oppilaitoksen ylläpitämisluvan saamiseksi määrämuotoisuusehto. Ehdon mukaan vst-oppilaitoksen ylläpitämislupa voidaan myöntää ylläpitämislupahakemuksen pohjalta ainoastaan kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle.

Taulukko 10. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien organisaatiomuoto

	taustaorganisaation muoto						
	Rek. yhdistys	Säätiö	Kunta	Osake-yhtiö	Muu	Kunta-yhtymä	yht.
kansalaisopistot	23 (12,5%)	3	156 (84 %)	1	-	2	185
kansanopistot	46 (60,5%)	17 (22%)	2	5	1	5	76
kesäyliopistot	13 (65%)	3	-	-	-	4 (20%)	20
liikunnan koulutuskeskukset	-	8 (57%)	-	5 (36%)	-	1	14
opintokeskukset	11 (100%)	-	-	-	-	-	11
yhteensä	93 (31%)	31 (10%)	158 (51,5%)	11 (3,5%)	1 (0%)	12 (4%)	306

Vst-oppilaitosten tavoitteena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta ja sen toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Elinikäisen oppimisen painotuksen rinnalle on vst-lain soveltamisessa, erityisesti kehittämisavustusten jaossa, nostettu erityisesti koulutuksen ja palvelujen saavutettavuuden painotus. Rajaus korostaa vapaan sivistystyön luonnetta alueellisena palvelujen tuottajana.

Tarkemmassa lakimäärittelyssä tavoitteiksi nousevat yksilöiden monipuolinen kehittyminen, hyvinvointi, kansanvaltaisuus, moniarvoisuus, kestävä kehitys monikulttuurisuus ja kansainvaltaisuus. Oppimisessa korostuvat omaehtoisuus, yhteisöllisyys ja osallisuus. Oppilaitoksille on annettu lain pohjalta mahdollisuus painottaa toiminnassaan omaa arvo- tai aatetaustaansa tai omia kasvatustavoitteitaan tai koulutustehtäviään.

Vapaa sivistystyö on suomalaisena sovelluksena omanlaisensa toimintamuoto. Sitä ei samalla tavalla toteuteta muualla. Pohjoismaisella sivistystyöllä on paljon yhteisiä juuria ja toiminnassa on paljon samankaltaisuutta. Manninen (2017a ja 2017b) on hiljattain analysoinut aikuiskasvatuksen ja erityisesti vapaan sivistystyön sisältöä kansainvälisesti, erityisesti Euroopassa, ja pohtinut laajasti sen kuvaamiseen eri puolilla Eurooppaa käytettyjä käsitteitä ja niiden sisältöä. Mannisen mukaan termi eurooppalaisessa vertailussa on englanniksi Non-formal, non-vocational adult education (NFNVAE). Muut Euroopassa käytettävät englanninkieliset termit ovat: Non-vocational adult education, vocational adult education and training (VET), non-vocational education, non-formal adult education, popular adult education, non-formal education, liberal adult education ja Nordic popular (or liberal) adult education. (Manninen 2017a, 1 - 8 ja 2017b, 320 - 324; myös Manninen & Meriläinen 2015, 84 - 85.) Erilaiset termit kuvaavat vapaan sivistystyön sisällön erilaisuutta eurooppalaisessa yhteydessään.

Niemelän (2011, 13) mukaan liberal adult education ja popular adult education ovat yleisimmät käännökset, mutta ne antavat rajatun ja harhaanjohtavan kuvan kansansivistyksestä. Nykyisistä termeistä hänen mukaansa paras on nonformal adult education. Tanskalaiset käyttävät termiä people's enlightenment. Niemelä toteaaakin, että on jopa mietitty, että olisi vakiinnutettava käyttöön pohjoismaista kansansivistystyötä kuvaava sana samalla tavalla kuin ”sisu” ja ”sauna” sanoja käytetään kaikkialla maailmassa. Yhteinen sana olisi voinut olla tanskalainen ”folkeoplysning” tai ruotsalainen ”folkbildning”.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toiminta mahdollistuu valtion rahallisen tuen avulla. Yli 50 prosenttia niiden toiminnallisesta rahoituksesta muodostuu valtion-avuisista. Niiden toiminta voidaan perustellusti nähdä eräänlaisena välillisenä valti-onhallintona. Välillistä valtionhallintoa vst-oppilaitosten voidaan sanoa edustavan siksi, että ne suorittavat tiettyjä tehtäviä valtion puolesta niiden taloudellisella tuella lain määrittelemässä toiminnassa.

Vst-oppilaitosta ei voi pitää ilman lupaa niin, että toimintaan saisi valtionapua. Lupaa oppilaitoksen ylläpitämiseen haetaan erillisellä ylläpitämislupahakemuksella. Tällaisia lupia omaan toimintaansa on myös muilla suomalaisilla oppilaitoksilla. Kun lupa on myönnetty, oppilaitos voi sen pohjalta järjestää erilaista koulutustoimintaa haluamallaan tavalla huomioiden lain asettamat, tietyn oppilaitosmuodon erityistavoitteet ja asetuksen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaan asettamat muut rajaehdot. Ministeriö voi myös peruuttaa luvan.

Vst-oppilaitosten toiminnan tarkkoja sisältöjä ei säädellä lainsäädännössä, vaikka edellä mainittuja perusrajoituksia koulutuksen painottamiseen esitetäänkin. Koulu-

tuksen tavoitteista ja sisällöistä päättävät vst-oppilaitosten ylläpitäjät. Monilla taustayhteisöistä on oppilaitoksen ylläpitämisen lisäksi muitakin tehtäviä, mm. erilaista kulttuuritoimintaa ja kulttuuritapahtumia. Osa niistä ylläpitää useampaa vst-oppilaitosta. Monet taustayhteisöistä edustavat erilaisia maailmankatsomuksellisia tai uskonnollisia näkemyksiä tai toimivat painottuneesti paikallisen ja alueellisen sivistystarpeen pohjalta.

Seuraavissa kappaleissa esitetään tiivistetysti kaikkien vst-oppilaitosmuotojen keskeiset toimintaa kuvaavat pääpiirteet.

Kansalaisopistot

Suurin osa kansalaisopistoista on kunnan omistamia aikuisoppilaitoksia. Myös yksityisiä kansalais- ja työväenopistoja on toiminnassa. Monia ylläpitää mm. setlementtiliike. Kansalais- ja työväenopistot järjestävät opetusta käytännössä Suomen jokaisessa kunnassa. Tyypillistä toiminnalle on, että koulutustoiminta on hajautettu eri toimipisteisiin eri puolille kuntaa. Kuntaa laajemmissa seutuopistoissa itsenäisiä toimintoja on jäänyt kaikkien kuntaliitoksessa yhdistettyjen kuntien alueelle. Kansalais- ja työväenopistojen opetuksen painopiste on jo pitkään ollut erilaisissa taideaineissa, kädentaidoissa sekä kielissä.

Kansanopistot

Kansanopistot ovat pääosin toimintamalliltaan valtakunnallisia sisäoppilaitoksia. Suurin osa kansanopistoista on yhdistysten tai säätiöiden ylläpitämiä. Kansanopistot poikkeavat muista vst-oppilaitoksista erityisesti siksi, että niiden pääasiallinen toimintamuoto on nuorten pitkäkestoinen koulutus eli ns. pitkät linjat. Kansanopistojen opintolinjat kestävät useimmiten lukuvuoden. Kansanopistot järjestävät kurseja hyvin erilaisille kohderyhmille. Kansanopistot ovat vst-oppilaitoksista eniten ns. koulutustavarataloja, koska niissä annetaan omaehtoista, yleissivistävää ja tiettyihin ammatteihin perehdyttävää opetusta. Useissa opistoissa on myös perusopetusta, mm. kymppiluokkia, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta. Taustayhteisöillä on toiminnassaan usein jokin aatteellinen tavoite, ja monet toimintamuodoista nousevat arvopohjalta. Kansanopistot on (Alanen 1993, 70; Malviniemi 1989, 21) perinteisesti jaettu grundtvigiläisiin, kristillisiin ja järjestöopistoihin.

Kesäyliopistot

Kesäyliopistoja ylläpitävät tyypillisesti alueelliset, pääosin niiden toimialueen kuntien muodostamat yhdistykset ja eräät maakuntaliitot. Kesäyliopistot järjestävät avointa yliopisto-opetusta, ammatillista täydennyskoulutusta, kielikoulutusta, työ-

voimapolitiittista aikuiskoulutusta sekä lyhytkestoista vapaatavoitteista koulutusta. Kesäyliopistot järjestävät tyypillisesti taide- ja kulttuurialojen kursseja, seminaareja ja tapahtumia, Studia Generalia -luentoja sekä ikääntyvien yliopistotoimintaa. Kesäyliopistot tuottavat myös ammatillista koulutusta joko omaehtoisena koulutuksena tai työnantajien tilaamana henkilöstökoulutuksena.

Opintokeskukset

Opintokeskukset toimivat pääosin valtakunnallisesti. Opintokeskuksilla on alueellisia toimistoja, tyypillisesti 2 - 5. Opintokeskukset ovat sivistysjärjestöjen ylläpitämiä, yksityisiä aikuisoppilaitoksia. Puolet taustajärjestöistä on joko poliittisia puolueita ja ammattiyhdistysliiketyöntekijäisiä, loput ovat taustaltaan ns. sitoutumattomia kansalaisjärjestöjä. Opintokeskusten koulutustarjontaa muotoutuu valtaosaltaan taustajärjestöjen aatteiden ja tarpeiden pohjalta. Opintokeskusten tyypillisiä toimintamuotoja ovat opintokerhot ja kurssit.

Alasen (1993, 59) mukaan opintokeskukset voidaan jakaa neljään ryhmään: puolueperustaisiin, palkansaaaja- ja muihin etujärjestöihin kytkeytyneisiin, uskonnollisiin sekä aatteellisesti avoimiin järjestöihin kytkeytyneisiin. Opintokeskuksista puhuttiin aikaisemmin yleisesti järjestöllisenä sivistystyönä.

Liikunnan koulutuskeskukset

Liikunnan koulutuskeskukset (aik. urheiluopistot) järjestävät vapaatavoitteista koulutusta nuorille ja aikuisille sekä ammatillista perus- ja lisäkoulutusta. Liikunnan koulutuskeskukset toimivat myös urheilijoiden valmennuskeskuksina. Ne kytkeytyvät alueeseensa tyypillisesti taustalla olevien maakunnallisten tukiyhdistysten, säätiöiden tai osakeyhtiöiden kautta ja ovat samalla niiden ylläpitämiä. Toiminta on puitteiltaan vst-oppilaitoksista kaikkein ”liiketoimintamaisinta”, ja taustaorganisaatiot tarjoavat monia työkyvyn ylläpitämiseen ja hyvinvointiin liittyviä maksullisia palveluita.

Linkkejä lisätietoon vapaan sivistystyön oppilaitoksista

Vapaan sivistystyön oppilaitosten keskusjärjestöt
(joiden kautta tiedot alan yksittäisiin oppilaitoksiin)
Kansalaisopistot: <http://www.ktol.fi>
Kansanopistot: <http://www.kansanopistot.fi/>
Kesäyliopistot: <http://www.kesayliopistot.fi/>
Opintokeskukset: <http://www.opintokeskukset.fi/>
Liikunnan koulutuskeskukset: <http://www.urheiluopistot.fi/>
Suomen Setlementtiliitto <http://www.setlementti.fi/>

Muita vapaan sivistystyön toimijoiden yhteistyöelimiä

Vapaa sivistystyö ry: <http://www.sivistystyo.fi/>

Kansanvalistusseura: <http://kansanvalistusseura.fi/>

Ruotsinkielinen yhteistyöjärjestö <https://www.bildningsalliansen.fi/sv/start/>

Laki vapaasta sivistystyöstä <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980632>

Asetus vapaasta sivistystyöstä <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980805>

Vapaan sivistystyön valtionhallinnossa

Opetus- ja kulttuuriministeriön sivusto vapaasta sivistystyöstä <http://minedu.fi/vapaa-sivistystyo/>

Opetushallituksen sivusto vapaasta sivistystyöstä
http://www.oph.fi/koulutus_ja_tutkinnot/vapaa_sivistystyo

Vapaan sivistystyön valtionrahoituksesta

Suomen valtion vuoden 2017, budjettiesitykset
<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2017&lang=fi&maindoc=/2017/aky/aky.xml&opennode=0:1:11:259:683:781:809;>

Valtionavun laskennan yksikköhinnat ja valtionapu
<https://vos.oph.fi/rap/vos/v17/v10yk6117.html>.

Rahoituksen ja yksikköhintojen määräytymisperusteista vuonna 2016

http://www.oph.fi/download/177459_opetus_ja_kulttuuritoimen_rahoytus_2016.pdf

Tietoja vapaasen sivistystyöhön liittyvistä julkaisuista yleisesti:

<http://www.vapausjavastuu.fi/tietopankki/aineistot-ja-julkaisut/>

LIITE 2. YLLÄPITÄMISLUHAHAKEMUSTEN SANA- ANALYYSISSÄ SANASTOSTA POISTETUT SANAT

Yhdistävien rinnastuskonjunktioiden, vahvistussanojen, laatusanojen (esim. suuri, kaunis) eli adjektiivien sekä lyhenteiden ja numerojen poisto. Nämä sanat ovat usein taipumattomia tai vaillinaisesti taipuvia. Viite: Kotimaisten kielten keskus. Kielitoimiston sanakirja osoitteessa: <https://www.kielitoimistonсанakirja.fi/netmot.exe?motportal=80>

aamu, aikana, aina, ainakin, aineet, aineisiin, aineissa, ainoa, aivan, ajalla, ajan, ajasta, ajatus, ajo, alaan, alaisesti, alalla, alan, alhaisen, alkaen, alla, alle, aluksi, alussa, annetaan, antaa, arvoisen, arvon, arvostaen, asema, asemassa, asteen, asukasta, asuvat, avainsanoja, avulla

edelleen, edelleenkin, edellyttää, edellä, ei, eivät, eli, elävien, enemmistö, enemmistöä, enemmän, enenevässä, ennen, ensiarvoisen, entisestään, ensimmäiset, enemmän, enintään, eniten, ensin, ensisijassa, eri, erilaisia, erilaisiin, erikoisesti, erilaiset, erilaisissa, erilaisina, erillisiä, erinomaisia, erinomaisen, eritavalla, erittäin, erityinen, erityisen, erityisesti, erityislaadusta, erot, eräs, esiin, esille, esillä, esim., esitys, eteenpäin, etenkin, ettei, että, etupäässä

haarukassa, haasteita, haetaan, harvemmin, he, heidän, heidät, heille, heillä, heistä, heitä, helposti, hetkellä, hetki, huomioiden, huomioon, hyvin, hyvä, hyväkseen, hyväksytyt, hyvän, hänen, häntä

indeksi, iso, isoa, isoihin, isompiin, itse, itselleen

ja, jatkossakin, jatkua, jatkunut, jatkuva, jatkuvaan, jatkuvasti, jne., jo, johdosta, johon, joih-
tuen, joiden, joihin, joilla, joille, joilta, joissa, joista, joita, joitain, joitakin, joka, jokai-
sella, jokaiselle, joko, jokunen, jolla, jolle, jolloin, jolta, jonka, jonkin, jonkun, jopa,
jos, joskus, jossa, jossain, josta, jota, joten, jotka, jotta, juuri, juurikaan, jälkeen, jär-
jen, jäädessä

kahdeksaa, kahdeksan, kahden, kahta, kahteen, kaikkea, kaiken, kaikesta, kaikkeen, kaikki, kaikkia, kaikkiaan, kaikkiin, kaksi, kaltaista, kannalta, kanssa, kanssaan, kappaletta, karkeistettuna, kasvaa, kautta, kerry, kertaistunut, kesken, keskenään, keskiarvo, keskimäärin, keskimääräistä, keskustella, kiinnitetään, kiinnittyy, kiinnostusta, kilometriä, kirjattuna, kiitettävästi, ko., kohdistuu, kohta, kohtaan, koko, kokoamien, kokonaan, kokonais, kokoon, kolmannen, kolmannes, kolmannesta, kolmas, kolmasosal-
la, kolmasosan, kolme, kolmin, kolmen, koostuu, korkea, korkeampi, korkein, koska, koskeva, koskeva, koskevan, koskien, koti, kotoa, koulu, kovaa, kovin, ks, kts, kuin, kuka, kukin, kuitenkin, kulloisenkin, kulloistenkin, kuluessa, kuluneen, kuluvan, kun, kunkin, kunnioittamiseen, kunnan, kussakin, kuten, kutsutaan, kuudennella, kuu-

kauden, kuukautta, kuulemma, kuusi, käytännön, kymmenen, kymmenestä, kyseessä, kyseiset, kyseisestä, käsin, käytetään, käyttää, käytännössä
 laaja, laimin, lainaus, lainkaan, leveä, lienee, liitteenä, liian, liittyviä, liittyvä, liittyvät, liittyvää, liki, lisäksi, lisäämällä, lopetti, lopullisena, lukeutuu, lukien, luku, lukuisilla, lukumäärä, lukumäärät, luovutti, luvulla, luvun, lyöty, läheisesti, lähes, lähinnä, lähtevä, läpi, läpikäy, läpikäynti, löytymistä,
 maassamme, mainita, mainittakoon, mainituista, mainitulla, mainittuja, mainittujen, melkein, merkittävä, mielenkiintoinen, mieluinen, mihin, mikä, mikäli, mikään, miljoonaa, millaisina, millä, miltei, minkä, missä, missään, mistä, mitattuna, mittava, mitä, mitään, mm., molemmat, monet, monia, monin, moninaiset, muassa, muiden, muidenkin, muihin, muilla, muille, muina, muissa, muissakin, muista, muita, mukana, mm., mukaan, muutoinaan, mutta, muu, muualla, muualta, muuhun, muun, muusta, muut, muutamaksi, muutaman muuta, muuten, muutoin, muutoinkin, myöhemmin, myös, myöskään, myöten, myötä, määrin, määrä, määrän,
 ne, nekin, neljä, neljän, neljästä, niiden, niihin, niille, niillä, niiltä, niin, niinikään, niissä, niistä, niitä, nimeämässä, nimi, nk, noin, nopeasti, nopeimmin, nousevat, nousseeseen, ns., nykyisen, nykyisiä, nyt, nähden, nähdään, näiden, näihin, näin, näissä, näistä, näitä, näkemys, näkökulma,
 ohella, oikea, oikean, oikein, oikeutta, ole, olemaan, olemaankin, oleva, olevaa, olevan, olevalla, olevassa, ovat, olevien, oleville, oli, olisi, olivat, olla, ollaan, olleet, ollen, oma, omaa, omaan, omalla, omaava, omaavia, oman, ominaisuuksia, omistama, on, onkin, osa, osallistuvat, osalla, osalta, osaltaan, osana, osittain, osoitettavissa, osoittaa, osoittautunut, osoituksena, osin, osissa, osittain, osuus, otetaan, otettu, ottaa, ottaakin, ottaen, ovat,
 paikkaa, paitsi, paljolti, paljon, parempi, parhaiten, pariin, parin, parissa, pelkästään, per, perusteella, perustuvaa, pidentämistä, pidetään, piiriin, pikemminkin, pikku, pitkälti, pitäminen, pitämällä, pitävät, pitää, pohjalta, pohtivat, poikkeusta, pois, prosenttiluku, ptk, prosenttia, prosenttiosuus, puhuu, puhuvat, puitteissa, puolella, puolelle, puolesta, puolestaan, puolet, puolilla, puolille, puolitoista, puute, puutteen, puutteiden, puuttuessa, puuttuminen, puuttuvat, pyritään, pysyvästi, päivänä, päällä, pääsemiseen, pääsääntöisesti, päässä, päästy, päätetty
 ratkaista, riippuen, riittävä, riittävästi, riittävät, riitä, runsaammin, runsaasti, runsaat, runsas, runsaslukuiset, runsasta, ryhmät
 saa, saada, saadun, saajia, saakka, saama, saamme, saaneet, saavat, sadan, sadassa, sai, sama, samalla, samana, samanaikaisesti, samanlainen, samassa, sama, samoin, sata, sataa, satoja, se, seitsemän, sektorilla, sellaiseksi, sellaisia, sellaisille, sellaista, selvä, selvästi, selvää, sen, sekä, selkeä, selkeän, sellaisia, seuraava, seuraavaa, seuraava, seuraavassa, seuraavasti, seuraavilla, seuraavat, seuraavia, seuraaviin, seurauksena, siellä, siihen, siinä, siirtyy, siis, siitä, siksi, sille, sillä, silmällä, sinne, sisällä, sisällöllisen, sisältäen, sisältö, sisältöjen, sisäpuolella, sisäänsä, siten, sitten, sitä, suhteellinen, suhteellisen, suhteellisesti, sulkee, suorat, suurempi, suuri, syiden, syistä, systemaattisella, syy, syytä, sävyttää
 tahansa, taholta, tai, taikka, tajun, takaa, takaisin, takanaan, takia, tarvitaan, tasoa, tasokas, tasona, tavalla, tavoitin, tehty, tekee, termit, tietty, tiukasti, toimesta, toinen, toisaalta, toiseksi, toiselle, toisen, toiset, toisistaan, toista, toistaan, toistaiseksi, toistensa, totesi, tuhatta, tulee, tulla, tulleiden, tullut, tuntuvat, tuo, tuoda, tuojana, tuoma, tuomista, tuonee, tuota, tyhjä, tyystin, tähän, tällaisessa, tällaisia, tällaisille, tällaisten, tälle,

tällä, tältä, tämä, tämän, tänä, tärkeänä, tärkeää, tässä, tästä, täten, tätä, täynnä, täysin, täyttämiseen, täyttää

unohtamatta, useammin, useampi, useassa, useat, useiden, useilla, usein, useissa, useista, useita

vaan, vaikka, vaikkakin, vailla, vain, valitettavasti, vara, varsin, varsinkin, vasta, vastaa, vastaan, vastoin, vielä, viidellä, viiden, viidennes, viidestä, viime, viimeisimmät, viimeksi, viiteen, viittaa, viivana, voi, voidaan, voima, voitu, voivat, vrt, vuoksi, vuonna, vuosi, vuosia, vuotiaat, vähentäminen, vähentää, vähintään, vähitellen, välillä, väline

yhdeksän, yhdessä, yhteydessä, yhteen, yhteensä, yht., yhteen, yhtä, yhä, yksi, yleinen, yleis, yleisen, yleisestä, yleiset, yleistä, yleiseksi, yleisenä, yleisesti, yleisiä, yleisten, yli, ym., yms.

