

Kansanopisto- järjestelmä

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



TARKASTUSKERTOMUS 81/2004

Kansanopisto- järjestelmä



VALTIONTALouden
TARKASTUSVIRASTO

ISSN 1238-0296

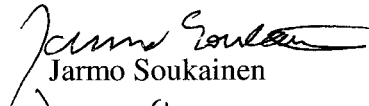
VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 259/54/02
23.9.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40142) kansanopistojärjestelmää koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetusministeriölle, opetushallitukselle, Suomen kansanopistoyhdistykselle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

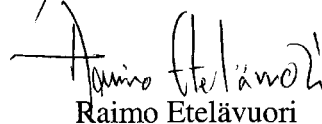
Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos



Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja



Raimo Etelävuori

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	7
RESUMÉ.....	11
1. JOHDANTO	17
2. TARKASTUSASETELMA.....	23
2.1 Tarkastuksen kohde, pääkysymys ja rajaus.....	23
2.1.1 Kansanopistot	23
2.1.2 Pääkysymys ja sen operationalisointi	27
2.2 Aineistot ja menetelmät.....	29
3. TARKASTUSHAVAINNOT	33
3.1 Kansanopistojen perustaminen, kehitys ja keskeiset muutokset.....	33
3.2 Kansanopistojen nykyinen lainsäädäntö	34
3.3 Kansanopistojen ohjauksesta.....	34
3.4 Määrällisiä tietoja kansanopistojen toiminnasta ja taloudesta	36
3.5 Kansanopistojen näkemyksiä toiminnasta, taloudesta ja toiminnan taustoista.....	37
3.6 Valtionavut ja niihin vaikuttavat tekijät	38
3.7 Kansanopistojen asemointi ja asemointiin vaikuttavat tekijät	39
3.8 Kansanopistojen tehtävien ja toiminnan muotoutuminen.....	39
4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	41
 LIITTEET	

KANSANOPISTOJÄRJESTELMÄ

Suomessa on eri puolilla maata yhteensä 91 kansanopistoa. Ensimmäinen kansanopisto perustettiin jo vuonna 1888. Nämä valtaosiltaan yksityiset kansanopistot ovat pystyneet säilyttämään vuosikymmenien aikana asemansa suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Kansanopistot ovat pyrkineet aina sopeutumaan koulutusjärjestelmässä tapahtuneisiin muutoksiin, vaikka niiden toiminta osittain edelleen rakentuu alkuperäisiin peruslähtökohtiin.

Kansanopistot kuuluvat yhtenä oppilaitosryhmänä vapaan sivistystyön oppilaitoksiin, joita ohjataan vapaan sivistystyöstä annetun lain (632/98) perusteella. Tällä lailla ohjataan pääasiassa kansanopistojen vapaan sivistystyön koulutusta, joka muodostaa hieman yli puolet kansanopistojen koulutuksesta. Huomattava osa vapaan sivistystyön koulutuksesta on avoimen yliopiston koulutusta. Kun kansanopistojen tarjoama koulutus kytkeytyy nykyisin lähes koko koulutusjärjestelmään, kansanopistojen toimintaa ja rahoitusta ohjaavat mainitun lain lisäksi nykyisin myös monet muut säännökset. Kansanopistojen yhteenlaskettu liikevaihto oli tarkastuksessa kerättyjen tietojen mukaan vuonna 2002 noin 130 miljoonaa euroa, josta valtion rahoituksen osuudeksi on arvioitu tarkastuksessa 74 miljoonaa euroa eli 57 prosenttia. Tämä luku kuvaa valtion välitöntä kansanopistojen rahoitusosuutta.

Pääkysymyksenä tarkastuksessa oli arvioida kansanopistojen toimintaa, toiminnan tavoitteita ja tähän toimintaan kohdistunutta ohjausta, sekä ohjauksen ensisijaisia vaikutuksia ja tuloksia. Tarkastuksen keskeisenä taustajatoksena oli toiminnan peruslähtökohta: kansanopistojen vapaa tehtävähaku. Kun valtio rahoittaa kuitenkin suurimman osan kansanopistojen toiminnasta, tätä vapaata tehtävähakua on tarkasteltu valtion ohjauksen näkökulmasta. Tarkastuksen kohteena ei ole ollut yksinomaan opistojen vapaan sivistystyön koulutus, vaan koko kansanopistojärjestelmä. Kansanopistojen taloutta ja sen kehitystä koske-

vien tietojen selvittely muodostui tarkastuksessa myös keskeiseksi kohteeksi. Tähän tarkastuskertomukseen liittyy erillinen 257 -sivuinen kokoomaraportti, joka sisältää tarkastustulosten pohjana olevat yksityiskohtaiset tarkastushavainnot.

Tarkastuksen yleisenä johtopäätöksenä on ollut, että opistojen toiminnan ohjauksen perustaa tulisi monelta osin uudistaa, täsmentää ja vahvistaa. Näitä asioita koskevat muutokset edellyttäisivät monilta osin myös toimintaa ohjaavien säännösten muuttamista.

Tarkastuksessa on pidetty puutteena sitä, ettei lainsäädäntöuudistustyössä ole asemoitu kansanopistoja ja niiden tehtäviä, vaan ne ovat jääneet irralliseksi koulutusjärjestelmäkokonaisuudesta. Tarkastuksen perusteella kansanopistojen ulkoisen ohjauksen peruskysymyksenä voidaan pitää sitä, halutaanko opistoja ohjata ja kehittää nykyistä tavoitteellisemmin osana valtakunnan koulutusjärjestelmää siten, että opistot voisivat säilyttää omaleimaisen toimintaprofiilinsa ja tavoitteensa tässä järjestelmässä. Mikäli opistojen tuottamien koulutuspalvelujen saatavuus halutaan turvata tasaisesti koko valtakunnassa, haja-asutusalueiden kansanopistojen toimintaedellytykset pitäisi turvata erityistoimintapiteiden avulla. Toisaalta nykyisellään voidaan nähdä olevan myös paineita opistojen määrän vähentämiseen ja yhdistämiseen muihin vapaan sivistystyön oppilaitoksiin.

Tarkastuksessa on pidetty puutteena, ettei vapaan sivistystyön oppilaitoksilla ole yhtenäistä toimintastrategiaa, jossa eri oppilaitokset – ml. kansanopistot – olisi asemoitu toiminnallisesti myös suhteessa toisiinsa. Tarkastusvirasto on katsonut, että opetusministeriön tulee selvittää mahdollisuudet tämän tyyppisen strategiatyön käynnistämiseksi. Erityisen selvittelyn kohteeksi pitäisi ottaa mahdollisuudet yhdistää kansalaisopistoja ja kansanopistoja. Nämä oppilaitosryhmät on perustettu eri aikoina eri perusteilla, jotka perusteet ovat nykyisin jo menettäneet suurelta osin merkitystään. Yhdistämisä on jonkin verran jo tapahtunutkin ja kokemukset niistä ovat olleet myönteisiä.

Tarkastuksessa on tullut esille, että kansanopistojen nykyiset tehtävämäärittelyt ovat yleisluonteisia. Jotta kansanopistot voisivat tulevaisuudessa säilyttää omaleimaisen toimintaprofiilinsa, niiden asema ja tehtävät tulisi määritellä

lä säännöstasolla nykyistä tarkemmin. Erityisesti kansanopistoihin perinteisesti liittynyt sisäoppilaitos – käsite vaatisi tarkempaa säännösperusteista sisältöä.

Vapaan sivistystyön laki antaa kansanopistoille mahdollisuuden painottaa omaa arvo- ja aatetaustaansa ja kasvatustavoitteitaan. Tarkastuksessa on tullut esiin, että joidenkin opistojen toiminta on opistojen järjestämislupien perusteella haluttu kohdentaa vain opiston ylläpitäjän kanssa yhtäläisen arvo- ja aatetaustan omaaviin henkilöihin. Tätä ei voitane enää pitää lain tarkoittamana toiminnan painottamisena. Ilmeisesti tämä painotusasia edellyttäisi myös tarkempaa sääntelyä.

Kansanopistojen koulutustoiminnan monitavoitteisuudesta ja siitä, ettei kansanopistojen toiminnan tuloksellisuuden kriteereitä ole määritelty, on seurannut se, että nykytilanteessa on hyvin vaikea arvioida sitä, millainen on hyvä, tuloksellinen kansanopisto. Jotta tätä arviointia voisi tehdä, pitäisi pystyä muodostamaan kriteereitä, joiden avulla voitaisiin arvioida yksittäisten kansanopistojen tuloksellisuutta. Tämä mahdollistaisi myös tuloksellisuusrahoituksen käyttöönoton.

Tarkastuksessa on havaittu, ettei nykyinen valtionosuusjärjestelmä ota huomioon eri kansanopistojen erityispiirteitä. Yksikköhintojen monipuolisemmalla porrastuksella voitaisiin järjestelmää tehdä nykyistä joustavammaksi. Kansanopistojen rahoituksessa käytetään myös erilaisia avustuksia, joiden osuus opistojen kokonaisrahoituksessa on kuitenkin nykyisin hyvin pieni. Näiden avustusten suhteellisen määrän nostaminen voisi olla myös keino vähentää valtionosuusjärjestelmän jäykkyyttä ja kaavamaisuutta.

Tarkastusvirasto on katsonut, että kehitystä, jossa kansanopistojen perustoiminta eli vapaan sivistystyön koulutus vähenee kansanopistoissa, ei voida pitää oikeansuuntaisena. Tämän koulutuksen taloudellinen kannattavuus pitäisi ottaa erityisselvittelyn kohteeksi. Opistojen peruskorjaushankkeiden osalta kansanopistot ovat nykyisin myös varsin ongelmallisessa tilanteessa. Tämän ratkaisemiseksi pitäisi pystyä löytämään keinoja.

Tiettyjen kansanopistojen valtionosuuteen oikeuttavat yksikköhinnat ovat muita opistoja korkeammat. Näiden opistojen yksikköhintojen laskennan perusteet pitäisi ottaa

erityisen selvittelyn kohteeksi. Vapaata sivistystyötä koskeva asetus, jossa on säännelty tarkemmin yksikköhintojen perusteista ja opiskelijaviikkojen vähennyksistä, vaatisi kokonaisuudessaan selvittelyä ja uudelleen arviointia.

Kansanopistojen arviointitoiminnan perustaksi pitäisi luoda sellainen tietojärjestelmä, joka mahdollistaisi kansanopistojen ja myös yksittäisen kansanopiston toiminnan ja talouden systemaattisen ja jatkuvan arvioinnin. Tällaista järjestelmää ei nyt ole.

Kansanopistojen lyhytkurssitoimintaan kohdistuva valtionosuusjärjestelmä tulisi myös arvioida uudelleen. Lyhyt kurssiin lukeutuvien vapaan sivistystyön kurssien ja opistojen maksullisen palvelutoiminnan kurssien nykyistä parempi erottaminen on myös perusteltua.

Toimintaa ohjaavien säännösten erilaisuudesta on seurannut, että kansanopistojen opiskelumaksut ovat erilaistuneet. Tarkastuksessa on havaittu koulutuksen maksupolitiikalla olevan kansanopistojen toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Tarkastusvirasto on katsonut, että maksujen perimisen tai maksujen osittain tai kokonaan perimättä jättämisen pitäisi perustua aina yleiseen kansanopistojen tavoiteasetteluun.

Kansanopisto-opintojen vapaan sivistystyön koulutuksen hyväksiluettavuus muodostaa tällä hetkellä keskeisen kansanopistojen strategiseen asemaan kytkeytyvän ongelman. Tarkastusvirasto on katsonut, että kysymystä kansanopistojen koulutuksen hyväksiluettavuudesta pitäisi tarkastella kansanopistojen toiminnan perustavoitteista käsin. Mikäli kansanopistojen vapaan sivistystyön keskeisenä tehtävänä halutaan olevan opiskelijoiden valmentaminen jatko-opintoihin, joka tehtävä on nykyisin erityisen korostunut, kansanopistot pitäisi tavoitteiltaan myös asemoida nykyistä selkeämmin tähän tehtävään. Tämä edellyttäisi myös sitä, että kansanopistot asemoitaisiin nykyistä kiinteämmin koko koulutusjärjestelmään. Toisaalta tämä väistämättä johtaisi myös kansanopistojen perinteisen itsenäisen toimintaprofiilin heikkenemiseen.

FOLKHÖGSKOLESYSTEMET

I Finland finns runt om i landet totalt 91 folkhögskolor. Den första folkhögskolan grundades redan år 1888. De till merparten privata folkhögskolorna har under decenniernas lopp förmått bevara sin position i det finländska utbildningsväsendet. Folkhögskolorna har alltid gått in för en anpassning till förändringarna i skolväsendet, trots att deras verksamhet alltjämt baserar sig på de ursprungliga grundvalarna.

Folkhögskolorna hör som grupp av läroanstalter till den grupp av läroanstalter, vilka styrs av lagen om fritt bildningsarbete (632/98). Med denna lag styrs huvudsakligen folkhögskolornas utbildning inom det fria bildningsarbetet, som utgör något mer än hälften av utbildningen vid folkhögskolorna. En betydande del av utbildningen inom det fria bildningsarbetet utgörs av utbildning inom öppna universitet. Eftersom den utbildning som folkhögskolorna numera ger har en koppling till hela undervisningssystemet, regleras folkhögskolornas verksamhet och finansiering förutom av ovan nämnda lag också av många andra bestämmelser. Folkhögskolornas sammanräknade omsättning var enligt vid revisionen sammanställda uppgifter år 2002 ca 130 miljoner euro, av vilket andelen för den statliga finansieringen vid revisionen har uppskattats till 74 miljoner euro eller 57 procent. Siffran anger statens direkta andel av finansieringen av folkhögskolorna.

Huvudsyftet med revisionen var att utvärdera folkhögskolornas verksamhet, verksamhetens målsättningar och den styrning som hänför sig till denna verksamhet, samt styrningens primära inverknings och resultat. Den viktiga bakgrunden till revisionen var utgångsläget för verksamheten: folkhögskolornas möjlighet att fritt få bestämma om verksamheten. Emedan staten ändå finansierar största delen av folkhögskolornas verksamhet, har denna möjlighet till fritt bestämmande om verksamheten granskats ur den statliga styrningens synvinkel. Föremål för

granskning har inte varit enbart folkhögskolornas utbildning inom det fria bildningsarbetet, utan hela folkhögskole-systemet som sådant. Att klarlägga folkhögskolornas ekonomi och dess utveckling visade sig bli ett centralt tema vid revisionen. Till denna revisionsberättelse hör en separat sammanfattande rapport på 257 sidor, som innehåller de detaljerade observationer som utgör grund för revisionsresultaten.

Den generella slutledningen vid revisionen har varit, att grunden för styrning av folkhögskolornas verksamhet i många avseenden borde förnyas, preciseras och effektivieras. Sådana förändringar förutsätter också en justering av många bestämmelser som styr verksamheten.

Vid revisionen har en brist ansetts vara att folkhögskolorna och deras uppgifter inte har definierats klart i samband med arbetet på att reformera lagstiftningen, utan de har förblivit avskilda från utbildningssystemet som helhet. På basis av revisionen kan den grundläggande frågan angående den externa styrningen av folkhögskolorna anses vara, huruvida önskan är att styra och utveckla folkhögskolorna mera målinriktat än för närvarande som en del av landets utbildningsväsen så, att de kunde bevara sin karakteristiska verksamhetsprofil och sina målsättningar inom ramen för detta system. Ifall tillgången på av folkhögskolor producerade utbildningstjänster önskas bli tryggade jämlikt i hela landet, borde verksamhetsförutsättningarna för glesbygdernas folkhögskolor säkerställas med särskilda åtgärder. Å andra sidan kan i dagsläget också noteras ett tryck på att minska på antalet folkhögskolor, och att sammanslå dem med andra former för fritt bildningsarbete.

Vid revisionen har som en brist noterats, att läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet inte har en samfällid strategi för verksamheten, där olika läroanstalter - bl.a. folkhögskolorna - skulle ha relaterats till varandra från verksamhetssynpunkt. Revisionsverket har ansett, att undervisningsministeriet borde utreda möjligheterna att påbörja ett strategiskt arbete av detta slag. Som föremål för särskild utredning borde tas möjligheterna att sammanslå folkhögskolor och medborgarinstitut. De här grupperna av läroanstalter har inrättats vid olika tidpunkt och med olika motiv, och de motiven har numera till största delen förlorat

sin betydelse. En viss sammangång har redan skett, och erfarenheterna av detta har varit positiva.

Vid revisionen har framkommit, att de nuvarande definieringarna av folkhögskolornas uppgifter är allmänt hållna. För att folkhögskolorna framöver skall kunna bevara sin särartade verksamhetsprofil, borde deras ställning och uppgifter fastställas exaktare än för närvarande på stadgenivå. I synnerhet begreppet internat, som av hävd alltid förknippats med folkhögskolorna, skulle kräva ett tydligare innehåll i regelverket.

Lagen om fritt bildningsarbete ger folkhögskolorna möjligheten att betona deras egna grundläggande idéer och värden och målsättningar för fostran. Vid revisionen har yppats, att verksamheten vid vissa folkhögskolor har önskats bli tillgänglig enbart för personer som delar den värde- och idébakgrund som företräds av den som upprätthåller folkhögskolan. Detta torde inte längre kunna anses vara en sådan betoning av verksamheten, som avses i lagen. Uppenbarligen skulle även denna aspekt på betoningen kräva närmare reglering.

En följd av de många målsättningarna för folkhögskolornas verksamhet, och att kriterier för folkhögskolornas verksamhet inte har fastställts, är att det i nuvarande läge är mycket svårt att bedöma, hurudan en bra och framgångsrik folkhögskola är. För att den bedömningen skulle kunna göras, borde uppställas kriterier med hjälp av vilka de enskilda folkhögskolornas resultat kunde utvärderas. Detta skulle även göra det möjligt att införa resultatfinansiering.

Vid revisionen har konstaterats, att det nuvarande systemet för statsandelar inte beaktar särdragen hos skilda folkhögskolor. Med en mångsidigare gradering av enhetspriserna kunde systemet göras smidigare än för närvarande. I finansieringen av folkhögskolorna förekommer också vissa understöd, vilkas andel av den totala finansieringen ändå i dag är mycket liten. Att höja den proportionella andelen för dessa understöd kunde också vara ett sätt att minska på stelheten i statsandelssystemet och dess pro forma - karaktär.

Revisionsverket har ansett att en utveckling, där folkhögskolornas grundläggande verksamhet dvs. utbildningen inom det fria bildningsarbetet minskar, inte är önskvärd.

Det ekonomiska utfallet för denna utbildning borde göras till föremål för en separat utredning. Folkhögskolorna brottas för närvarande med stora problem som gäller grundreparationer. Olika lösningar på detta borde kunna finnas.

Hos vissa folkhögskolor är de till statsandel berättigande enhetspriserna högre än hos andra. Grunderna för hur enhetspriserna har beräknats vid folkhögskolorna borde bli föremål för en särskild granskning. Förordningen om fritt bildningsarbete, i vilken närmare regleras grunderna för enhetspriser och avdrag för studieveckor, skulle i sin helhet kräva klarläggning och omvärdering.

Till grund för utvärderingen av folkhögskolorna borde skapas ett informationssystem, som skulle möjliggöra en systematisk bedömning av folkhögskolornas och den enskilda folkhögskolans ekonomi. Ett sådant system existerar inte för närvarande.

Också systemet för statsbidrag till folkhögskolornas kortkurser borde omvärderas. Det vore också motiverat att bättre särskilja mellan kortkurser som hör till folkhögskolornas fria bildningsarbete och kurser som hör till folkhögskolornas avgiftsbelagda utbud.

Olikheterna i de bestämmelser som styr verksamheten har lett till att studieavgifterna vid folkhögskolorna har blivit varierande. Vid revisionen har konstaterats, att avgiftspraxis har en styrande inverkan på folkhögskolornas verksamhet. Revisionsverket har ansett att debiteringen av avgifter, eller ett partiellt eller helt avstående från avgiftsdebitering, alltid måste ha sin grund i folkhögskolornas allmänna måluppställning.

I vilken mån utbildning inom det fria bildningsarbetet vid folkhögskolorna skall få acceptans, är i nuläget ett problem med stark anknytning till folkhögskolornas strategiska ställning. Revisionsverket har ansett, att frågan om acceptans för den utbildning som ges vid folkhögskolorna, bör betraktas utgående från grundvalen för folkhögskolornas verksamhet. Ifall avsikten är att det centrala syftet med folkhögskolornas fria bildningsarbete är att förbereda eleverna för fortsatta studier - och den uppgiften har accentuerats på senare tid - borde folkhögskolorna klarare än nuvarande gå in för detta åtagande. Detta skulle även förutsätta, att folkhögskolorna bättre än för närvarande integreras i ut-

bildningssystemet som helhet. Å andra sidan skulle det ofrånkomligt också leda till en försvagning av folkhögskolornas härdvunna självständiga verksamhetsprofil.

1. JOHDANTO

Ensimmäinen kansanopisto perustettiin Suomeen jo vuonna 1888. Tämä valtaosaltaan yksityinen kansanopistoliike, joka taustayhteisöiltään koostuu varsin erilaisista yhteisöistä – uskonnolliset, ayliike, poliittiset, paikalliset ja alueelliset jne. – on pystynyt säilyttämään vuosikymmenien aikana asemansa suomalaisessa koulutusjärjestelmässä tämän voimakkaasta ja laaja-alaisesta kehittämisestä huolimatta. Tarkastuksen eräänä lähtökohtana on ollut selvittää sitä, mitkä tekijät selittävät kansanopistojärjestelmän – nykyisin 91 opistoa, joista 17 ruotsinkielistä – säilymistä tässä koulutusjärjestelmäkokoaisuudessa. Kansanopistojahan alkoi muodostua valtakunnassa jo siinä vaiheessa, kun muodollista koulutusta ei vielä laajemmin ollut saatavilla. Kansanopistot tarjosivat toiminnan alkuvaiheessa maaseudun nuorille koulutusmahdollisuuden tai mahdollisuuden lisätä tai syventää koulutustaan. Nyt kun erilaista koulutusta on jo hyvin laaja-alaisesti saatavilla, tämä kansanopistoliikkeen peruslähtökohta näyttäisi menettäneen merkitystään. Kansanopistojen on täytynyt löytää itselleen uusia tehtäviä myös muualta kuin maaseudulta. Valtio on erilaisilla avustuksilla ja valtionosuuksilla rahoittanut toiminnan alkuvaiheista lähtien huomattavan osan kansanopistojen menoista.

Valtion nykyinen kansanopistojen rahoitusosuus on myös varsin merkittävä. Kun kansanopistojen yhteenlaskettu liikevaihto¹ oli vuonna 2002 noin 130 miljoonaa euroa, valtion rahoituksen osuus tästä summasta oli noin 74 miljoonaa euroa eli 57 prosenttia. Tämä luku kuvaa valtion välitöntä rahoitusosuutta kansanopistojen toimintaan². Vuoden 2003 valtion rahoitus on arvioitu n. 75 miljoonaksi euroksi. Liikevaihdon voidaan arvioida pysytelleen vuoden 2002 tasolla. Tarkastuksen yhteydessä suoritettuun kyselyyn perustuen liikevaihdon arvioidaan kasvaneen hieman yli 20 prosenttia vuodesta

¹ Tiedot on kerätty tarkastuksessa erikseen kansanopistoista. Opetushallinnon nykyisiin tietojärjestelmiin nämä tiedot eivät sisälly.

² Välillisesti kansanopistotoiminnan rahoittamiseen liittyy myös kansanopisto-opiskelijoille maksettava opintotuki, joka oli suuruudeltaan vuonna 2003 n. 9 miljoonaa euroa.

1996 vuoteen 2002. Valtion rahoitusosuuden voidaan puolestaan arvioida olleen vuonna 1996 noin 60 prosenttia.

Koska kansanopistojen liikevaihto koostuu useista eri toiminnoista, kansanopistoja pyydettiin tarkastuksessa arvioimaan eri toimintojen suhteellista osuutta liikevaihdosta. Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenvetona nämä tiedot. Kun vapaan sivistystyön koulutus on muodostanut alun perin koko toiminnan perustan, tämä koulutus kattaa nykyisin opistojen liikevaihdosta enää vain hieman yli puolet. Taulukko 1 osoittaa kansanopistojen rahoituspohjan koostuvan monesta eri rahoituslähteestä.

Taulukko 1. Eri toimintojen keskimääräiset osuudet liikevaihdosta kansanopistoissa vuosina 1996, 1999 ja 2002 (prosentteina)

	1996	1999	2002
Vapaa sivistystyö	60,4	58,1	57,0
Perusopetus	4,7	3,4	5,1
Lukio-opetus	1,8	1,9	1,7
Ammatilliset perustutkinnot	11,3	11,3	12,7
Ammatillinen jatko-/lisäkoulutus	4,6	4,8	3,5
Ammattikorkeakoulu	0,2	2,3	1,7
Maksupalvelukoulutus	4,1	5,1	4,1
Majoitus-, ruoka- ja vuokrauspalvelut	7,8	8,0	8,6
Muut tuotot	5,1	5,1	5,6
Yhteensä	100	100	100

Kansanopistojen toimintaan kokonaisuudessa kohdistuneen valtion rahoituksen lisäksi tarkastuksessa selvitettiin tarkemmin kansanopistojen koulutustoimintaan kohdistuneita valtionosuuksia. Nämä valtionosuudet vuosilta 1999–2003 on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Kansanopistojen koulutustoimintaan kohdistuneet valtionosuudet vuosina 1999—2003

Vuosi	Nimellisarvo		Vuoden 2003 rahassa	
	Milj. euroa	Indeksi 1980=100	Milj. euroa	Indeksi 1980=100
1999	64,5	402	70,1	180
2000	66,5	414	70,0	180
2001	64,4	402	65,9	169
2002	67,2	419	67,8	174
2003	72,3	451	72,3	186

Taulukosta ilmenevä huomattava nousu vuodesta 2002 vuoteen 2003 selittyy pääasiassa kansanopistojen ammatillisen lisäkoulutuksen muuttumisella valtionosuusrahoitteiseksi.

Tarkastuksessa on pyritty selvittämään myös niitä syitä, joilla kansanopistojen valtion rahoitusta on perusteltu. Huomattavan osan menoistaan kansanopistot ovat joutuneet kuitenkin aina kattamaan oma-aloitteisesti (oppilastulot, taustayhteisön tuet, maksullinen palvelutoiminta jne.).

Kansanopistojen toiminnallinen vapaus erottaa ne selvästi muista oppilaitoksista. Vaikka toiminta on peruslähtökohdiltaan ja sisällöltään ollut aina vapaata eli opistot ovat itse voineet valita, minkälaista koulutusta ne järjestävät ja mitä ne opettavat, valtio on kuitenkin eri tavoin vuosikymmenien aikana pyrkinyt myös ohjaamaan kansanopistoja. Erityinen mielenkiinto tarkastuksessa kohdistuu juuri tähän valtion ohjaukseen ja toisaalta opistojen toiminnallisen itsenäisyyteen: Pyrkiikö valtio toiminnan ohjauksellaan nimenomaan takaamaan opistojen tehtävien etsimisen itsenäisyyden vai sisältyykö ohjaukseen myös muita tavoitteita?

Kansanopistojen ohjausjärjestelmä on vuosikymmenien aikana muuttunut useita kertoja. Toiminnan alkuvaiheessa toiminta rakentui vahvasti oma-aloitteiseen toimintaan, jota valtion toimesta tuettiin harkinnanvaraisilla, usein myös varsin satunnaisilla valtion avustuksilla. Lakisääteinen valtionosuusjärjestelmä muodostui kansanopistoille kuitenkin jo 1920-luvulla. Merkittävin sisällöllinen muutos kansanopistojen ohjausjärjestelmässä tapahtui 1990-luvulla, jolloin – muiden valtionavustus- ja valtionosuusjärjestelmien ohella – myös kansanopistojen normipohjaista ohjausjärjestelmää olennaisesti kar-

sittiin ja muiltakin osin yksinkertaistettiin. Kansanopistot saivat samalla, kuten muutkin oppilaitosryhmät, vielä entistä enemmän toiminnallista vapautta. Viranomaisten hallinnollista ohjausta supistettiin olennaisesti.

Eduskunnassa kansanopistot ovat saaneet monissa eri yhteyksissä myös varsin paljon huomiota osakseen. Eduskunnassa on pyritty eri tavoin turvaamaan kansanopistojärjestelmän toiminnan jatkuvuutta. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan – 24.6.2003 – sisältyy myös vapaata sivistystyötä koskevia kohtia, jotka kaikki olennaisesti liittyvät myös kansanopistoihin. Valtioneuvoston hyväksymä opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2003–2008 sisältää useita vapaan sivistystyön kehittämiskohteita. Suunnitelman mukaan vapaan sivistystyön oppilaitoskenttää on muun muassa tarkoitus kehittää osana aikuiskoulutusjärjestelmää. Valtion vuoden 2004 talousarvio sisältää myös useita aikuiskoulutuksen, mukaan lukien vapaan sivistystyön koulutuksen, kehittämiskohteita.

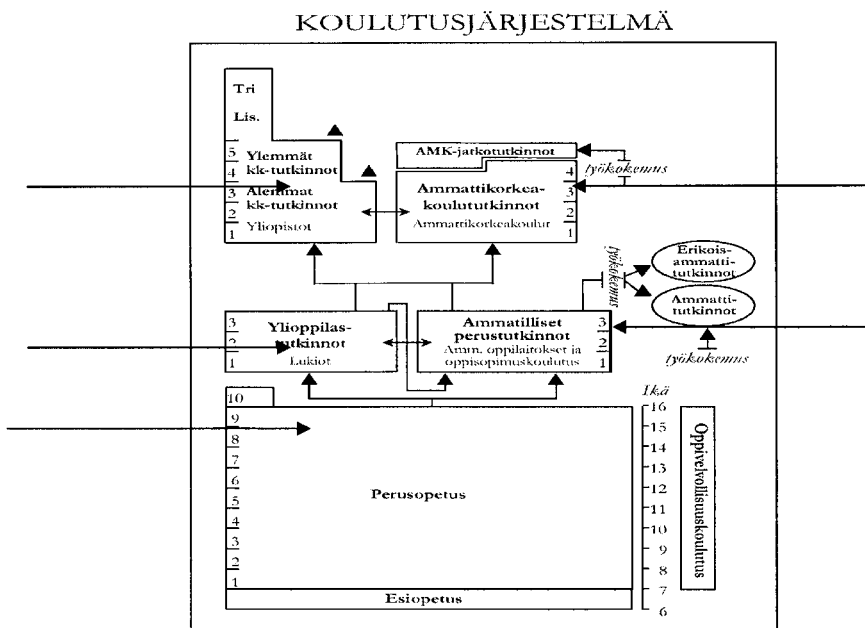
Muuhun koulutukseen verrattuna aikuiskoulutuksen kehittämisen historia on kuitenkin melko lyhyt. Kehittäminen käynnistyi valtakunnassa vahvemmin vasta 1980-luvulla. Vapaa sivistystyö – johon keskeisenä osana kuuluivat ja kuuluvat edelleen myös kansalaisopistot – toimi siten samalla varsin pitkään keskeisenä aikuiskoulutusmuotona Suomessa. Opiskelijoiden ikärakenne oli kuitenkin kansanopistoissa tavanomaista aikuisoppilaitoksen ikärakennetta nuorempi.

Kansanopistojen toiminnan sisältö on erilaistunut muutamien viimeisten vuosikymmenien aikana. Valtion talousarviosta tai valtion tilinpäätöksestä ei käy selville valtion kansanopistoille osoittamaa kokonaisrahoitusta. Alun perin toiminnallisesti varsin yhtenäinen kansanopistokenttä on sisällöllisesti eriytynyt, vaikka eri kansanopistoilla silti edelleen on myös paljon yhteisiä piirteitä. Kansanopistot ovat siten eräs esimerkki sellaisesta merkittävästä valtioneuvostokohteesta, josta kokonaiskuvan muodostaminen on varsin vaikeata. Tarkastuksen eräänä tavoitteena onkin selvittää valtion kokonaisrahoitus sekä tehdä myös käytettävissä olevien erilaisten tietojen perusteella kokonaisarviointia kansanopistojärjestelmän kehittymisestä ja muutoksista: Minne päin kansanopistojärjestelmä on kehittymässä ja mikä on tämän järjestelmän tulevaisuuden näkymä? Tarkastuksessa pyritään myös selvittämään kansanopistotoimintaan liittyviä taloudellisia ja toiminnallisia ongelmia ja epäkohtia, jotka mahdollisesti estävät ja rajoittavat kansanopistojen toiminnan tuloksellista kehittämistä.

Tarkastusviraston toiminnantarkastuksen kohteena kansanopistot on uusi kohde. Kansanopistotarkastus kytkeytyy kuitenkin sisällöllisesti osittain kahteen tarkastusvirastossa 1990-luvulla tehtyyn tarkastukseen: yliopistojen aikuiskoulutus ja oppisopimuskoulutus. Kansanopistojen toimintaan sisältyy nykyisin nimittäin myös muun erillaisen koulutustoiminnan ohessa yliopistojen aikuiskoulutuksen tarjoamaa koulutusta sekä oppisopimuskoulutusta.

Kansanopistot ovat muodostuneet nykymuotoonsa pitkän historiallisen kehityksen tuloksena. Kun toiminta rakentui aluksi pääasiassa maaseudun nuorten yleissivistävän koulutuksen antajaksi ja tämän koulutuksen täydentäjäksi, kansanopistojen koulutustarjonta kohdistuu nykyisin tavalla tai toisella lähes koko koulutusjärjestelmäämme koko valtakunnan alueella. Koulutuksen kohderyhmä on samalla olennaisesti erilaistunut. Kansanopistojen toimintaan sisältyy kuitenkin vielä nykyisinkin sen tyyppistä koulutusta, jota opistot toiminnan alkuvaiheessaankin jo antoivat. Kansanopistojen tarjoama koulutus kytkeytyy nykyisin lähes koko suomalaiseen koulutusjärjestelmään. Seuraavaan opetusministeriön kuvioon on kuvion ulkopuolelta tulevilla nuolilla lisätty nämä kytkennät.

Kuvio 1. Kansanopistojen kytkennät Suomen koulutusjärjestelmään



Kansanopistoissa järjestetään myös muuta kuin tässä kuviossa mainittua koulutusta. Tämä koulutus luetaan pääsääntöisesti aikuiskoulutukseen (esimerkiksi oppisopimuskoulutus, ammatillinen lisäkoulutus, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, maahanmuuttajakoulutus ja kotouttamiskoulutus). Oppilaitostasolta tarkasteltuna kansanopistot on opetusministeriön hallinnonalalla määritelty koulutusjärjestelmässä kuuluvaksi niihin oppilaitoksiin, jotka tarjoavat aikuiskoulutusta. Vapaa sivistystyö luetaan hallinnollisesti siten aikuiskoulutuksen piiriin. Aikuiskoulutus on tarkoitannutkin aina 1980-luvulle saakka lähinnä vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta. Erilaisia koulutusmuotoja, joita kansanopistoissa harjoitetaan, rahoitetaan nykyisin erilaisilla rahoituslaeilla. Vain osaa tästä koulutuksesta voidaan pitää kansanopistojen perinteellisenä, alkuperäisenä koulutusmuotona, jota rahoitetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain perusteella.

Kansanopistot eroavat toisistaan nykyisin varsin usein siinä, miten paljon niillä näitä erilaisia koulutusmuotoja on. Se, mitä koulutusta opisto harjoittaa, on eräitä luparajoituksia lukuun ottamatta opiston itsenäisessä harkinnassa. Tässä suhteissa opistoille ei ole asetettu opistojen ulkopuolelta mitään velvoitteita. Kansanopistojen valtionosuusjärjestelmän piiriin kuulumisen edellyttää kuitenkin aina opetusministeriön opiston taustayhteisölle myöntämää kansanopiston ylläpitämislupaa. Tämä lupa muodostaa keskeisen valtion kansanopistojen ohjausmuodon. Eri koulutusmuodot (ammatillinen peruskoulutus jne.) vaativat puolestaan koulutuksen järjestämisluvan.

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Tarkastuksen kohde, pääkysymys ja rajaus

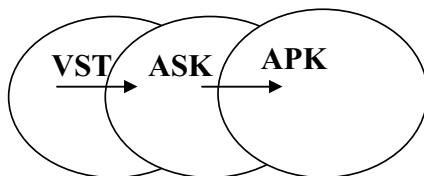
2.1.1 KANSANOPISTOT

Vuonna 1998 säädettiin laki (632/1998) vapaasta sivistystyöstä, jolla kumottiin muun muassa laki valtionosuutta saavista kansanopistoista (1218/1993). Samalla kumottiin myös eräät muut lait, joilla oli säädelty vapaan sivistystyön järjestämistä (kansalaisopistolaki, opintokeskuslaki ja laki valtionosuuksista saavista liikunnan koulutuskeskuksista). Uuteen lakiin sisällytettiin nyt kaikki aiemmin erillislaeilla säädellyt vapaan sivistystyön järjestämistavat ja -muodot. Näiden lisäksi lakiin sisällytettiin myös säännökset kesäyliopistoista. Yhdellä ja samalla lailla ohjataan nyt koko vapaan sivistystyön kenttä. Lain nojalla on annettu asetus vapaasta sivistystyöstä (805/1998).

Lain perusteella rahoitetaan kansanopistojen perinteellistä vapaan sivistystyön kattamaa koulutusta, joka muodostaa rahoituksellisesti hieman yli puolet kansanopistojen kokonaisrahoituksesta. Tähän koulutukseen kuuluvat kansanopistojen nk. pitkät linjat, joita oli Kansanopistoyhdistyksestä saadun tiedon mukaan lukuvuonna 2003–2004 yhteensä 360, sekä ne lyhytkurssit, jotka täyttävät vapaan sivistystyön lain edellyttämät valtionosuuden saamisen ehdot. Linjat tarjoavat ammattiin valmistavia, yhteiskunnallisia, yleissivistäviä sekä harraste- ja taideopintoja. Lyhyillä kursseilla voi opiskella satoja erilaisia aineita. Erilaisia lyhytkursseja kansanopistoissa on nykyisin vuosittain noin 3 000. Kun kansanopistoliikkeen toiminnan alkuvuosikymmeninä maa-, metsä- ja kotitalouskoulutus oli korostunut kansanopistojen koulutustoiminnassa, tämän alueen koulutusta kansanopistoissa ei nykyisin enää juurikaan ole. Huomattavin osa vapaan sivistystyön koulutuksesta muodostuu nykyisin avoimen yliopiston koulutuksesta, jota järjestetään yhteistoiminnassa yliopistojen kanssa. Kansanopistoyhdistyksestä saatujen tietojen mukaan esimerkiksi lukuvuonna 2001–2002 tätä koulutusta järjesti 64 kansanopistoa kaikkiaan noin 90 oppiaineessa. Avoimen yliopistokoulutuksen rinnalla

vapaan sivistystyön muussa koulutuksessa nk. ammatillissivistävä koulutus on ollut myös keskeisessä asemassa. Suomalaiselle kansanopistoliikkeelle on ollut historiallisesti muiden pohjoismaiden kansanopistoliikkeeseen verrattuna ammatillista koulutusta korostava erityispiirre. Tämä piirre korostui jo kansanopistoliikkeen alkuvaiheessa, kun kansanopistojen yhteyden kytkeytyi ammatillisuutta korostava isäntä- ja emäntäkoulu.

Vapaan sivistystyön koulutuksen lisäksi kansanopistoissa järjestetään nykyisin myös ammatillista perus- ja lisäkoulutusta. Vapaan sivistystyön koulutuksen (VST), ammatillissivistävän koulutuksen (ASK) ja ammatillisen peruskoulutuksen (APK) kehitystä ja suhdetta voidaan kuvata seuraavalla kuviolla.



Kuvio 2. Kansanopistokoulutuksen muutossuuntia

Vapaan sivistystyön perinteellinen yleissivistävä koulutus on muuttunut osittain ammatillissivistäväksi koulutukseksi. Osittain koulutuksessa on kuitenkin edelleen mukana vapaan sivistystyön perinteellistä koulutusta. Ammatillissivistävässä koulutuksessa on puolestaan mukana myös selvästi ammatilliseen koulutukseen kuuluvia alueita. Kansanopistojen opetusohjelmissa on ollut myös sen tyyppistä ammatillissivistävää koulutusta, joka sitten on muodollisesti siirtynyt ammatillisen peruskoulutuksen piiriin.

Kansanopistot ovat perinteisesti järjestäneet myös perusopetusta (peruskoulu ja lukio). Nykyisin yleissivistävää perusopetusta on 31 opistossa. Kun yleissivistävän koulutuksen järjestämisessä oli kansanopistojen toiminnan alkuvaiheessa vielä huomattavia puutteita ja aukkoja, tämä muodosti siten kansanopistojen toiminnan keskeisen peruslähtökohdan. Koulutustason noustessa kansanopistojen koulutus on myös seurannut tätä nousua. Viimeisimpänä uutena koulutusmuotona kansanopistoissa on alettu järjestää eräiden opistojen muodostaman yhtiön kautta myös ammattikorkeakoulutasoista koulutusta

(HUMAK). Kansanopistoissa oli aiemmin järjestetty ammatillisena koulutuksena vastaavaa alan koulutusta. Kun tämä tasoltaan kohosi ammattikorkeakoulutasoiseksi, kansanopistot olisivat jääneet muuten kokonaan vaille tämän koulutuksen järjestämismahdollisuutta.

Päinvastaistakin kehitystä on tapahtunut: kansanopistojen itsenäisesti järjestämä ammatillissivistävä koulutus on muuttunut muodollisesti ammatilliseksi koulutukseksi. Joissakin kansanopistoissa on alettu järjestää myös oppisopimuskoulutusta ja työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta. Maksullisena palvelutoimintona kansanopistoissa järjestetään myös lyhytkursseja, jotka eivät täytä vapaan sivistystyön lain valtiosuuden saamisen edellytyksiä. Kansanopistojen toiminnan rahoitus muodostuu siten kokonaisuudessaan hyvin monen eri lain perusteella eli monesta eri rahoituslähteestä. Kansanopistoilla on koulutustoiminnan järjestämisessä ja hankinnassa siten myös hyvin monenlaisia menettelytapoja. Osan koulutuksen järjestämisestä kansanopistot voivat itsenäisesti päättää, osaan ne tarvitsevat erityisen järjestämisluvan, osa perustuu tarjouskilpailuihin jne.

Kansanopistojen toimintaan on erityisesti viime vuosien aikana liittynyt myös kansainvälistyminen (maahanmuuttajakoulutus, kotouttamiskoulutus, osallistuminen erilaisiin EU-hankkeisiin jne.)³.

Kansanopistot poikkeavat toimintaprofiililtaan nykyisin usein selvästi toisistaan. Löytyy vielä selvästi perinteellistä vapaan sivistystyön koulutusta korostavia kansanopistoja, mutta löytyy myös kansanopistoja, joissa lyhytkurssitoiminta on korostunut. Joissakin kansanopistoissa vapaan sivistystyön koulutuksena toteutettu avoimen yliopiston koulutus on erityisen korostunut, eräissä kansanopistoissa puolestaan ammatillinen koulutus. Löytyy kuitenkin myös sellaisia kansanopistoja, joissa on lähes kaikki mahdolliset koulutusmuodot.

Kansanopistot alun perin perustettiin maaseudulle, mutta nykyisin kansanopistoja on myös suurissa asutuskeskuksissa. Kun kansanopistojen perusluonteeseen on aina katsottu kuuluvan internaatti- eli sisäoppilaitoskoulutus, kansanopistot eroavat myös tältä osin nykyisin toisistaan. Löytyy opistoja, joissa internaattiasuminen on vähäistä, mutta myös opistoja, joissa perinteellinen internaattiasuminen on erityisen korostunut.

³ *Asiasta on ilmestynyt myös tutkimus (Koskinen Helena, Pohjoismaisilta juurilta kohti maailmanlaajuista toimijuutta, Suomalaisen kansanopiston toimintakulttuuri ja sen kansainvälisyys 2000 – luvun alussa, Acta Universitas Tampereensis, 948, Tampereen Yliopisto 2003).*

Pari muutakin internaattiin liittyvää kehityspiirrettä on havaittavissa. Kun henkilökuntaa aiemmin asui kansanopistoissa, kansanopistojen rakennuttamissa tiloissa, niin nykyisin näin on vain harvoin. Aiemmin kansanopistot olivat monilta osin jopa omavaraisia: ruokatarvikkeita saatiin omilta viljelyalueilta ja omasta karjasta, oppilaat hoitivat ruoanvalmistusta, siivousta, lämmitystä jne. Viimeisten muutaman kymmenen vuoden aikana omavaraisuus on kansanopistoista kuitenkin pääsääntöisesti kadonnut. Omavaraisuus kytkeytyi osittain siihen, että kansanopistoissa oli tällöin opetusohjelmassa maa-, metsä- ja kotitalousaineita, jolloin koulutus ja työ yhdistyivät.

Kansanopistojen ylläpitäjät ovat pääasiassa yhdistyksiä, mutta nykyisin toimintaa harjoitetaan jossakin määrin myös osakeyhtiö-, säätiö- ja kuntayhtymämuodossa. Ahvenanmaan kansanopisto (Ålands folkhögskola, Finström) on Ahvenanmaan maakuntahallituksen alainen maakuntaopisto⁴. Kansanopistojen taustayhteisöt on perinteisesti (ks. esimerkiksi Yrjölä, Määttä) jaettu arvotaustaltaan sitoutumattomiin (”grundtvigilaisiin”), kristillisiin, yhteiskunnallisiin, järjestötaustaisiin (ay-liike) sekä erityisopistoihin, jotka keskittyvät vammaisten opetukseen. Kristilliset opistot muodostavat opistoista suurimman osan (lähes puolet) ja sitoutumattomat opistot toiseksi suurimman ryhmän eli noin kolmasosan kaikista kansanopistosta. Historiallisesti tarkasteltuna sitoutumattomat kansanopistot ovat olleet maan ensimmäinen kansanopistoryhmä ja järjestötaustaiset viimeisinä toimintansa aloittanut kansanopistoryhmä.

Suomessa on tällä hetkellä 91 kansanopistoa, joista yksi siis sijaitsee Ahvenanmaalla. Vuoden 2002 loppupuolella Snellmankorkeakoulu -niminen oppilaitos liitettiin vapaaseen sivistystyön lakiin tehdyllä lisäyksellä kansanopistojen rahoitusjärjestelmään. Asemaltaan tämä korkeakoulu ei ole kuitenkaan kansanopisto. Keskimäärin yksittäisessä kansanopistossa on viime vuosina ollut nk. pitkien linjojen opiskelijoita vuosittain hieman yli 100. Vuonna 2001 kansanopistojen aikuiskoulutukseen – ml. lyhytkursseihin osallistuneet – osallistui 156 786 opiskelijaa. Pitkien linjojen opiskelijat muodostavat määrällisesti siis nykyisin enää melko pienen osan kansanopistojen opiskelijoiden kokonaismäärästä.

⁴ *Tästä kansanopistosta, sen asemasta, tehtävistä, hallinnosta, opintososiaalisista eduista, opiskelijoista ja henkilökunnasta on säädetty erityisellä Ahvenanmaan maakuntalailla (53/99). Kansanopisto poikkeaa tämän lain perusteella eräiltä osin olennaisesti muista kansanopistoista.*

Lähes 3/4 kansanopistoista sijaitsee Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä. Suhteutettuna näiden läänien väestön kokonaismäärään, kansanopistojen lukumäärä vastaa sitä jokseenkin täysin. Kansanopistoverkko kattaa muutoinkin varsin hyvin koko valtakunnan. Aivan pohjoisimmassa osassa maata ei ole kuitenkaan enää kansanopistoa, kun Lapin opisto Sodankylässä joutui lopettamaan toimintansa vuonna 2001.

Kansanopistoista ruotsinkielisiä kansanopistoja on 17 eli lähes viidesosa. Maan ruotsinkielisen väestön kokonaismäärään (noin 6 %) verrattuna ruotsinkielisiä kansanopistoja on määrällisesti siten varsin paljon. Kooltaan nämä opistot ovat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kuitenkin keskikokoista kansanopistoa selvästi pienempiä. Ne sijoituvat maan ruotsinkielisille alueille eli pääsääntöisesti länsi- ja etelärannikoille. Vaikka joissakin kansanopistoissa annetaan opetusta myös muulla kuin opiston virallisella kielellä, muodollisesti kaksikielisiä opistoja ei kuitenkaan ole.

Kertomuksen liitteestä 1 näkyy lääneittäin Suomen kansanopistoverkko kokonaisuudessaan. Ne kansanopistot (39), joihin on tässä tarkastuksessa suoritettu paikalliskäynnit, on alleviivattu. Liitteessä 2 on taulukko, josta käy selville yksittäisten kansanopistojen osalta niiden perustamisvuosi, omistuspohja, arvotausta ja taustaliike. Liite 3 sisältää kansanopistojen opiskelijaviikkoja koskevia kokonaistietoja vapaan sivistystyön koulutuksen osalta vuosilta 1970–2004, sekä lisäksi (liite 4) vastaavat kansanopistokohtaiset tiedot näistä opistojen valtionosuuteen oikeuttaneista opiskelijaviikoista vuosilta 1997–2004.

2.1.2 PÄÄKYSYMYYS JA SEN OPERATIONALISOINTI

Tarkastuksen pääkysymyksenä on arvioida kansanopistojen toimintaa ja tähän toimintaan kohdistunutta ohjausta, sen tavoitteita ja tarkoituksia sekä ohjauksen ensisijaisia vaikutuksia ja tuloksia. Ohjaukseen sisältyy myös sitä läheisesti tukeva seuranta, valvonta ja arviointi. Tarkastuksessa pyritään myös selvittämään ohjauksen toissijaisia vaikutuksia ja sivuvaikutuksia, sekä toiminnan ja sen ohjauksen mahdollisia esteitä ja rajoituksia. Näin pyritään myös edesauttamaan sellaisten keinojen löytämistä, joilla näitä esteitä ja rajoituksia voitaisiin vähentää tai jopa kokonaan poistaa.

Tarkastuksen keskeisenä tausta-ajatuksena on kansanopistojen vapaan sivistystyön peruslähtökohta: kansanopistojen vapaa tehtä-

vänhaku. Tämä toiminnan perusluonteeseen kuuluva vapaus asettaa toiminnan ulkoiselle ohjaukselle jo lähtökohtaisesti määrätyt reunaehdot. Toisena tausta-ajatuksena on kuitenkin valtion rooli ja tehtävät tässä ohjauksessa: kun valtio rahoittaa valtaosin näiden pääasiassa yksityisten oppilaitosten toiminnan, valtiolla täytyy olla myös yleisiä ja erityisiäkin tavoitteita toiminnan ohjauksessa.

Osittain asian käsittely ulotetaan kansanopistotoiminnan perustamisen alkuvaiheisiin. Toimintaa ja toiminnan ohjausta tarkastellaan myös kansanopistoja koskevan lainsäädännön ja kansanopistojärjestelmän muuttumisen näkökulmasta. Näiden kautta voidaan selventää ja täsmentää erityisesti sitä, mihin ohjauksella on yleensä pyritty, mitkä ovat olleet ohjauksen tavoitteet ja miten ohjaus on muuttunut. Lainsäädäntömuutosten tarkastelun yhteydessä tuodaan erityisesti esille niitä syitä, joilla muutosten tekemisen tarvetta on perusteltu. Kansanopistojen toiminnan kehittymistä ja muuttumista pyritään tarkastelemaan myös määrällisten tietojen pohjalta. Tarkastus ei rajoitu tässä ainoastaan koskemaan kansanopistoja vapaan sivistystyön oppilaitoksina, vaan oppilaitoksia tarkastellaan kokonaisuutena. Siihen sisältyy esimerkiksi siis myös eräiden kansanopistojen muodostama ammattikorkeakoulu (HUMAK).

Tarkastuksessa pyritään selvittämään opistojen käsityksiä ja näkemyksiä valtion ohjauksesta, sen merkityksestä, vaikutuksista ja rajoituksista. Asioita ei kuitenkaan tuoda esille yksittäisten kansanopistojen tasolta, ellei esimerkiksi joku yksittäinen kansanopisto erityisesti poikkea muista kansanopistoista jonkun olennaisen kysymyksen osalta.

Jotta toimintaa voitaisiin tehokkaasti ja tuloksellisesti ohjata, edellyttäisi tämä lähtökohtaisesti varsin selkeää tietopohjaa kansanopistokentästä. Tämän vuoksi kansanopistojen talouskehityksen selvittely on muodostunut tarkastuksessa keskeiseksi kohteeksi. Tätä selvittelyä on pyritty tekemään mahdollisuuksien mukaan myös pidemmiltä ajanjaksoilta.

Koska kansanopistojärjestelmä kytkeytyy osittain koko valtakunnalliseen koulutusjärjestelmään, tarkastuksessa pyritään jossakin määrin selvittämään myös näitä kytkentöjä. Vaikka kansanopistolii-kettä on tutkittu vuosikymmenien aikana melko paljon, mitään kokonaistutkimusta tai -selvitystä kansanopistojen kytkeytymisestä koko valtakunnan koulutusjärjestelmään ei kuitenkaan ole tehty. Tämän tarkastuksen eräänä tavoitteena voi kuitenkin pitää myös sitä, että se voisi tuottaa myös aineistoa tämän tyyppisen, varsin tärkeänä pidettävän kokonaistutkimuksen tai selvityksen pohjaksi.

Kansanopistojen valtionosuuksien laskennallisiin perusteisiin (laskenta, jakaminen ja kohdentaminen jne.) ei tässä tarkastuksessa ole yksittäisten kansanopistojen kohdalla puututtu. Tämän kysymyksen rajaaminen tarkastuksen ulkopuolelle perustui siihen, että Opetushallitus oli suorittanut ja edelleenkin suorittaa tämän tyyppistä oppilaitoksiin – myös kansanopistoihin – kohdistunutta tarkastustoimintaa opetusministeriön ja Opetushallituksen tulossopimukseen perustuen.

2.2 Aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineisto jakautuu kolmeen eri pääryhmään: (1) kansanopistoihin ja kansanopistojärjestelmään liittyvä olemassa oleva kirjallinen aineisto, (2) tarkastuksessa erilliskyselyillä eri tahoilta pyydetty kansanopistoihin liittyvä aineisto sekä (3) eri tahojen haastatteluihin perustuva kansanopistoihin ja kansanopistojärjestelmään liittyvä aineisto.

Kansanopistoista on viimeisten vuosikymmenien aikana suoritettu eri yhteyksissä varsin paljon erilaisia selvityksiä, mietintöjä, tutkimuksia jne. Tämä kirjallinen aineisto on toiminut tarkastuksessa keskeisenä tausta-aineistona. Kansanopistoihin liittyvä eduskunta-aineisto (lainsäädäntöaineisto, valiokuntien kannanotot, edustajien kirjalliset kysymykset jne.) on ollut myös tarkastuksen keskeistä lähdeaineistoa. Suomen Kansanopistoyhdistys ry:stä, Opetushallituksesta sekä opetusministeriöstä on hankittu kansanopistoja koskevaa erilaista tilasto- ja muuta tausta-aineistoa. Kansanopistoja koskevaa yleistä ja kansanopistokohtaista tietoaaineistoa on internetissä nykyisin varsin runsaasti. Myös tähän aineistoon on tarkastuksessa tutustuttu. Tarkastuksessa on hankittu vertailupohjaksi myös tietoa Ruotsin kansanopistojärjestelmästä.

Opetushallituksen toimesta valmistui vuoden 2001 lopulla kattava kansanopistojen arviointi (Jukka Määttä, Pentti Yrjölä, Perinteen ja nykyajan puristuksessa, Helsinki 2001). Kun tämän tarkastuksen suorittamisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitiin, päätettiin tämä tarkastus edellä mainitusta arvioinnista huolimatta suorittaa. Ensinnäkään tarkastusvirasto ei ole koskaan suorittanut kansanopistojärjestelmään kohdistunutta tarkastusta. Toisaalta esimerkiksi tilastotiedot perustuvat tässä Opetushallituksen arvioinnissa lähinnä vuoteen 1999. Opetushallituksen arviointi on kuitenkin toiminut eräänä keskeisenä lähteenä tätä tarkastusta tehtäessä.

Alun perin oli tarkoitus suorittaa noin 15 tarkastuskäyntiä eri kansanopistoissa. Tämä määrä osoittautui kuitenkin liian pieneksi. Kun tarkastuksen lähtökohtana oli nimenomaan se, että näiden paikalliskäyntien avulla olisi pystynyt muodostamaan valtakunnallisesti edustava kokonaiskuva koko kansanopistokentästä ja erilaisista kansanopistoista, paikalliskäyntien määrä kohosi 39 kansanopistoon. Ennen käyntejä oli näistä kansanopistosta hankittu kirjallista taustaineistoa: vuosittaiset toimintasuunnitelmat, mahdolliset pidemmän tähtäyksen suunnitelmat, toimintakertomukset ja tilinpäätökset sekä mahdolliset toiminnan arviointiraportit. Tämä aineisto koski lähinnä vuosia 2000—2002. Paikalliskäyntien yhteydessä haastateltiin jokaisen kansanopiston rehtoria. Joissakin kansanopistoissa haastateltavina saattoi olla myös opiston johtokunnan puheenjohtaja, apulaisrehtori tai talouspäällikkö (tai vastaava). Haastateltavien kokonaismäärä kohosi 60—70 henkilöön. Haastattelut tehtiin kansanopistoissa yhteisen kyselylomakkeen pohjalta, jota täydennettiin ao. kansanopistoa koskevilta erityisosiltaan. Kysymykset koskettelivat opistojen taloutta, rahoitusta, hallintoa, toimintaa sekä toiminnan arviointia ja seurantaa, toiminnan ohjausta sekä opiston ja yleensä koko opistokentän tulevaisuuden näkymiä opiston näkökulmasta. Kohteissa käytiin tämän haastattelun lisäksi myös vapaamuotoista keskustelua koko kansanopistojärjestelmästä ja sen muuttumisesta ja kehityksestä. Samalla oli myös mahdollisuus tutusta toiminnan ulkoisiin puitteisiin.

Tarkastuksessa on haastateltu myös Humanistisen ammattikorkeakoulun toimitusjohtajaa sekä Diakonia-ammattikorkeakoulun rehtori/toimitusjohtajaa, hallintopäällikköä sekä talouspäällikköä.

Kun tarkastuksen alkuvaiheessa kävi ilmi eräiden kansanopistojen varsin heikolta näyttänyt taloudellinen asema, asian tarkempaa selvittelyä varten tehtiin asiasta erilliskysely. Kohteiksi valittiin 10 sellaista kansanopistoa, joilla näytti olevan selvästi keskimääräistä enemmän velkaa, sekä toisaalta myös 10 sellaista kansanopistoa, joilla velkaa ei näyttänyt olevan lainkaan. Näiden kyselyiden avulla pyrittiin selvittämään syitä velkaantumiseen sekä myös syitä, jotka olivat mahdollistaneet velkaantumattomuuden.

Paikalliskäyntien suorittamisen jälkeen tehtiin kaikille kansanopistolle vielä kaksiosainen kysely. Tarkastuksessa käytetty kyselylomake on tästä kertomuksesta erillisen tarkastushavaintoja koskevan kokoomaraportin liitteenä. Ruotsinkielisille kansanopistoille tämä lomake toimitettiin ruotsinkielisenä. Ensimmäinen osa kyselystä käsitteli yksittäisen kansanopiston erilaisia määrällisiä tunnuslukuja

(opiston toiminnan taloudellinen laajuus ja sen kehittyminen, velkaantuminen toiminnan sisällöllinen jakautuminen, kiinteistöt, henkilöstö, toimintojen ulkoistaminen jne.). Näitä kokonaiskuvan saamiseksi olennaisen tärkeitä tietoja ei ollut valmiina saatavilla. Vastavaanvyyppisiä kyselyitä oli aiemmin kylläkin suoritettu Kansanopistoyhdistyksen ja myös Opetushallituksen suorittaman arvioinnin yhteydessä, mutta kaikki opistot eivät tällöin olleet näihin kyselyihin vastanneet. Tässä tarkastuksessa kaikki kansanopistot vastasivat tähän määrälliseen kyselyyn, kuten myös kyselyn toiseen osaan.

Toinen osa kyselystä käsitteli erilaisia kansanopistojen toimintaa, sen perusluonteeseen, ohjaamiseen, kehittämiseen, arviointiin ja seurantaan liittyviä laadullisia kysymyksiä. Näitä kysymyksiä oli jo laaja-alaisemmin käsitelty niissä kansanopistoissa, joissa oli suoritettu paikalliskäyntejä. Kaikkien kansanopistojen näkemykset haluttiin kuitenkin saada kyselyn avulla esille. Kysely suoritettiin osittain myös kansanopistojen paikalliskäynneillä tehtyjen havaintojen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Kansanopistot kuuluvat hallinnollisesti opetusministeriön aikuiskoulutusyksikön toimialaan. Tarkastuksessa on haastateltu tämän yksikön johtajaa (Marita Savola) sekä kansanopistoasioita ministeriössä hoitavia virkamiehiä (hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä, opetusneuvos Arja Mäkeläinen). Opetusministeriössä on haastateltu kansanopistoihin liittyvissä asioissa myös yleissivistävän koulutuksen yksikön silloista johtajaa (Kirsi Lindroos), ammatillisen koulutuksen yksikön johtajaa (Timo Lankinen) sekä ammattikorkeakouluyksikön johtajaa (Juha Arhinmäki). Opintotukiasioiden osalta on tarkastuksessa oltu yhteydessä näitä asioita opetusministeriössä hoitavaan neuvottelevaan virkamieheen (Leena Koskinen).

Opetushallituksessa on haastateltu kansanopistoarvioinnin suorittanutta opetusneuvosta (Pentti Yrjölä), Opetushallituksen laskentayksikön silloista päällikköä (Martti Kemppainen), ruotsinkielisen linjan ylijohtajaa (Ole Ehrstedt) ja tämän linjan ylitarkastajaa (Mikael von Nandelstadh).

Lääninhallinnosta on haastateltu kahta Etelä-Suomen (läninsivistysneuvos Outi Salo, sivistystoimentarkastaja Aila Saikkonen) sekä yhtä Länsi-Suomen läänin virkamiestä (sivistystoimentarkastaja Jukka T. Raivio) kansanopistoihin liittyvissä asioissa.

Tarkastuksessa on haastateltu myös Suomen Kansanopistoyhdistyksen, Vapaan Sivistystyön Yhteisjärjestön, Aikuisopetusneuvoston sekä opetusministeriön Nuorisoasiain neuvottelukunnan pääsihteereitä.

Tarkastuksen aikana tarkastuksen suorittajat osallistuivat kansanopistojen rehtorien päiville, jossa muun muassa esiteltiin päivien osallistujille käynnissä olevaa tarkastusta. Tarkastajat ovat osallistuneet myös Suomen Kansanopistoyhdistyksen tarkastuksen johdosta järjestämään (22.9.2004) erityiseen kansanopistojen valtionosuusjärjestelmän uudistusta koskeneeseen tiedotus- ja neuvottelupäivään, jossa käsiteltiin lähemmin tarkastusta ja sen tuloksia.

Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Raimo Etelävuori ja Teemu Kalijärvi. Tarkastajat ovat suorittaneet tarkastukseen liittyneet yleishaastattelut (Opetushallitus, järjestöt jne.) sekä osan paikalliskäynneistä yhdessä. Suurimman osan paikalliskäynneistä tarkastajat ovat suorittaneet laaditun suunnitelman mukaan erikseen.

Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

Tarkastushavainnoista on laadittu erillinen tarkastushavaintojen yksityiskohtainen kokoomaraportti, joka on saatavissa erikseen tarkastusvirastosta. Kokoomaraporttiin sisältyy liitteenä luettelo kirjallisuudesta, johon tarkastuksen yhteydessä on tutustuttu. Lisäksi sen liitteinä ovat tarkastuksessa käytetyt kyselylomakkeet sekä kansanopistoja koskevat määrälliset tilastotiedot.

Tämän kertomuksen seuraavassa 3. luvussa on tuotu pääpiirteittäin ja suppeasti esille erillisessä kokoomaraportissa käsitellyt asiat. Tämän kertomuksen luvussa 4 esitetään tarkastusviraston kannanotot, jotka perustuvat kokoomaraportissa tarkemmin yksilöityihin tarkastushavaintoihin.

Tarkastuskertomusluonnos sekä tarkastushavaintojen kokoomaraportti on ollut kommentoitavana opetusministeriössä, Opetushallituksessa sekä Suomen Kansanopistoyhdistys ry:ssä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

Tämän luvun tarkoituksena on johdattaa tästä kertomuksesta erillisen tarkastushavaintojen kokoomaraportin (257 sivua) lukukohtaisiin sisältöihin. Johdatus on laadittu kokoomaraportin mukaisessa järjestyksessä.

3.1 Kansanopistojen perustaminen, kehitys ja keskeiset muutokset

Tässä luvussa on käsitelty aluksi kansanopistotoiminnan perustamista sekä perustamisen tavoitteita ja lähtökohtia sekä myös syitä siihen, miksi valtio alkoi osallistua myös tämän toiminnan rahoittamiseen. Luvussa on käyty pääpiirteittäin läpi myös kansanopistojärjestelmän kehittymistä sekä keskeisiä lainsäädännön muutoksia. Käsitelyssä on painotettu erityisesti toiminnan rahoitusjärjestelmiä (valtionapu- ja valtionosuusjärjestelmiä), toiminnan ohjausta sekä myös syitä toiminnan muuttumiseen. Vaikka kansanopistotoiminnassa on ollut lähes koko sen toiminta-aikana samantyyppisiäkin piirteitä, toiminta on kuitenkin vuosikymmenien aikana monilta osin myös muuttunut. Jotkut toimintaan liittyvät peruslähtökohdat ovat menettäneet merkitystään, kun taas jotkut ovat vahvistuneet ja saaneet samalla entistä suurempaa merkitystä. Kansanopistot toiminnan alkuvaiheessa olivat varsin samanlaisia, mutta nykyisin opistojen välillä on löydettävissä jo paljonkin erilaisuutta. Kansanopistojen toimintaympäristö, ja tässä ympäristössä erityisesti valtakunnan koulutusjärjestelmä ja siinä tapahtunut kehitys on olennaisesti vaikuttanut koko kansanopistojärjestelmään.

Kansanopistotoiminnassa ja kansanopistojärjestelmässä on vuosikymmenien aikana tapahtunut varsin runsaasti erilaisia muutoksia. Valtion ohjausjärjestelmien yleisen muutoksen seurauksena myös kansanopistojen ohjausta ja valvontaa monilta osin on vastaavasti kevennetty ja vähennetty. Näitä erilaisia muutoksia on lähemmin käsitelty kokoomaraportissa.

3.2 Kansanopistojen nykyinen lainsäädäntö

Tässä luvussa on käsitelty kansanopistojen voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tämän lainsäädännön perusrungon muodostaa laki (632/98) ja asetus vapaasta sivistystyöstä (805/98) sekä laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/98). Kansanopistojen toiminta ei nykyisin rajoitu enää vain vapaan sivistystyön lain tarkoittamaan koulutukseen eli perinteelliseen kansanopistokoulutukseen, vaan kansanopistojen toimintaa osittain ohjaavat rahoituksellisesti ja toiminnallisesti myös monet muut lait. Näitä lakeja ovat muun muassa laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, perusopetuslaki, lukiolaki, laki ammatillisesta koulutuksesta, oppisopimuskoulutuslaki sekä laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Kun kansanopistot ovat perustaneet yhteisesti ammattikorkeakoulun, tätäkin korkeakoulua koskevat säännökset ohjaavat myös osittain kansanopistojen toimintaa. Avoin korkeakoulu kuuluu nykyisin varsin keskeisenä tehtävänä kansanopistojen toimintaan. Yliopistojen säännökset ja määräykset ohjaavat siten myös tätä kansanopistojen järjestämää toimintaa. Edelleen kansanopistoissa järjestettyä työvoimapolitiittista koulutusta koskevat säännökset ohjaavat kansanopistojen toimintaa. Näiden jo mainittujen lakien lisäksi kansanopistoja ohjaavat rahoituksellisesti ja toiminnallisesti vielä monet muut lait.

Vaikka kansanopistojen toimintaa sekä rahoituksellisesti että toiminnallisesti ohjaavia lakeja on runsaasti, toiminnan peruslähtökohdan muodostaa edelleen kansanopistoja koskevat nimenomaiset säännökset. Nämä säännökset on sisällytetty vapaan sivistystyön lainsäädäntöön. Tässä kokoomaraportin luvussa on käsitelty lähinnä vapaan sivistystyön lakia. Muita toimintoja ohjaavia keskeisiä lakeja on käsitelty kokoomaraportin seuraavassa luvussa.

Tässä luvussa tuodaan esille myös eräitä kannanottoja ja arviointoja (eduskunta, Opetushallitus), jotka ovat kohdistuneet vapaan sivistystyön lakiin sekä kansanopistojen toimintaan.

3.3 Kansanopistojen ohjauksesta

Kun kokoomaraportin edellisessä luvussa oli käsitelty kansanopistoa oppilaitoksena ohjaavan lain pohjalta, tässä luvussa lähtökohtana on ollut kansanopistoissa tapahtuva koulutustoiminta kokonaisuutena. Tarkastelun lähtökohtana on kansanopistojen ulkoinen ohjaus. Kansanopistojen ohjauksessa sovellettavista ulkoisen ohjauksen muo-

doista keskeisiä ovat normiohjaus ja resurssiohjaus. Myös informaatio-ohjauksen ja arvioinnin merkitystä on opetusministeriön hallinnonalalla pyritty korostamaan. Informaatio-ohjaus ja arviointi liittyvät keskeisesti tulosohtaukseen. Kansanopistojen ohjauksessa ei kuitenkaan muodollisesti sovelleta tulosohtausjärjestelmää.

Resurssiohjausta käsittelevässä osuudessa on esitetty arvio kansanopistoihin kohdistuvan valtion rahoituksen kokonaisuudesta. Samassa yhteydessä on tarkasteltu erityisesti kansanopistojen koulutus-toiminnan valtionosuuksilla ja -avuilla tapahtunutta rahoitusta vuosina 1980–2003. Vuoteen 1998 asti kansanopistojen koulutustoiminta muodosti yhden määrärahan valtion talousarviossa. Vuonna 1999 voimaan tulleen koulutuksen uuden lainsäädännön mukaisesti valtion talousarvion määräraha ”valtionosuus kansanopistojen käyttökustannuksiin” tuli sisältämään ainoastaan kansanopistojen vapaan sivistystyön koulutuksen. Tällöin huomattava osa kansanopistojen koulutus-toiminnan valtionosuusrahoituksesta siirtyi valtion talousarvion muilta, lähinnä koulutusmuotokohtaisilta, momenteilta katettavaksi. Luvussa esitetään arvio eri momenteilta koostuvasta kansanopistojen koulutustoiminnan kokonaisrahoituksesta. Lisäksi kansanopistojen koulutustoimintaan kohdistunut valtion rahoitus on suhteutettu koko opetusministeriön hallinnonalan määrärahojen sekä kaikkien valtion menojen kehitykseen vuosina 1980–2002.

Vapaan sivistystyön koulutuksen lisäksi tässä tarkastelun kohteena on kansanopistojen ammatillinen peruskoulutus, perusopetus sekä lukiokoulutus. Yhteistä näille koulutusmuodoille on, että valtio tukee niitä yksikköhintoihin perustuvan valtionosuusjärjestelmän kautta. Näiden koulutusmuotojen valtionosuusrahoitus vaihtelee 0 ja 100 prosentin välillä. Kansanopistoissa järjestetään lisäksi ammattikorkeakoulutasoista koulutusta, jonka rahoitus tapahtuu myös vastaavalla tavalla. Yksittäisillä kansanopistojen ylläpitäjillä ei kuitenkaan ole ammattikorkeakoulun toimilupia eivätkä ne siten toimi ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä. Eräiden ammattikorkeakoulujen (Suomen Humanistinen Ammattikorkeakoulu Oy, Diakonia - ammattikorkeakoulu Oy sekä eräät koulutuskuntayhtymien ylläpitämät ammattikorkeakoulut) ylläpitäjät ovat kuitenkin hyödyntäneet kansanopistoja koulutuksen järjestäjinä. Näissä tapauksissa valtionosuus maksetaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle, joka voi hankkia koulutuspalveluja kansanopistoilta sopimallaan tavalla. Ammattikorkeakoulun sijaintipaikkakunnat määritellään ammattikorkeakoulun toimiluvassa. Opetusministeriön ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien välillä sovelletaan tulossopimusmenettelyä. Kansanopistojen

ja ammattikorkeakoulujen yhteyksiä on käsitelty tarkemmin toisaalla kokoomaraportissa.

Luvussa on tarkasteltu myös eri koulutusmuotojen yksikköhintarahoituksen kokonaisuutta sekä arvioidaan eri koulutusmuotojen suhteellista kannattavuutta kansanopistoille. Vertailussa ei kuitenkaan ole oletettu, että kaikki kansanopistoissa järjestetty koulutus olisi kustannuksiltaan samantasoista. Vertailulla on sen sijaan pyritty selvittämään, ovatko eri koulutusmuotojen yksikköhinnat kehittyneet yhtäläisesti viime vuosina. Tarkastuksen yhteydessä kansanopistojen taholta on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan eri koulutusmuotojen mukaisen koulutuksen järjestämisen kannattavuudessa olisi eroja.

Luvussa on lisäksi lyhyesti arvioitu ohjausta tukevien toimintojen nykytilaa. Tässä yhteydessä on pyritty erityisesti arvioimaan sitä, miten hyvin nykyiset seuranta-, valvonta- ja arviointikäytännöt tukevat kansanopistojen ohjausta oppilaitoskokonaisuuksina.

3.4 Määrällisiä tietoja kansanopistojen toiminnasta ja taloudesta

Tässä luvussa on käsitelty kansanopistojen toimintaa ja taloudenpitoa kuvaavia määrällisiä tietoja. Tiedot perustuvat tarkastuksen yhteydessä suoritettuun kyselyyn sekä lähinnä Opetushallituksen tuottamiin raportteihin. Opetushallituksen keräämä aineisto palvelee sekä kansanopistojen rahoitusjärjestelmän tarpeita että valtakunnallisten koulutuksen tilastojen laatimista. Tarkastuksen yhteydessä suoritetussa kyselyssä pyydettiin tietoja koskien vuosia 1996, 1999 ja 2002.

Tarkastuksen yhteydessä kerätty aineisto toimi ensisijaisesti Opetushallituksen keräämää aineistoa täydentävänä. Toisaalta tämän aineiston avulla saatiin Opetushallituksen keräämiä tilastoja tarkempaa tietoa esim. kansanopistojen perusoppijaksojen ja lyhytkurssien suhteista. Erilaisesta ohjeistuksesta johtuen Opetushallituksen ilmoittama lyhytkurssien määrä on todellista pienempi.

Taloudenpitoon liittyen kokoomaraportissa on esitetty tietoja kansanopistojen tuotto- ja kulurakenteesta sekä tuloksesta. Liikevaihdon yhteydessä on tarkasteltu eri toimintojen suhteellisten osuuksien kehitystä tarkasteluvuosina. Keskeinen asia kansanopistojen taloudenpidon kannalta on velkaantuminen. Luvussa esitetään tietoja sekä kansanopistojen lainanhoitomenoista että vieraan pääoman määrän muutoksesta. Kansanopistojen velkaantumista selvitettiin suoritetulla kyselyllä, jonka tulokset raportoidaan myös tässä luvussa.

Kansanopistojen toimintaa kuvataan sekä opiskelijaviikko- että opiskelijamäärien kehityksellä. Tarkempaa huomiota kiinnitetään avoimen yliopiston aseman voimistumiseen kansanopistoissa. Lisäksi selvitettiin työvoimapolitiittisen koulutuksen sekä oppisopimuskoulutuksen asemaa kansanopistoissa.

Kansanopistojen henkilöstön osalta kerättiin tietoa kokoaikaisten opettajien, tuntiopettajien sekä muun henkilökunnan osuuksista. Eri lähteiden mukaan tuntiopettajien suhteellinen osuus kansanopistojen opetusresursseista on jatkanut kasvuaan. Kyselyssä kerättiin lisäksi tietoja kansanopistojen käytössä olevista kiinteistöistä sekä maa-alueista. Myös erilaisten toimintojen ulkoistaminen on ollut viime vuosina varsin yleistä.

Koko kansanopistoliikettä kuvaavien lukujen lisäksi osaa kyselyn tuloksista on tarkasteltu käyttämällä taustamuuttujina opistojen arvo-taustaa sekä kokoa (10 suurinta ja 10 pienintä).

3.5 Kansanopistojen näkemyksiä toiminnasta, taloudesta ja toiminnan taustoista

Tässä luvussa on tuotu esille niitä näkemyksiä ja arvioita, joita kansanopistot ovat esittäneet.

Monissa asioissa kansanopistojen näkemykset ovat yhtenäisiä, mutta eräiden asioiden osalta ne saattoivat olennaisestikin poiketa toisistaan. Toisin kuin voitaisiin olettaa, kansanopiston taloudellinen asema, koko, sijainti tai kansanopistojen kielellinen jakautuma (suomi/ruotsi) ei välttämättä erota kansanopistojen näkemyksiä toisistaan.

Opistoja ei voi luokitella niiden toiminnan perusteella enää täysin alueellisesti rajatuksi: niillä on sekä paikallisia, alueellisia että valtakunnallisia piirteitä. Myös sama opisto voi olla sekä alueellinen/paikallinen että valtakunnallinen. Joillakin opiston linjoista voi olla merkittävästi valtakunnallista vetovoimaa, kun taas osa linjoista tyydyttää lähinnä paikallista tai alueellista kysyntää. Opistojen vapaan sivistystyön kestoltaan pitkät linjat on pyritty yleensä pitämään valtakunnallisina (tai saamaan valtakunnallisiksi), kun taas lyhyet linjat tyydyttävät lähinnä paikallisia tai alueellisia tarpeita. Samantyyppiset linjat rajaavat alueellisesti opistoja omanlaisiksi kokonaisuuksiksi. Valtakunnallinen luonne korostuu kuitenkin erityisesti ay-opistoissa, joiden taustalla on valtakunnallinen järjestö. Samoin jos

opiston taustayhteisö muodostaa muutoinkin koko valtakunnan kattavan ja laajan jäsenverkoston, opisto jäsenrekrytoinnin kautta muodostuu silloin myös valtakunnalliseksi. Opistojen kokonaismäärästä nämä valtakunnalliseksi luonnehdittavat opistot muodostavat kuitenkin vain pienen osan. Valtaosiltaan opistoista löytyy sekä paikallisia (kunta), alueellisia (maakunta), että valtakunnallisia piirteitä. Opistot eivät erityisemmin enää korosta olevansa alueellisia tai maakuntaopistoja, mikä opistoja perustettaessa oli vahvasti esillä. Tosin opistojen nimissä alueellisuus korostuu edelleen. Monet opistot ovat korostaneet niiden toimintaan kytkeytyvän nykyisin myös kansainvälisyyttä (maahanmuuttajakoulutusta, kotouttamiskoulutusta jne.). Opistoissa on myös opiskelijoita ulkomailta. Ruotsinkielisissä opistoissa on opiskelijoita erityisesti muista pohjoismaista.

3.6 Valtionavut ja niihin vaikuttavat tekijät

Tässä luvussa on tarkasteltu opetusministeriön kansanopistoille myöntämiä lisävastuksia (erityis- ja ylimääräisiä avustuksia), joita kansanopistoille on voitu myöntää harkinnanvaraisesti. Luvussa on tarkasteltu myös niitä tekijöitä, jotka voivat lisätä tai vähentää kansanopistoille myönnettävän valtionosuusrahoituksen määrää.

Kansanopistojen rakennustoiminta (tilojen laajentaminen ja perusrannukset) on ollut perinteellisesti valtion rahoitustuen eräs keskeinen kohde. Viime vuosikymmenellä tukijärjestelmään tehtyjen muutosten seurauksena näiden hankkeiden valtionrahoitus on jäänyt kuitenkin varsin vähäiseksi. Kansanopistot ovat vain harvoissa tapauksissa enää päässeet tämän perustamishankkeita koskevan rahoitusjärjestelmän piiriin. Tämä on merkinnyt sitä, että kansanopistot nykyisin pääsääntöisesti itse, ilman valtiontukea joutuvat rahoittamaan perustamishankkeensa.

Kansanopistojen vapaan sivistystyön koulutuksen valtionosuuksien yksikköhintojen porrastus on harkinnanvaraisten erityisavustusten myöntämisen rinnalla ollut toinen keino vaikuttaa toiminnallisesti ja rahoituksellisesti kansanopistojen toimintaan. Nykyisin on käytössä muutamia porrastustekijöitä. Koulutustoiminnan kurssien pituudet vaikuttavat myös valtionosuuteen. Valtionosuuden saaminen edellyttää koulutuskurssien vähimmäiskestoajojen täyttymistä. Mikäli opiskelijat asuvat opiston ulkopuolella, tämä tekijä alentaa valtionosuuden määrää.

3.7 Kansanopistojen asemointi ja asemointiin vaikuttavat tekijät

Tässä luvussa on tarkasteltu kansanopistojen asemointia strategisella ja operatiivisella tasolla. Erityisesti tässä tarkastelussa on pyritty kiinnittämään huomiota siihen, miten kansanopistot kytkeytyvät yleensä laajemmin koko vapaaseen sivistystyöhön. Vapaata sivistystyötä, jota toteuttavat useat oppilaitosryhmät ja joiden välillä löytyy nykyisin myös toiminnallisia yhteyksiä, on tarkasteltu ja arvioitu tässä myös kokonaisuutena.

Yksittäiset kansanopistot asemoivat itsensä koko valtakunnan koulutusjärjestelmässä sekä myös vapaan sivistystyön kentässä. Se, miten opistot ovat onnistuneet asemoinnissa, näkyy useista eri tekijöistä: opiston taloudellisesta asemasta, opiston koulutuksen veto-voimaisuudesta, oppilaiden saannista jne. Kansanopistojen vapaata asemointia rajoittavat kuitenkin erilaiset koulutuksen lupa- ja järjestämismenettelyt. Jotta opistot voisivat onnistua asemoinnissa, tämä edellyttää opistoilta aina jatkuvaa kehitys- ja suunnittelutyötä. Myös monet muut tekijät vaikuttavat asiaan (opiston sijainti, alueen väestöpohja, taustayhteisöjen rahoitustuki, koulutusmarkkinoiden hyvä tuntemus, koulutuksen järjestämislupien saanti ja laajuus jne.).

3.8 Kansanopistojen tehtävien ja toiminnan muotoutuminen

Tässä luvussa on tarkasteltu kokoavasti kansanopistojen nykyistä toimintaa ja tehtäviä sekä näiden muuttumista ja muotoutumista. Muutosten merkitystä ja vaikutusta on pyritty tarkastelemaan suhteessa kansanopistojen nykyiseen toimintarakenteeseen. Esille on tuotu eräitä määritelmiä, joilla on pyritty määrittelemään kansanopistokentän asemaa koko koulutusjärjestelmässä. Luvussa on pyritty hahmottamaan myös arviointikriteereitä, joiden avulla voitaisiin arvioida kansanopistoja ja kansanopistojärjestelmää sekä toiminnallisesti että myös valtakunnan koulutusjärjestelmän osana.

Säännösten tarkasteltuna kansanopistojen nykyiselle koulutus-toiminnalle on tyypillistä monitavoitteisuus. Monet eri lait ohjaavat nykyisin kansanopistojen toimintaa. Vapaan sivistystyön lainsäädäntö, joka aiemmin pääsääntöisesti ohjasi kansanopistojen toimintaa, ohjaa enää vain osaa siitä. Kansanopistojen koulutustoimintaan koh-

distuvan lainsäädännön erilaisuus on merkinnyt samalla myös sitä, että kansanopistojen talous on eriytynyt erilaisiksi kokonaisuuksiksi. Tässä luvussa on tarkasteltu myös tämän eriytymisen vaikutuksia. Luvussa on käsitelty myös kansanopistojen opiskelijaksi valikoitumista sekä erilaisten opiskelumaksujen ja opintososiaalisten etujen vaikutuksia opiskeluvirtojen ohjaajana.

Tässä luvussa on käsitelty tarkemmin myös ammattikorkeakoulutuksen kytkeytymistä kansanopistojärjestelmään. Ammattikorkeakoulutus on ollut viimeisin esimerkki siitä, miten kansanopistot ovat sopeuttaneet oman toimintansa koulutusjärjestelmässä tapahtuneisiin muutoksiin. Luvun lopussa on luotu suppea katsaus myös Ruotsin kansanopistojärjestelmään. Vaikka Ruotsin järjestelmä poikkeakin monilta osin Suomen vastaavasta järjestelmästä, Ruotsin järjestelmä vastaa silti nykyisistä eri maiden kansanopistojärjestelmistä lähinnä Suomen vastaavaa järjestelmää. Ruotsin kansanopistot ovat Suomessa kansanopistotoimintaa aloitettaessa toimineet myös mallina suomalaiselle kansanopistoliikkeelle.

4.

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen kohteena on ollut kansanopistojärjestelmä. Tarkastuksen tuloksena on päädytty seuraaviin tarkastusviraston johtopäätöksiin ja kannanottoihin. Näihin johtaneet tarkastushavainnot on tuotu yksityiskohtaisemmin esille erillisessä tarkastushavaintojen kokoomaraportissa.

Opetusministeriö on ilmoittanut tarkastuksessa kiinnitetyn huomiota moniin ongelmiin, joiden osalta ministeriössä on jo meneillään tai vireillä toimenpiteitä.

Tarkastuksen yleisenä johtopäätöksenä onkin, että opistojen toiminnan ohjauksen perustaa tulisi monelta osin uudistaa, täsmentää ja vahvistaa. Näitä asioita koskevat muutokset edellyttäisivät monilta osin myös toimintaa ohjaavien säännösten muuttamista. Seuraavassa on esitetty tätä yleistä johtopäätöstä tukevat havainnot ja kannanotot.

Järjestelmäkokonaisuus ja sen kehittäminen

Vapaan sivistystyön 1990-luvun lainsäädäntöuudistustyössä olisi ollut aiheellista paneutua asemoimaan kansanopistojärjestelmää ja sen tehtäviä koko koulutusjärjestelmän osana, koska kansanopistojen toimintakentässä oli tapahtunut monia erilaisia muutoksia ja kansanopistojärjestelmän kehityksessä oli havaittavissa muutoinkin jo erilaisia muutosprosesseja. Puutteena on pidettävä sitä, ettei tätä aseointia tehty. Tämän vuoksi kansanopistojärjestelmä on jäänyt irralliseksi tästä koulutusjärjestelmäkokonaisuudesta.

Kansanopistojen toimintaprofiilin on perinteisesti kuulunut vapaa tehtävänkoko sekä toiminnallinen vapaus. Kansanopistojen ulkoisen ohjauksen peruskysymyksenä on tarkastusviraston käsityksen mukaan yleensäkin pidettävä sitä, halutaanko kansanopistoja nykyistä tavoitteellisemmin ohjata ja kehittää osana valtakunnan koulutusjärjestelmää siten, että kansanopistot voisivat silti edelleen säilyttää omaleimaisen toimintaprofiilinsa ja tavoitteensa koulutusjärjestelmässä. Mikäli tämän tyyppiseen ohjaukseen ja kehittämiseen pyritään, kansanopistojärjestelmän toimintaprofiilia ja järjestelmän ul-

koista ohjausta ja kehittämistä tulisi monelta osin nykyisestä terävöittää ja täsmentää.

Mikäli kansanopistojen tuottamien koulutuspalvelujen saatavuus halutaan turvata tasaisesti koko valtakunnassa, haja-asutusalueiden kansanopistojen toimintaedellytykset pitäisi turvata erityistoimenpiteiden avulla. Kansanopistojen nykyisen kehityssuunnan ei voida katsoa turvaavan näiden kansanopistojen toiminnan jatkuvuutta. Asia kytkeytyy olennaisesti aluepolitiikkaan. Tietopohjaa, jonka avulla voitaisiin arvioida kansanopistojen aluepoliittista merkitystä, ei kuitenkaan ole. Kansanopistojen toiminnan arvioinnin pohjaksi ei muutenkaan ole olemassa sellaista tietojärjestelmää, joka antaisi mahdollisuudet arvioida laaja-alaisesti kansanopistoja ja niiden toimintaa. Tätä voidaan pitää eräänä keskeisenä syynä myös siihen, että valtioneuvoston eduskunnalle vuonna 2002 antama koulutuspoliittinen selonteko uusien koululakien vaikutuksista jäi kansanopistojen osalta sisällöltään hyvin yleisluonteiseksi ja suppeaksi.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten organisaatorakenne ei kokonaisuutena ole seurannut yleistä oppilaitosten rakenteellista muutoskehitystä, jossa oppilaitosten määriä on pyritty vähentämään. Tämän kehityksen sivuvaikutuksena voidaan pitää sitä, että vapaan sivistystyön oppilaitokset on koottu saman lainsäädännön piiriin. Tämä kokoaminen olisi antanut mahdollisuudet myös tarkastella koko oppilaitosryhmää sekä toiminnallisesti että rahoituksellisesti yhtenä kokonaisuutena. Vapaan sivistystyön laissa nämä oppilaitokset ovat kuitenkin säilyttäneet edelleen omat perinteiset ominaispiirteensä. Kun nämä oppilaitokset ovat alkaneet toiminnallisesti kuitenkin entistä selvemmin viime vuosien aikana lähestyä toisiaan, voidaan perustellusti esittää kysymys, onko enää tarkoituksenmukaista säilyttää näitä kaikkia oppilaitosryhmiä omina itsenäisinä kokonaisuuksinaan. Asia koskee ensisijaisesti kansanopistoja, kansalaisopistoja ja kesäyliopistoja: eli tarvitaanko kaikkia näitä ympäri valtakuntaa olevia 370 vapaan sivistystyön oppilaitosta, vai olisiko jo taloudellisesti perusteltua pyrkiä vähentämään näiden oppilaitosten kokonaismäärää.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset muodostavat lainsäädännöllisesti yhtenäisen kokonaisuuden. Niillä ei kuitenkaan ole yhtenäistä toimintastrategiaa, jossa eri oppilaitokset on asemoitu toiminnallisesti myös suhteessa toisiinsa. Myös hallinnollisesti koko vapaan sivistystyön oppilaitoskenttä tarvitsee yhtenäistä tavoiteasettelua ja ohjausta. Yhteinen toimintastrategia edesauttaisi kaikkien oppilaitosten, mukaan lukien kansanopistot, välisen toiminnan koordinoitua. Tarkastusvirasto katsoo, että opetusministeriön tulee selvittää mahdolli-

suudet tämän tyyppisen strategiatyön käynnistämiseksi. Tämä strategia tulisi kytkeä kiinteäksi osaksi koko valtakunnan aikuiskoulutusstrategiaa.

Kansanopistot ja kansalaisopistot on perustettu aikanaan eri perusteilla. Mikäli kansanopistojen ja kansalaisopistojen perustamista harjittelaisiin tässä vaiheessa, varsin todennäköisenä on pidettävä, ettei näitä opistoja enää edes perustettaisi erillisenä. Perusteet ovat nykyisin jo menettäneet suurelta osiltaan merkitystään. Tästä eräänä osoituksena on juuri se, että yksittäisiä oppilaitoksia on jo yhdistettykin toisiinsa ja yhdistämisestä on saatu myönteisiä kokemuksia. Erityisen selvityksen kohteeksi pitäisi tarkastusviraston käsityksen mukaan ottaa näiden kahden vapaan sivistystyön oppilaitosryhmän yhdistäminen.

Valtakunnallisesti kattava kansanopistoverkosto tarjoaisi hyvät edellytykset koulutuksen järjestämiselle sisäoppilaitosmuodossa koko valtakunnan alueella. Kansanopistoverkoston hyödyntämistä tällaisen koulutuksen järjestämisessä tulisikin tarkemmin selvittää. Nykyisin koulutuksen järjestäminen on monilta osin satunnaisten teki-
joiden seurausta.

Kansanopiston tehtävät ja tuloksellisuuden arviointi

Jotta kansanopiston voidaan katsoa täyttävän kansanopiston tehtävämäärittelyn, kansanopiston tulee täyttää seuraavat kriteerit.

1. Kansanopiston täytyy ensinnäkin olla sisäoppilaitos eli ainakin joiltakin osin opiskelun tulee olla järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti. Kansanopistoja koskeva lainsäädäntö rakentuu myös tähän lähtökohtaan.
2. Pitkäkestoista opiskelua on pidetty eräänä keskeisenä kansanopistojen toiminnan peruslähtökohtana. Kansanopiston koulutusohjelmaan täytyy siten sisältyä myös perinteellisiä, kestoiltaan pitkiä koulutuslinjoja, jotta opistoa voitaisiin yleensä edes pitää kansanopistona. Kansanopistoja koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä näiden linjojen järjestämistä.
3. Vapaan sivistystyön koulutuksen osuus tulisi muodostaa huomattavimman osan oppilaitoksen koulutustoiminnan kokonaisuudesta. Nykyisin noin neljäosassa kansanopistoista on vapaan sivistystyön koulutuksen osuus opiston koulutustoiminnan kokonaisuudesta laskenut jo alle puoleen. Lainsäädäntö ei aseta kuitenkaan nykyisin mitään rajoituksia tälle kehitykselle.

4. Kansanopistojen toimintaan voidaan katsoa liittyvän olennaisena osana myös se, että kaikilla kansalaisilla on halutessaan mahdollisuus osallistua kansanopistojen koulutustoimintaan. Tätä voidaan pitää myös kansanopistojen toiminnan eräänä keskeisenä peruslähtökohtana, vaikka sitä ei kansanopistoja koskevassa lainsäädännössä olekaan todettu.

Tarkastuksessa on kuitenkin havaittu, että viimeksi mainitun kriteerin osalta kansanopistojen järjestämisluvista on joidenkin kansanopistojen osalta määritelty tarkemmin myös se kohdejoukko, johon kansanopiston koulutustoiminta ensisijaisesti tai pääasiallisesti kohdistuu. Niiden kansanopistojen osalta, joiden toiminta ensisijaisesti tai osittain kohdistuu vaikeavammaisiin opiskelijoihin, tämän tyyppinen rajaus on säännösten mukaan täysin perusteltua. Nk. ammattiyhdistysopistot ovat toinen ryhmä, jossa järjestämisluvista on rajattu koulutustoiminta kohdistuvan pääasiassa opistojen taustaliittojen henkilöstön, luottamusmiesten tai järjestön toimintakenttää läheisesti sivuavan henkilöstön koulutukseen. Näiden kansanopistojen toiminta rakentuu lähtökohtaisesti siihen, että koulutus on suunniteltu ja kohdennettu ensisijaisesti opiston taustayhteisön ja sitä lähellä olevan henkilöstön koulutustarpeisiin. Jo opetusministeriön myöntämä kansanopiston ylläpitämislupa sisältää jo tämän määrittelyn. Mikäli nämä opistot alkaisivat järjestää pääasiallisesti yleistä koulutusta kaikille kansalaisille eli siis muille kuin ylläpitämisluvassa mainitulle koulutuksen pääkohdejoukolle, nämä opistot toimisivat järjestämisluksiensa vastaisesti. Luvan vastaisesti toimiminen voisi toimia tällöin jopa edellytyksenä ylläpitämisluvan peruuttamiselle. Tilanne on kuitenkin täysin ristiriitainen, koska opiston koulutustoiminnan avoimuuden yleinen lisääminen ei voi kuitenkaan olla peruste ylläpitämisluvan peruuttamiselle. Kansanopistojen toiminnan avoimuuden lisäämisen voidaan päinvastoin katsoa olevan tekijä, jota erityisesti pitäisi tukea ja kannustaa.

Mikäli koulutustoiminta rajataan järjestämisluvista kohdejoukon osalta tavanomaista suppeammaksi, tähän rajaukseen pitäisi olla ilmeisesti myös tähän rajaukseen valtuuttava säännös. Mitään tällaista säännöstä ei nykyisin ole. Toisaalta vapaata sivistystyötä koskevassa laissa ei ole myöskään mitään säännöstä siitä, pitääkö toiminta olla kaikille kansalaisille avointa. Ilmeisesti asiaa on pidetty itsestään selvänä. Mikäli vapaa sivistystyö ei ole avointa kaikille kansalaisille, tällöin tuskin voidaan puhuaakaan vapaasta sivistystyöstä. Mitä enemmän kansanopisto painottaa omaa erityistä aate- ja arvotaus-

taansa, sitä enemmän voidaan tämän painotuksen katsoa myös rajaa-
van opiston koulutuksen kohderyhmää. Vapaan sivistystyön laki an-
taa kansanopistoille kuitenkin tämän mahdollisuuden. Jos opiston
toiminta rakentuu pääasiallisesti kuitenkin vain opiston omaan aate-
ja arvotaustaan, toimintaa ei voitane pitää enää pelkkänä lain tarkoita-
tamana painotuskysymyksenä. Tämäkin asia edellyttäisi ilmeisesti
myös tarkempaa juridista sääntelyä. Puutteena on pidettävä sitä, ettei
vapaan sivistystyön lainsäädännössä tai edes sen valmistelutyössä
tähän kysymykseen oltu lainkaan kiinnitetty huomiota. Tarkastusvi-
rasto katsoo, että kysymys siitä, miten pitkälle kansanopistot voivat
rajoittaa koulutustoimintansa kohdistumaan lähinnä vain oman taust-
tausteensa koulutusintresseihin, pitäisi ottaa erityisen tarkastelun
kohteeksi.

Edellä esitetyt kansanopistojen toiminnan sisäiset määrittelyt (si-
säoppilaitos, koulutuksen avoimuus, koulutuksen kesto, koulutuksen
sisältö) osoittavat, että kansanopiston olemassaolon perustetta voi
riittävästi määritellä pelkästään lain edellyttämien määrittelyjen eli
yleisen sivistystarpeen sekä ylläpitäjän taloudellisten ja ammatillisten
edellytystekijöiden kautta. Määrittelyt ovat liian suppeita. Vaikka
oppilaitosten ylläpitäjillä voi olla esimerkiksi erityisen hyvät talou-
delliset ja ammatilliset edellytykset tyydyttää opiston kautta sivistys-
tarvetta, ne kansanopistot, jotka eivät täytä enää edellä mainittuja kri-
tereitä, irrottautuvat tällöin perinteellisestä kansanopistotoiminnasta.
Lainsäädäntö ei aseta nykyisin rajoituksia tälle kehitykselle.

Jotta kansanopistojärjestelmä voisi tulevaisuudessa säilyttää oma-
leimaisen toimintaprofiilinsa, sen asema ja tehtävät tulisi määritellä
säännöstasolla nykyistä tarkemmin. Mikäli tämänkaltaisen toiminta-
profiilin ylläpitämistä ei pidetä enää välttämättömänä, koko kansan-
opistokentän olemassaolon sekä rahoituksen peruslähtökohtia tulisi
arvioida kokonaan uudesta näkökulmasta.

Erityisesti sisäoppilaitos -käsite vaatisi tarkempaa säännösperus-
teista sisältöä. Mikäli tätä ei tehdä ja kun toisaalta yleisluonteisella
säännöksellä ei voida katsoa olevan enää juurikaan opistojen toimin-
taa ohjaavaa vaikutusta, asiaa koskeva vapaan sivistystyön lain sään-
nös tulisi jo mahdollisten epäselvyyksien ja väärinkäsitysten välttä-
miseksi poistaa. Poistaminen edellyttää kuitenkin sitä, että kansan-
opistojen toiminnan erityisominaisuudet pitäisi pystyä nykyistä pa-
remmin määrittelemään nimenomaan opiston toiminnan tavoitteiden
kautta. Sisäoppilaitosmuoto on aina profiloitunut kansanopistot oma-
leimaisiksi oppilaitoksiksi. Se ei kuitenkaan voi yksinään muodostaa
kansanopistojen erityisprofiilia.

Kansanopistojen koulutustoiminnan monitavoitteisuudesta ja siitä, että vapaan sivistystyön laissa ei ole tarkemmin määritelty kansanopistojen toiminnan kriteereitä toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta, seuraa samalla myös se, että nykytilanteessa on hyvin vaikea arvioida yleensä sitä, millainen on hyvä, tulokellinen kansanopisto. Vapaan sivistystyön opiskelijaviikkojen kokonaismääräkertymiä ja näiden viikkojen kasvulukuja – tuottavuuslukuja – ei voida pitää vielä osoituksena opiston toiminnan kokonaistuloksellisuudesta, koska tämä koulutus muodostaa nykyisin vain osan kansanopistojen koulutustoiminnan kokonaisvolyymista ja rahoituslähteistä. Opistotaloudesta kerättävät tiedot eivät anna myöskään riittävää pohjaa tälle arvioinnille. Kansanopistojen itsearviointikaan, joka monessa opistossa on vielä varsin alkuvaiheessa, ei ainakaan toistaiseksi tuota koko kansanopistojärjestelmän osalta kattavasti tällaista tietoa.

Jos kansanopistoille alettaisiin myöntää niiden kokonaistuloksellisuuden perusteella tuloksellisuusrahoitusta, tällöin pitäisi pystyä muodostamaan myös kriteereitä, joiden avulla voitaisiin arvioida yksittäisten kansanopistojen kokonaistuloksellisuutta. Nyt näitä kriteerejä ei ole. Asia liittyy olennaisesti tuloksellisuusrahoitukseen, jonka käyttöönottoa pitäisi tarkastusviraston käsityksen mukaan harkita sovellettavaksi myös kansanopistoihin. Tämän tyyppisiä kannustavia rahoitusjärjestelmiähän on kehitetty myös muille oppilaitoksille. Toiminnan tuloksellisuuteen kytkeytyvän kannustavan rahoitusjärjestelmän avulla voitaisiin tukea kansanopistoja kehittämään myös toimintojensa kokonaisuutta. Rahoitusjärjestelmän avulla olisi mahdollisuus ilmeisesti myös vahvistaa kansanopistojen omaleimaista profiilia. Tämän tyyppinen rahoitusjärjestelmä antaisi kansanopistojen ulkoiselle ohjaukselle samalla myös entistä paremmat mahdollisuudet ohjata kansanopistojärjestelmää toiminnallisena kokonaisuutena.

Kansanopiston ylläpitämislupajärjestelmä

Vapaata sivistystyötä koskevassa asetuksessa ei ole tarkempia säännöksiä ylläpitämislupaa koskevan hakemuksen tietosisällöstä. Näiden tietojen sisällyttäminen asetukseen antaisi järjestämisluvan hakijalle välitöntä tietoa luvan saamisen edellytyksistä. Aiemmin voimassa olleeseen asetukseen nämä säännökset sisältyivät.

Ylläpitämislupien myöntämisen ja näiden lupien peruuttamisen edellytykset poikkeavat säännösten mukaan nykyisin toisistaan. Lupia myönnettäessä edellytetään hakijalla olevan ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen

järjestämiseen. Ylläpitämisluvan peruuttamisen yhteydessä näitä tekijöitä ei kuitenkaan enää nimenomaisesti mainita. Tarkastusvirasto katsoo, että kansanopistojen ylläpitämislupien myöntämisen ja peruuttamisen kriteerien tulisi olla kuitenkin samansisältöisiä. Ei voida pitää perusteltuna sitä, että ylläpitämisluvan peruuttamisen kriteerit ovat harkinnanvaraisempia kuin ylläpitämislupien myöntämisen kriteerit. Ylläpitämislupien myöntämisen edellytysten ja toisaalta ylläpitämislupien peruuttamisen edellytysten puuttumisen tulisi muodostaa sellainen yhtenäinen kriteeristö, jonka yksittäisen kansanopiston olisi toisaalta myös aina täytettävä.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/98) 4 §:n mukaan oppilaitoksen ylläpitämisluvan 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. Ministeriö voi ylläpitäjää kuultuaan peruuttaa ylläpitämisluvan, jos sivistystarpeen pysyvät muutokset tai muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät painavat syyt sitä edellyttävät tai koulutus järjestetään vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Vaikka tämä kansanopistojen toiminnan peruslaki, vapaan sivistystyön laki ei sinällään muodosta riittävää perustaa kansanopistojen toiminnan kokonaisarvioinnille, lain sisältämän kansanopistojen ylläpitämislupa- sekä myös luvan peruuttamissäännösten voidaan katsoa silti antavan peruskriteeristöä kansanopiston toiminnan arvioimiseksi. Kun ylläpitämislupa on myönnetty, on toiminnan jatkuvuuden katsottava olevan jo merkinä siitä, että luvan myöntämisen ehdot täyttyvät. Voidaan perustellusti kuitenkin olettaa, että luvan myöntämisen jälkeen opiston toiminnassa saattaa tapahtua sellaisia muutoksia, ettei kansanopistolle enää myönnettäisikään opiston ylläpitämislupaa. Mitään tätä koskevaa arviointijärjestelmää ei kuitenkaan ole. Mikäli kansanopistojen toiminnan seuranta varten olisi olemassa tietojärjestelmä, joka sisältäisi yksityiskohtaisesti määriteltynä ne kriteerit, jotka liittyvät ylläpitämisluvan saamis- ja peruuttamisehtoihin, tämä tekisi mahdolliseksi seurata myös näiden ehtojen täyttymistä. Tätä kautta voitaisiin kehittää myös kansanopistojen toiminnan kokonaisarviomallejakin. Mitään tällaista järjestelmää ei kuitenkaan ole. Kansanopistoihin ei enää kohdistu systemaattista ja jatkuvaa seuranta ja arviointia. Koska ylläpitämisluvan myöntämisehtojen voidaan katsoa edellyttävän kansanopistolta aina sitä, että nämä laissa mainitut ehdot täyttyvät, tulisi tarkastusviraston käsityksen mukaan näiden ehtojen seuraamista varten kehittää myös tätä seuranta tuke-

va tietojärjestelmä. Järjestelmä tukisi myös opistoille myönnettävien avustusten entistä parempaa kohdentamista. Se antaisi samalla laajemminkin tietopohjaa kansanopistojen toiminnan arvioinnille.

Valtionosuus- ja avustusjärjestelmä

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei ota huomioon eri kansanopistojen erityispiirteitä. Se on rakenteeltaan varsin jäykkä ja joustamaton. Kansanopistoihin kohdistuva valtionosuusjärjestelmä kohtelee kaikkia kansanopistoja lähes samalla tavalla. Kansanopistojen ja niiden koulutuksen erityispiirteet otetaan huomioon vain joissakin tapauksissa. Valtionosuusjärjestelmän yksikköhintojen erilaisella, nykyistä monipuolisemmalla porrastuksella voitaisiin järjestelmään tuoda lisää tekijöitä, jotka nykyistä paremmin ottaisivat huomioon kansanopistojen erityispiirteitä.

Vaihtoehtoinen tapa, jota nykyisin myös jossain määrin käytetään, ovat opetusministeriön erityisavustukset, ylimääräiset avustukset, perustamishankeavustukset. Näiden suhteellinen osuus kansanopistojen valtionosuusrahoituksesta on kuitenkin nykyisin hyvin pieni. Mikäli niiden suhteellinen osuus kansanopistojen valtionosuusrahoituksesta olisi nykyistä suurempi, voitaisiin avustusten kautta nykyistä paremmin ottaa huomioon kansanopistojen erityispiirteitä ja – tarpeita. Valtionapuviranomaisella olisi tällöin nykyistä paremmat edellytykset kohdentaa määrärahoja kansanopistoille. Nykymuodossaan tämän suppean avustusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus voidaan jopa osittain asettaa kyseenalaiseksi.

Jos nykyinen kansanopistoverkosto halutaan edelleen ylläpitää nykyisessä muodossaan, näiden erillistukimuotojen olemassaoloa ei sinällään voida asettaa kyseenalaiseksi. Tarkastuksen perusteella tällaisella rahoituksella voisi olla kuitenkin huomattavasti nykyistä toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Avustusten suhteellisen määrän kasvulla voitaisiin vähentää samalla valtionosuusjärjestelmän jäykkyyttä ja kaavamaisuutta.

Kehitystä, jossa kansanopistojen perustoiminta, vapaan sivistystyön koulutus, vähenee kansanopistoissa, ei voida pitää oikeansuuntaisena. Tarkastuksessa opistojen edustajat ovat tuoneet esiin, etteivät kansanopistot voi tulla taloudellisesti nykyisin yleensä edes toimeen järjestämällä pelkkää vapaan sivistystyön pitkäkestoista koulutusta. Vapaan sivistystyön koulutuksen taloudellinen kannattavuus pitäisi-kin tarkastusviraston käsityksen mukaan ottaa erityisselvittelyn kohteeksi. Mikäli vapaan sivistystyön koulutusta edelleen jatkossakin

pidetään kansanopistojen perustehtävänä, tulisi sen kehittyä suurin piirtein muun kansanopistoissa järjestetyn koulutuksen valtionosuusrahoituksen mukaisesti. Tarkastusvirasto katsoo, että kansanopistojen koulutustoiminnan erilaisten valtionrahoitusjärjestelmien pitäisi olla neutraaleja. Muiden rahoitusjärjestelmien avulla ei ole perusteltua subventoida kansanopistojen perustehtävää, vapaan sivistystyön koulutusta.

Perustamishankkeiden valtionosuuksien osalta kansanopistot ovat nykyisin varsin ongelmallisessa tilanteessa. Erityisesti ongelma koskee rakennuskannaltaan korjaustarpeessa olevia opistoja, joilla on jo huomattavasti velkaa. Järjestelmä ei takaa kuitenkaan sitä, että yksikään kansanopisto voisi vuosittain päästä yleisen perustamishankevaltionosuusjärjestelmän piiriin. Tarkastusvirasto katsoo, että vaihtoehtona järjestelmän korjaamiseksi on lähinnä se, että perustamishankkeiden kustannukset joko lasketaan vapaan sivistystyön kustannuspohjiin tai kansanopistoille kehitetään oma erityinen perustamishankeavustusjärjestelmä. Lisärahoitus olisi muodostettavissa niinkin, että vapaan sivistystyön yksikköhintajärjestelmärahoituksesta siirretäisiin osa tämän perustamishankeavustusjärjestelmän rahoittamiseen.

Puutteena on pidettävä sitä, ettei kansanopistoja varten ole pystytty kehittämään yhteistä toimintastrategiaa, jossa yksittäisten kansanopistojen toiminnat ja tehtävät olisivat suhteutettu muiden kansanopistojen toimintoihin ja tehtäviin. Mikäli tämän tyyppinen strategia kehitettäisiin, järjestelmän kustannustehokkuutta ja myös kansanopistojen koulutustarjonnan alueellista laajentamista ja syventämistä voitaisiin merkittävästi lisätä. Kansanopistojen nykyiset rahoitusjärjestelmät ovat omiaan lisäämään kansanopistojen välistä koulutuskilpailua, jolla ei voida katsoa olevan kansanopistojen kustannuksia alentavaa vaikutusta. Opetusministeriön pitäisi selvittää, miten kansanopistoja varten olisi muodostettavissa tämän tyyppinen kokonaisstrategia. Kysymys kytkeytyy osaltaan kansanopistojen perinteiseen, vapaata tehtävähakua korostavaan toimintaprofiiliin ja sen ylläpitämiseen.

Yksikköhinnat

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan valtionosuuden perusteena olevia yksikköhintoja voidaan porrastaa siten kuin asetuksella säädetään. Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen mukaan opistossa, jonka erityisen koulutustehtävän muodostaa enintään kymme-

nen päivän pituisten kurssien järjestäminen, yksikköhinta on 20 % korkeampi kuin muun opiskelijaviikon yksikköhinta. Kansanopistojen ylläpitämislupien mukaan tähän ryhmään kuuluu viisi kansanopistoa, joista neljä on ay-opistoa. Nämä kurssiopistot ovat siinä mielessä poikkeuksellisia, että ne kouluttavat pääsääntöisesti työelämässä olevaa henkilöstöä. Koulutettava henkilöstö tulee pääsääntöisesti opistojen taustayhteisöjen kautta. Nämä opistot poikkeavat muista kansanopistoista siinäkin, että koulutettavan henkilöstön opintomaksuista vastaavat pääasiassa näiden opistojen taustayhteisöt. Näiden kansanopistojen yksikköhinta on siis asetuksen mukaan pääsääntöisesti korkeampi, kuin muiden kansanopistojen. Tavanomaista yksikköhintaa suuremman yksikköhinnan saavat säännösten mukaan myös ne kansanopistot, joiden koulutustoiminta kohdistuu joko kokonaan tai osittain vaikeasti vammaisiin opiskelijoihin.

Neljän ay-opiston yksikköhinnan korottaminen on perustunut siihen, että lyhytkurssitoiminnan keskimääräiset kustannukset olivat olleet 1990-luvun alkupuolella muita kansanopistoja suuremmat. Asia oli tuotu esille vuonna 1993 valtiosuutta saaneita kansanopistoja koskeneen lakiesityksen perusteluissa. Sitä, miksi nämä kustannukset olivat tällöin muita kansanopistoja suuremmat, ei ollut kuitenkaan perusteltu. Lakiesitys ei sisältänyt myöskään mitään laskelmia mainituista korotusprosentteista. Kun lakia myöhemmin vuonna 1997 muutettiin, ei asiaan myöskään kiinnitetty huomiota.

Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli kansanopiston vapaan sivistystyön opiskelijaviikon valtiosuuteen oikeuttava yksikköhinta on tavanomaista korkeampi, tämän yksikköhinnan laskennan perusteet pitäisi ottaa erityisen selvittelyn kohteeksi. Erityisesti tämä koskee nk. kurssiopistoja. Niiden selvitysten perusteet, joihin aikanaan päädyttiin näiden kurssiopistojen opiskelijaviikkojen yksikköhintojen laskemisessa, ovat puutteellisia. Selvittely olisi tarpeen senkin vuoksi, että kurssiopistojen lyhytkurssitoiminta jo muutoinkin lähestyy tavanomaista henkilöstökoulutusta, johon ei voida myöntää valtiosuutta.

Vapaata sivistystyötä koskeva asetus, jossa tarkemmin on säännelty yksikköhintojen perusteista ja opiskelijaviikkojen vähennyksistä vaatisi tarkastusviraston käsityksen mukaan kokonaisuudessaan uudelleen arviointia. Tämän selvittelyn pitäisi perustua yksityiskohtaisiin taloustietoihin. Voimassaolevat säännökset ovat perustuneet yksikköhintojen korotusasioiden osalta jo kymmenisen vuotta sitten laadittuihin perusteluihin. Opiskelijaviikoista, jotka syntyvät niiden opiskelijoiden opiskelusta, jotka asuvat opiston ulkopuolella, otetaan

valtionosuuksia laskettaessa huomioon 90 %. Näistä opiskelijoista tehdään vapaan sivistystyön valtionosuuksiin siis 10 %:n vähennys. Tarkastuksessa on havaittu, ettei näiden lukujen taustalla ole tarkempia laskelmia ja että ne eivät välttämättä vastaa todellisia menoja. Erityisen selvittelyn kohteeksi pitäisi ottaa se, vastaako tämä prosenttiluku kansanopistolle näistä opiskelijoista aiheutuvia menovähennyksiä. Mikäli vähennys on liian pieni, se heikentää olennaisesti niiden opistojen taloudellisia toimintaedellytyksiä, jotka harjoittavat päätoimisesti edelleen kansanopistojen perustoimintaan kuuluvaa sisäoppilaitostoimintaa ja toisaalta vahvistaa niiden opistojen suhteellista asemaa, joissa sisäoppilaitosopiskelijoita on muihin opistoihin verrattuna olennaisesti vähemmän. Kun kansanopistot menettäisivät tässä tapauksessa niille olennaisesti kuuluvaa omaleimaista perusluonnettaan, valtionosuussäännöstö ohjaisi kansanopistoja entistä kauemmaksi niiden toiminnan peruslähtökohdasta. Tarkastusvirasto katsoo, että säännöstön tulisi vahvistaa tätä toiminnan peruslähtökohdtaa.

Yksityisen kansanopiston perusopetuksen ja lukiokoulutuksen valtionosuuden yksikköhinta on sama kuin sen kunnan yksikköhinta, jossa koulutuspääasiassa järjestetään. Jos perusopetusta on alettu järjestää vasta 1.8.1998 alkaen, yksikköhinta on 90 % sijaintikunnan yksikkö hinnasta. Sisäoppilaitosmuotoisesti järjestetystä perusopetuksesta ja lukiokoulutuksesta yksikköhintaa korotetaan luvulla, joka on 37 % ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikkö hinnasta. Kun kansanopistojen järjestämä perusopetus- ja lukiokoulutus poikkeaa monilta osin varsin olennaisesti kuntien järjestämästä vastaavasta koulutuksesta, kansanopiston sijaintikunnan yksikköhinta tämän koulutuksen osalta ei ole kriteeri kansanopistojen yksikköhinnan määrittämiseksi. Mikäli kansanopiston sijaintikunnan yksikköhinta on alhainen, kansanopiston taloudelliset edellytykset saattavat olla tavanomaista huonommat tämän koulutuksen järjestämiseksi. Tällöin seurauksena saattaa olla jopa se, ettei kansanopisto edes ryhdy järjestämään tätä sinänsä tarpeellista koulutusta.

Erityisiä selvityksiä näiden kansanopistojen kustannuksista ja eri koulutusmuotojen kustannusvastaavuudesta ei ole tehty. Eduskunta on kuitenkin edellyttänyt, että kansanopistojen mahdollisuudet yleisivistävän ja tutkintotavoitteisen opetuksen antamiseen turvattaisiin määrittelemällä kansanopistojen harjoittamalle perus- ja lukio-opetukseen sen erityispiirteet huomioon ottava riittävä yksikköhinta. Tätä määrittelyä ei ole tehty. Eräille kansanopistoille on kuitenkin myönnetty harkinnanvaraista yksikköhinnan korotusta, jolla tähän

asiaan liittyvää taloudellista ongelmaa on osittain voitu ainakin korjata.

Tietojärjestelmä toiminnan ja talouden arvioinnin perustana

Tarkastusvirasto katsoo, että kansanopistojen arviointitoiminnan perustaksi pitäisi luoda sellainen tietojärjestelmä, joka mahdollistaisi kansanopistojärjestelmän ja myös yksittäisen kansanopiston toiminnan ja talouden systemaattisen ja jatkuvan arvioinnin. Tämä tietojärjestelmä voisi luoda samalla myös edellytyksiä arvioida kansanopistoja osana koulutusjärjestelmää.

Kansanopistojärjestelmää ja yksittäisten kansanopistojen talouden seuraamista varten tarvittaisiin osana edellä mainittua laajempaa järjestelmää erityinen talouden seurantajärjestelmä. Nykyistä Opetushallituksen kansanopistojen kustannustietojärjestelmää ei voida pitää riittävänä tietoperustana opistojen talouden arvioimiseksi. Koko järjestelmän vakauden ja ennakoitavuuden lisääminen edellyttää sitä, että ohjausta varten olisi nykyistä tarkempi kuva yksittäistenkin kansanopistojen taloudellisesta asemasta.

Tarkastusvirasto katsoo, että järjestelmä tulee kehittää sellaiseksi, että se tuottaa myös kansanopistokohtaisesti määrä- ja kustannustiedot ainakin kaikesta kansanopistojen opetusministeriön alaisesta koulutustoiminnasta. Kokonaiskuvan saamiseksi tarvittaisiin kansanopistoista tietoja myös muusta kansanopistojen koulutustoiminnasta.

Lyhytkurssitoiminta

Kansanopistojen vapaan sivistystyön pitkät linjat ovat alkujaan muodostaneet opistojen toiminnan perusrungon. Viimeisten vuosikymmenien aikana lyhytkurssien määrät suhteessa pitkiin linjoihin ovat opistoissa kuitenkin merkittävästi kasvaneet. Kansanopistojen lyhytkurssit voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: kursseihin, jotka ovat selvästi kaikille kansalaisille avoimet sekä kursseihin, jotka on eri tavoin kohdennettu määrätylle joukolle. Näitä vapaan sivistystyön valtionosuuden piiriin kuuluvia kursseja rahoitetaan kuitenkin samalla tavalla. Tätä samanlaisuutta ei voida näissä tapauksissa pitää kuitenkaan vapaan sivistystyön peruslähtökohtien mukaisena. Perusteltua olisi, että kaikille kansalaisille avoimien lyhytkurssien valtionosuus olisi korkeampi kuin muiden kurssien valtionosuus. Tarkastus-

virasto katsoo, että vapaan sivistystyön lyhytkurssitoimintaan kohdistuva valtionosuusjärjestelmä tulisi arvioida uudelleen. Tämä arviointi tulisi ulottaa rahoituksen osalta myös lyhytkurssitoiminnan ja kansanopistojen vapaan sivistystyön koulutuksen pitkien linjojen väliin suhteeseen.

Lähtökohtaisesti voidaan pitää keinotekoisena ja vapaan sivistystyön yleisten tarkoitusten perusteella jopa ristiriitaisenakin sitä, että maksullisena palvelutoimintana järjestetään sellaisia lyhytkursseja, jotka asetuksessa mainittuja kesto- ja tuntiedellytystekijöitä lukuun ottamatta muutoin täyttävät täysin vapaan sivistystyön tarkoitukset ja edellytykset. Valtionosuuden puuttumisen vuoksi näiden kurssien hinta muodostuu asiakkaille tavanomaista korkeammaksi. Ainakin ne kurssit, jotka mainittua kurssin kesto- ja tuntirajoitusta lukuun ottamatta muutoin kaikilta osin täyttävät vapaan sivistystyön koulutuksen tarkoituksen, tulisi voida lukea valtionosuus-kurssitoiminnan piiriin. Mainitunlaista tuntirajoitusta ei voida tarkastusviraston käsityksen mukaan pitää asianmukaisena kriteerinä sille, että koulutus määriteltäisiinkin vapaan sivistystyön koulutuksen sijasta maksulliseksi palvelutoiminnaksi. Asia edellyttää vapaan sivistystyön koulutus-kurssien tarkoituksen nykyistä täsmällisempää sisällöllistä määrittelyä.

Tarkastusvirasto katsoo, että kansanopistojen vapaan sivistystyön kurssien ja maksullisen palvelutoiminnan kurssien nykyistä parempi erottaminen on muutoinkin perusteltua. Kun näiden kurssien välisiä eroja ei ole tarkemmin määritely, toimintaan sisältyy tällöin myös se riski, että vapaan sivistystyön valtionosuuden piiriin kuuluvien kurssien joukkoon saatetaan sisällyttää sellaisia kursseja, jotka eivät ole edes oikeutettuja valtionosuuteen.

Kansanopistojen monimuoto- ja etäkoulutus on viime vuosien aikana kansanopistoissa myös kasvanut. Myöskään tämän koulutuksen laskemisesta ja sisällyttämisestä kansanopistojen opiskelijaviikkoihin ei ole säännöksiä, määräyksiä tai tarkkoja ohjeita.

Opiskelumaksut

Kansanopistojen toimintaa ohjaavien säännösten erilaisuudesta seuraa myös se, että kansanopistojen opiskelumaksut erilaistuvat. Ääritapauksissa opiskelu voi olla kansanopisto-opiskelijalle täysin maksutonta, kun taas joissakin tapauksissa opiskelija maksaa opiskelusta täyden hinnan. Opiskeluun liittyvien erilaisten maksujen osalta kansanopistokenttä onkin hyvin hajanainen ja sekava. Tähän asiaan ei

vapaan sivistystyön lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä kiinnitetty huomiota. Tarkastuksen perusteella kansanopistojen koulutustoiminnan maksupolitiikka kaipaa erityistä kokonais selvitystä. Vasta tämän jälkeen olisi edellytyksiä korjata niitä puutteita, joita kansanopistojen maksupolitiikan perusteissa esiintyy. Tarkastuksessa on havaittu koulutuksen maksupolitiikalla olevan kansanopistojen toimintaa ohjaava vaikutusta. Kansanopistojen kehityksen kannalta ei tätä kehitysuuntaa voida pitää oikeasuuntaisena. Maksujen perimisen tai maksujen osittain tai kokonaan perimättä jättämisen pitäisi aina perustua yleiseen kansanopistojen tavoiteasetteluun.

Opiskelijoiden valikoituminen ja kansanopisto-opintojen hyväksiluettavuus

Tarkastuksessa on havaittu, että viime vuosina kansanopistoon haakeutuvien opiskelijoiden motiiveista ja kansanopisto-opiskelun päättymisvaiheen jälkeisestä tilanteesta ei ole tehty tarkempia selvityksiä. Mikäli asiasta olisi tietoa, tämä auttaisi olennaisesti myös asemoimaan kansanopistoja koulutusjärjestelmään. Siitä, miten kansanopistoissa opiskelleet ovat menestyneet myöhemmissä opinnoissaan, ei myöskään ole tehty selvitystä. Selvityksen avulla voitaisiin verrata kansanopistojen kautta jatko-opintoihin tulleiden opiskelijoiden opiskelumenestystä suhteessa muihin opiskelijoihin. Asia kytkeytyy kansanopistojen koulutuksen vaikuttavuuteen. Selvitys antaisi tietoperustaa kansanopisto-opintojaan harkitsevalle henkilölle myös opiskelupaikkavalinnassaan.

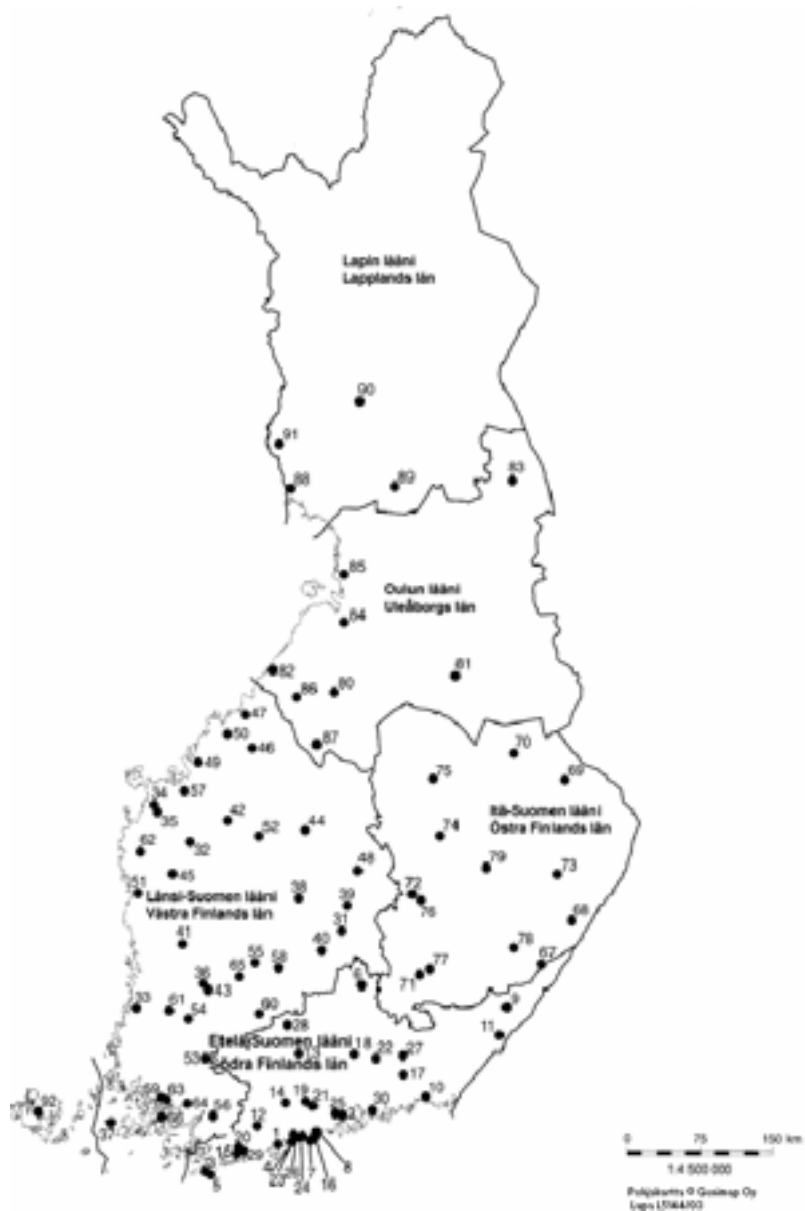
Kansanopisto-opintojen vapaan sivistystyön koulutuksen hyväksiluettavuus muodostaa tällä hetkellä keskeisen kansanopistojen strategiseen asemaan kytkeytyvän ongelman. Tähän sisältyy myös toiminnallinen ristiriita: mikäli kansanopistoissa pyrittäisiin maksimoimaan kansanopisto-opintojen myöhempi hyväksiluettavuus, tämä merkitsisi samalla pitkälti myös sitä, että kansanopistojen opinnot alkaisivat hyvin läheisesti muistuttaa muiden oppilaitosten opintoja. Tästä herää kysymys, miten tässä tilanteessa voitaisiin säilyttää vapaalle sivistystyölle ominainen luonne. Opintojen hyväksiluettavuus sisältää aina siis sen riskin, että kansanopistot alkavat samalla entistä enemmän menettää omaleimaista profiiliaan. Mikäli kaikki kansanopisto-opinnot hyväksyttäisiin opiskelijoiden myöhemmissä opinnoissa, kansanopistoilla ei olisi enää lainkaan omaa itsenäistä profiiliaan. Opiskelijoita tämän tyyppiseen koulutukseen on kuitenkin saatavissa muita koulutusmuotoja helpommin. Keskeisenä esimerkkinä on vii-

me vuosina voimakkaasti laajentunut kansanopistojen avoimen yliopiston koulutus. Mikäli tämä suuntaus edelleen vahvistuu, kansanopisto muodostuisi tällöin kuitenkin vain eräänlaiseksi valmistavaksi oppilaitokseksi, johon opiskelijoiksi otettaisiin opiskelijoita, jotka eivät ole päässeet vielä mihinkään muihin oppilaitoksiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että kysymystä kansanopistojen koulutuksen hyväksiluettavuudesta eli opitun tunnustamisesta pitäisi tarkastella koko kansanopistoliikkeen toiminnan perustavoitteista lähtien. Mikäli kansanopistojen vapaan sivistystyön keskeisenä tehtävänä halutaan olevan opiskelijoiden valmentaminen ja valmistaminen jatko-opintoihin, kansanopistot pitäisi tavoitteiltaan myös asemoida nykyistä selkeämmin tähän tehtävään. Tämä edellyttää myös sitä, että kansanopistot asemoitaisiin nykyistä kiinteämmin myös tältä osin koko koulutusjärjestelmään.

Liitteet

Liite 1: Suomen kansanopistot



Etelä-Suomen lääni

1. Aktiivi-Instituutti – Kirkkonummi
2. Borgå folkhögskola⁵
3. Evangeliska fhsk i Södra Finland – Hangö
4. Finns folkhögskola/Cityfolkhögskolan – Esbo/Helsingfors
5. Hankoniemen kristillinen opisto – Hanko
6. Itä-Hämeen opisto – Hartola
7. Helsingin Evankelinen Opisto
8. Helsingin kristillinen opisto
9. Jaakkiman kristillinen opisto – Ruokolahti
10. Jamilahden kansanopisto – Hamina
11. Joutsenon Opisto
12. Kanneljärven Opisto – Lohja
13. Kansanlähetysoipisto – Ryttylä
14. Kiljavan opisto
15. Kunta-alan opisto – Karjaa
16. Kuurojen kansanopisto – Helsinki
17. Kymenlaakson Opisto – Anjalankoski
18. Lahden kansanopisto
19. Luther-opisto – Järvenpää
20. Lärkkulla-stiftelsens folkakademi – Karis
21. Pekka Halosen akatemia – Järvenpää
22. Perheniemen evankelinen opisto – Iitti
23. Siikaranta-opisto – Espoo
24. Suomen Raamattuopisto – Kauniainen
25. Svenska folkakademin – Borgå
26. Työväen Akatemia – Kauniainen
27. Valkealan kristillinen kansanopisto
28. Viittakiven Opisto – Hauho
29. Västra Nylands folkhögskola – Karis
30. Östra Nylands folkhögskola – Pernå

Länsi-Suomen lääni

31. Alkio-opisto – Korpilahti
32. Etelä-Pohjanmaan Opisto – Ilmajoki
33. Eurajoen kristillinen opisto
34. Evangeliska fhsk i Österbotten – Vasa
35. Fria kristliga folkhögskolan – Vasa
36. Hoikan opisto – Karkku
37. Houtskärs kyrkliga folkhögskola
38. Iso Kirja -opisto – Keuruu
39. Jyväskylän kristillinen opisto

⁵ Ne opistot, joihin suoritettiin tarkastuksen aikana paikalliskäynnit, on luettelossa alleviivattu.

40. Jämsän Kristillinen Kansanopisto
41. Kankaanpään opisto
42. Lapuan kristillinen opisto
43. Karkun evankelinen opisto/
Karkun ja Nurmeksen ev. opisto⁶
44. Karstulan Evankelinen Kansanopisto
45. Kauhajoen evankelinen opisto
46. Kaustisen Evankelinen Kansanopisto
47. Keski-Pohjanmaan Opisto – Kälviä
48. Keski-Suomen Opisto – Suolahti
49. Kristliga folkhögskolan i Nykarleby
50. Kronoby folkhögskola
51. Lappfjärds folkhögskola
52. Lehtimäen opisto
53. Loimaan evankelinen kansanopisto
54. Länsi-Suomen opisto – Huittinen
55. Metallityöväen Murikka-opisto – Terälahti
56. Muurlan Evankelinen Opisto
57. Norrvalla folkhögskola – Vörå
58. Oriveden Opisto
59. Paasikivi-opisto – Turku
60. Päivölän Kansanopisto – Valkeakoski
61. Räisälän kansanopisto – Peipohja
62. Svenska Österbottens folkakademi – Yttermark
63. Turun kristillinen opisto
64. Varsinais-Suomen Kansanopisto – Paimio
65. Voionmaan opisto – Ylöjärvi
66. Åbolands folkhögskola – Pargas

Itä-Suomen lääni

67. Itä-Karjalan Kansanopisto – Punkaharju
68. Kiteen Evankelinen Kansanopisto
69. Lieksan kristillinen opisto
70. Nurmeksen evankelinen opisto/
Karkun ja Nurmeksen ev. opisto
71. Otavan Opisto – Mikkelin mlk
72. Partaharjun Opisto – Pieksämäki
73. Pohjois-Karjalan opisto – Niittylahti
74. Pohjois-Savon opisto – Kuopio
75. Portaanpään kristillinen opisto – Lapinlahti
76. Sisälähetysseuran oppilaitos – Pieksämäki
77. Suomen Nuoriso-opisto – Mikkelin

⁶ *Karkun ja Nurmeksen evankelinen opisto toimii kahdessa eri toimipisteessä. Nämä toimipisteet on tähän luetteluun merkitty erikseen. Tämän vuoksi luettelo sisältää 92 kansanopistoa.*

78. Savonlinnan kristillinen opisto
79. Valamon kansanopisto – Uusi-Valamo

Oulun lääni

80. Haapaveden Opisto
81. Kainuun Opisto – Mieslahti
82. Kalajoen Kristillinen Opisto
83. Kuusamon Kansanopisto
84. Limingan Kansanopisto
85. Pohjola-opisto – Oulu
86. Raudaskylän Kristillinen Opisto – Ylivieska
87. Reisjärven kristillinen opisto

Lapin lääni

88. Peräpohjolan Opisto – Tornio
89. Ranuan kristillinen kansanopisto
90. Rovala-Opisto – Rovaniemi
91. Ylitornion kristillinen opisto

Landskapet Åland

92. Ålands folkhögskola – Finström

Liite 2: Suomen kansanopistot vuonna 2003

Opisto	Perus- tettu	Omis- tus pohja	Arvo- tausta	Taustaliike
Aktiivi-instituutti	1972	1	4	Toimihenkilöjärjestö- jen Keskusliitto
Alkio-opisto	1947	1	3	Keskustalaisuus
Borgå folkhögskola	1889	3	1	Sitoutumaton
Cityfolkhögskolan/Finns folkhögskola	1891	1	1	Sitoutumaton
Etelä-Pohjanmaan opisto	1892	1	1	Sitoutumaton
Eurajoen kristillinen opisto	1926	1	2	Rukoilevaisuus
Evangeliska folkhögskolan i södra Finland	1947	1	2	Evankelisuus
Evangeliska folkhögskolan i Österbotten	1926	1	2	Evankelisuus
Fria kristliga folkhögskolan	1945	1	2	Vapaakirkko
Haapaveden opiston	1896	1	1	Sitoutumaton
Hankoniemen kristillinen opisto	1946	1	2	Vapaakirkko
Helsingin evankelinen opisto	1949	1	2	Evankelisuus
Helsingin kristillinen opisto	1907	1	2	Kristillinen
Hoikan opisto	1952	1	5	Keuhkovammaliitto
Houtskärs kyrkliga folkhögskola	1939	1	2	Kristillinen
Iso Kirja	1996	1	2	Helluntailaisuus
Itä-Hämeen opisto	1908	1	1	Sitoutumaton
Itä-Karjalan kansanopisto	1906	1	1	Sitoutumaton
Jaakkiman kristillinen opisto	1929	1	2	Kristillinen
Jamilahden kansanopisto	1920	1	2	Karjalan Ev. Seura
Joutsenon opisto	1950	1	1	Raittiuden Ystävät
Jyväskylän kristillinen opisto	1942	1	2	Herännäisyys
Jämsän kristillinen kansanopisto	1963	1	2	Lestadiolaisuus
Kainuun opisto	1909	1	2	Herännäisyys
Kalajoen kristillinen kansanopisto	1942	1	2	Uusherätyt
Kankaanpään opisto	1909	1	1	Sitoutumaton
Kanneljärven opisto	1894	1	1	Sitoutumaton
Kansanlähetysoopisto	2001	1	2	Suomen Ev.lut Kansanlähetyt
Karkun ja Nurmeksens evankelinen opisto	1918	1	2	Evankelisuus
Karstulan evankelinen kansanopisto	1948	1	2	Evankelisuus
Kauhajoen evankelinen kansanopisto	1925	1	2	Evankelisuus
Kaustisen evankelinen kansanopisto	1945	1	2	Evankelisuus
Keski-Pohjanmaan opisto	1948	3	1	Sitoutumaton
Keski-Suomen opisto	1894	1	1	Sitoutumaton
Kiljavan opisto	1950	1	4	SAK
Kiteen evankelinen kansanopisto	1946	1	2	Evankelisuus
Kristliga folkhögskolan i Nykarleby	1920	1	2	Kristillinen
Kronoby folkhögskola	1891	3	1	Sitoutumaton
Kunta-alan opisto	1985	1	4	KTV
Kuurojen kansanopisto	1987	1	5	Kuurojen Liitto
Kuusamon kansanopisto	1909	1	1	Sitoutumaton
Kymenlaakson kansanopisto	1896	1	1	Sitoutumaton
Lahden kansanopisto	1893	1	1	Sitoutumaton
Lappfjärds folkhögskola	1907	1	1	Sitoutumaton
Lapuan kristillinen opisto	1914	1	2	Herännäisyys

Opisto	Perus- tettu	Omis- tuspohja	Arvo- tausta	Taustaliike
Lehtimäen opisto	1971	1	5	Erityiskansanopisto
Lieksan kristillinen opisto	1944	1	2	Herännäisyys
Limingan kansanopisto	1892	1	1	Sitoutumaton
Loimaan evankelinen kansanopisto	1938	1	2	Evankelisuus
Luther-opisto	1937	1	2	Kristillinen
Länsi-Suomen opisto	1892	1	1	Sitoutumaton
Lärkkulla-stiftelsens folkakademi	1949	1	2	Kristillinen
Metallityöväen Murikka-opisto	1977	1	4	Metallityöväen Liitto
Muurlan evankelinen opisto	1942	1	2	Evankelisuus
Norrvala folkhögskola	1907	1	1	Sitoutumaton
Oriveden opisto	1909	1	1	Sitoutumaton
Otavan opisto	1892	2	1	Sitoutumaton
Paasikivi-opisto	1980	1	3	Porvarillinen
Partaharjun opisto	1960	1	2	Poikien ja Tyttöjen Liitto
Pekka Halosen akatemia	1907	3	1	Sitoutumaton
Perheniemen evankelinen opisto	1924	1	2	Evankelisuus
Peräpohjolan opisto	1901	1	1	Sitoutumaton
Pohjois-Karjalan opisto	1895	3	1	Sitoutumaton
Pohjois-Savon opisto	1895	1	1	Sitoutumaton
Pohjola-opisto	1956	1	2	Setlementtiliike
Portaanpään kristillinen opisto	1923	1	2	Herännäisyys
Päivölän kansanopisto	1894	1	1	Sitoutumaton
Ranuan kristillinen kansanopisto	1987	1	2	Lestadiolaisuus
Raudaskylän kristillinen opisto	1920	1	2	Herännäisyys
Reisjärven kristillinen opisto	1955	1	2	Lestadiolaisuus
Rovala-opisto	1954	1	2	Setlementtiliike
Räisälän kansanopisto	1908	1	1	Sitoutumaton
Savonlinnan kristillinen opisto	1946	1	2	Uuspietismi
Siikaranta-opisto	1981	1	4	Rakennusliitto
Sisälähetysseuran opisto	1951	1	2	Sisälähetysseura
Suomen Nuorisio-opisto	1923	1	1	Nuorisoseuraliike
Suomen Raamattuopisto	1989	1	2	Kristillinen
Svenska folkakademin	1908	1	1	Sitoutumaton
Svenska Österbottens folkakademi	1901	1	1	Sitoutumaton
Turun kristillinen opisto	1925	1	2	Herännäisyys
Työväen akatemia	1924	1	3	Työväenliike
Valamon kansanopisto	1986	1	2	Ortodoksisuus
Valkealan kristillinen kansanopisto	1945	1	2	Herännäisyys
Varsinais-Suomen kansanopisto	1899	1	1	Sitoutumaton
Viittakiven opisto	1951	1	2	Setlementtiliike
Voionmaan opisto	1951	1	3	Työväenliike
Västra Nylands folkhögskola	1905	3	1	Sitoutumaton
Ylitornion kristillinen opisto	1923	1	2	Yleiskristillinen
Åbolands folkhögskola	1892	1	1	Sitoutumaton
Östra-Nylands folkhögskola	1905	1	1	Sitoutumaton

Omistus pohja: 1=yksityinen (83), 2=kunta (1), 3=kuntayhtymä (6)

Arvotausta: 1=sitoutum. (34), 2=kristill. (44), 3=yhteiskunn. (4), 4=järjestö (5), 5=erityis (3)

Liite 3: Kansanopistojen opiskelijaviikot vuosina 1970—2002

Lukuvuosi	Perusoppijaksot	Kurssit	Yhteensä
1970—71	139 007	18 568	157 575
1971—72	148 425	33 608	182 033
1972—73	166 035	27 884	193 919
1973—74	158 340	30 375	188 715
1974—75	151 811	33 853	185 664
1975—76	154 866	40 921	195 787
1976—77	165 422	40 120	205 542
1977—78	179 390	39 595	218 985
1978—79	192 147	38 714	230 861
1979—80	200 476	40 665	241 141
1980—81	205 074	47 346	252 420
1981—82	210 497	47 833	258 330
1982—83	216 848	48 205	265 053
1983—84	215 576	49 242	264 818
1984—85	196 658	58 006	254 664
1985—86	196 438	63 700	260 138
1986—87	191 046	69 272	260 318
1987—88	181 111	73 436	254 547
1988—89	179 700	76 900	256 600
1989—90	187 341	83 060	270 401
1990—91	198 807	90 766	289 573
1991—92	240 506	90 427	330 933
Vuosi	Perusoppijaksot	Kurssit	Yhteensä
1992	*	*	328 298
1993	*	*	338 101
1994	*	*	338 375
1995	*	*	355 710
1996	*	*	362 970
1997	*	*	368 276
1998	*	*	371 678
1999	*	*	387 441
1999	197 425 (168 385)	75 098 (104 138)	272 523
2000	199 995	78 982	278 977
2001	206 334	89 837	296 171
2002	213 259 (173 829)	86 554 (125 984)	299 813

* = tieto puuttuu

Lähteet:

- Lukuvuosien 1970—1988 luvut teoksesta ”Vapauden vankina – Sata vuotta kansanopistotoimintaa Suomessa” (1989)
- Lukuvuoden 1988—89 luvut Kansanopistotyöryhmän muistiosta (Opetusministeriön työryhmien muistioita 1990:39)

- Lukuvuosien 1989—1992 luvut Ritva Jakku-Sihvosen ja Pentti Yrjölän toimittamasta teoksesta ”Aikuiskoulutus 1990-luvun Suomessa” (1994)
- Vuosien 1992—1995 luvut opetusministeriön työryhmämuistiosta 41:1996 ”Kansanopistolain seurantatyöryhmän muistio”
- Vuosien 1996—1999 luvut Kansanopisto—Folkhögskolan -lehden numeroista 8/1998, 8/1999 ja 1/2001.
- Vuosien 1999—2003 luvut Opetushallituksen kyseisten vuosien opiskelijamääräraporteista; vuosien 1999 ja 2002 osalta suluissa on esitetty tarkastuksen yhteydessä tehtyyn kyselyyn perustuva opiskelijaviikkomäärä.
- Vuosien 1999–2002 opiskelijaviikkoihin sisältyvät pelkästään kansanopistojen vapaan sivistystyön koulutuksen opiskelijaviikot.

Liite 4: Valtionsuuteen oikeuttavat opiskelijaviikot kansanopistoissa vuosina 1997—2004

Opisto	Valtionsuuteen oikeuttavat opiskelijaviikot										Muutos 1999-2004	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004			%	Lkm
Aktiivi-instituutti	4 073	4 062	4 468	4 466	4 363	3 909	3 647	3 446			-22,9	-1 022
Alkio-opisto	6 824	7 248	7 068	6 663	7 139	7 626	7 901	8 078			14,3	1 010
Borgå folkhögskola	2 485	2 423	2 095	2 152	1 672	1 233	888	622			-70,3	-1 473
Cityfolkhögskolan/Finns folkhögskola	2 715	2 879	1 622	1 286	1 714	1 616	2 001	2 165			33,5	543
Etelä-Pohjanmaan opisto	6 951	6 746	5 953	6 471	7 540	7 643	7 862	8 372			40,6	2 419
Eurajoen kristillinen opisto	3 442	3 393	3 085	3 055	2 954	2 839	3 079	3 057			-0,9	-28
Evangeliska folkhögskolan i södra Finland	1 122	1 257	1 328	1 519	1 734	1 554	1 921	1 902			43,2	574
Evangeliska folkhögskolan i Österbotten	1 861	1 886	1 991	1 945	2 123	2 285	2 574	2 845			42,9	854
Fria kristliga folkhögskolan	1 994	2 114	1 424	1 499	1 571	1 794	1 962	2 100			47,5	676
Haapaveden opiston	4 043	4 119	1 179	1 283	1 517	1 708	1 864	1 738			47,4	559
Hankoniemen kristillinen opisto	2 958	3 181	3 426	3 237	3 183	2 893	2 552	2 721			-20,6	-705
Helsingin evankelinen opisto	4 038	4 389	3 503	4 035	4 961	5 278	6 012	5 959			70,1	2 456
Helsingin kristillinen opisto	8 074	8 544	9 258	9 152	9 333	8 939	8 999	8 988			-2,9	-270
Hoikan opisto	2 237	2 847	2 552	2 524	2 703	2 664	2 434	2 474			-3,1	-78
Houtskärs kyrkliga folkhögskola	565	491	480	495	631	628	851	930			93,8	450
Iso Kirja	7 244	6 676	6 742	7 558	7 802	7 757	7 519	7 720			14,5	978
Itä-Hämeen opisto	3 526	3 713	1 920	2 010	2 171	2 098	2 282	2 140			11,5	220
Itä-Karjalan kansanopisto	1 420	1 837	1 389	1 683	1 205	1 126	1 143	1 171			-15,7	-218
Jaakkiman kristillinen opisto	2 832	3 375	1 519	1 486	1 465	1 820	2 374	2 653			74,7	1 134
Jamilahden kansanopisto	1 674	1 882	2 050	2 267	2 229	2 575	2 794	2 767			35,0	717
Joutsenon opisto	5 543	5 849	3 434	3 588	5 191	5 868	6 208	6 157			79,3	2 723
Jyväskylän kristillinen opisto	5 670	6 082	3 259	2 864	2 627	2 061	2 190	2 395			-26,5	-864
Jämsän kristillinen kansanopisto	3 978	3 896	4 286	4 732	5 094	5 017	5 264	5 629			31,3	1 343
Kainuun opisto	3 307	3 041	2 470	2 936	3 085	2 624	2 367	2 052			-16,9	-418

Opisto	Valtionosuuteen oikeuttavat opiskelijajäviikot										Muutos 1999-2004	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	%	Lkm		
Kankaanpään opisto	1 852	2 049	944	1 162	1 515	1 799	2 007	1 976	109,3	1 032		
Kanneljärven opisto	5 199	6 068	817	893	937	876	789	959	17,4	142		
Kansanlähteysoopisto					4 900	7 028	6 661	7 583		7 583		
Karkun ja Nurmeksens evankelinen opisto	5 725	4 822	3 085	3 060	3 588	3 714	3 944	4 494	45,7	1 409		
Kärstulan evankelinen kansanopisto	2 301	2 284	2 512	2 553	2 671	2 618	2 719	2 662	6,0	150		
Kauhajoen evankelinen kansanopisto	3 999	3 778	4 023	3 724	3 896	4 037	4 193	4 210	4,6	187		
Kaustisen evankelinen kansanopisto	2 062	2 209	1 203	1 039	1 395	1 430	1 143	1 272	5,7	69		
Keski-Pohjanmaan opisto	5 898	6 095	6 193	6 079	7 495	7 042	7 090	7 207	16,4	1 014		
Keski-Suomen opisto	6 171	6 051	2 331	1 678	1 332	1 253	1 468	1 378	-40,9	-953		
Kiljavan opisto	5 004	5 196	5 716	5 652	6 026	5 692	6 417	5 918	3,5	202		
Kiteen evankelinen kansanopisto	1 001	655	389	480	882	1 627	2 156	2 214	469,2	1 825		
Kristliga folkhögskolan i Nykarleby	2 141	2 242	1 774	2 075	1 812	2 058	2 151	1 997	12,6	223		
Kronoby folkhögskola	2 277	2 022	2 224	2 211	4 354	4 214	4 186	4 434	99,4	2 210		
Kunta-alan opisto	2 576	2 434	2 576	2 778	2 454	2 171	2 349	2 530	-1,8	-46		
Kuurojen kansanopisto	1 345	1 276	1 144	906	1 085	1 065	1 109	1 166	1,9	22		
Kuusamon kansanopisto	2 290	2 200	2 196	2 064	2 113	1 946	2 046	2 192	-0,2	-4		
Kymenlaakson kansanopisto	2 225	2 252	2 477	2 941	3 212	3 449	3 697	3 751	51,4	1 274		
Lahden kansanopisto	8 608	8 607	7 356	7 032	8 456	7 860	7 678	7 793	5,9	437		
Lapin opisto	3 274	2 992	439	211	310					-439		
Lappfjärds folkhögskola	1 039	1 052	1 138	1 170	1 294	1 494	1 751	1 646	44,6	508		
Lapuan kristillinen opisto	3 507	3 693	2 152	1 942	2 212	2 298	2 352	2 312	7,4	160		
Lehtimäen opisto	5 331	5 454	5 961	6 118	6 365	6 067	6 169	6 183	3,7	222		
Lieksan kristillinen opisto	2 298	2 409	1 769	2 060	2 382	2 175	1 826	2 044	15,5	275		
Limingan kansanopisto	2 852	2 974	3 226	3 155	3 510	3 323	3 382	3 790	17,5	564		
Loimaan evankelinen kansanopisto	3 735	3 578	3 304	3 326	3 365	3 152	3 038	2 951	-10,7	-353		
Luther-opisto	4 790	6 392	1 687	1 779	2 053	2 295	2 420	2 643	56,7	956		

Opisto	Valtionosuuteen oikeuttavat opiskelijajäviikot										Muutos 1999-2004	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	%	Lkm		
Länsi-Suomen opisto	4 211	3 929	4 322	4 527	4 840	5 351	5 405	5 263	21,8	941		
Lärkkulla-stiftelsen folkakademi	2 103	2 409	2 650	2 840	2 949	3 101	3 415	3 507	32,3	857		
Metallityöväen Murikka-opisto	2 457	2 546	2 760	2 946	2 917	2 674	2 989	3 013	9,2	253		
Muurilan evankelinen opisto	2 037	1 771	1 837	1 894	2 261	2 415	2 536	2 369	29,0	532		
Norralla folkhögskola	1 714	1 822	917	892	1 150	1 345	1 642	1 628	77,5	711		
Oriveden opisto	7 649	7 188	8 606	8 110	9 179	8 371	8 814	8 534	-0,8	-72		
Otavan opisto	2 823	3 310	1 645	1 618	1 945	1 944	1 496	1 548	-5,9	-97		
Paasikivi-opisto	5 512	5 638	4 806	4 018	4 147	4 738	4 823	4 370	-9,1	-436		
Partaharjun opisto	1 596	1 373	900	746	902	775	759	728	-19,1	-172		
Pekka Hälösen akatemia	3 271	3 300	886	823	1 083	1 116	931	903	1,9	17		
Perhienemen evankelinen opisto	2 164	2 233	2 426	2 387	2 490	2 645	2 581	2 347	-3,3	-79		
Peräpohjolan opisto	6 275	6 798	1 164	657	1 070	1 399	1 298	1 357	16,6	193		
Pohjois-Karjalan opisto	4 279	5 020	2 065	1 208	1 278	1 256	1 199	1 230	-40,4	-835		
Pohjois-Savon opisto	3 759	3 603	2 086	1 625	1 664	1 646	1 561	1 247	-40,2	-839		
Pohjola-opisto	1 193	1 426	1 235	1 506	1 428	1 513	1 511	1 528	23,7	293		
Portaanpään kristillinen opisto	4 053	4 747	1 558	1 417	1 535	1 154	1 015	807	-48,2	-751		
Päivölän kansanopisto	4 103	4 066	4 473	4 875	5 013	5 813	6 381	6 304	40,9	1 831		
Raanun kristillinen kansanopisto	3 847	4 005	4 363	4 561	5 063	4 792	4 781	4 908	12,5	545		
Raudaskylän kristillinen opisto	5 419	5 758	2 083	1 673	1 332	1 363	1 200	1 308	-37,2	-775		
Reisjärven kristillinen opisto	4 484	4 600	5 060	5 196	5 557	5 495	5 545	5 290	4,5	230		
Rovala-opisto	3 031	3 462	3 277	3 741	4 183	3 953	3 933	3 862	17,9	585		
Räisälän kansanopisto	1 476	1 566	1 542	1 546	1 677	1 517	1 482	1 310	-15,0	-232		
Savonlinnan kristillinen opisto	1 976	1 940	1 427	1 894	2 400	2 661	2 798	2 996	110,0	1 569		
Siikaranta-opisto	2 147	2 560	1 878	2 251	2 553	2 414	2 345	2 556	36,1	678		
Sisälähetysseuran opisto	8 241	7 525	4 538	4 424	4 380	3 777	3 778	3 514	-22,6	-1 024		
Suomen Nuorisio-opisto	5 525	5 030	130	144	59	290	132	162	24,6	32		

Opisto	Valtionosuuteen oikeuttavat opiskelijaviikot										Muutos 1999-2004	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	%	Lkm		
Suomen Raamattupiisto	3 981	4 020	2 678	2 720	2 877	2 973	2 918	3 130	16,9	452		
Svenska folkakademin	2 483	2 683	2 629	2 748	3 164	2 885	2 804	3 149	19,8	520		
Svenska Österbottens folkakademi	3 241	2 918	2 691	2 829	2 916	2 516	2 352	1 929	-28,3	-762		
Turun kristillinen opisto	8 690	8 645	3 209	3 128	2 949	2 606	2 260	2 184	-31,9	-1 025		
Työväen akatemia	5 677	6 120	5 137	4 687	4 716	4 457	4 309	4 136	-19,5	-1 001		
Valamon kansanopisto	1 651	1 939	1 924	1 978	2 113	1 970	2 162	2 088	8,5	164		
Valkealan kristillinen kansanopisto	2 112	1 720	1 298	1 148	1 032	974	1 204	959	-26,1	-339		
Varsinais-Suomen kansanopisto	4 114	3 602	3 585	3 264	3 265	3 246	3 000	2 777	-22,5	-808		
Viittakiven opisto	1 724	1 766	1 232	1 521	1 256	1 062	896	852	-30,8	-380		
Voionmaan opisto	2 870	2 960	3 139	2 866	2 926	2 926	3 033	3 630	15,6	491		
Västra Nylands folkhögskola	7 724	8 110	8 891	9 312	9 788	9 454	8 929	9 285	4,4	394		
Ylitornion kristillinen opisto	3 281	3 190	1 817	1 720	1 727	1 357	1 207	1 189	-34,6	-628		
Åbolands folkhögskola	2 650	2 755	1 400	1 026	1 140	849	931	895	-36,1	-505		
Östra-Nylands folkhögskola	1 067	1 064	871	825	813	1 079	917	1 013	16,3	142		
Yhteensä	325 800	333 000	254 220	254 220	279 300	277 750	282 360	284 800	12,0	30 580		

Huomioitavaksi: Vuosina 1997 ja 1998 kansanopistojen opiskelijaviikkomäärä sisältää kaiken kansanopistojen koulutustoiminnan. Vuodesta 1999 alkaen opiskelijaviikkomäärä sisältää ainoastaan vapaan sivistystyön koulutuksen. Mikäli kaikki kansanopistoissa tapahtuva koulutus muunnetaisiin opiskelijaviikoiksi, olisi kansanopistojen valtionosuuteen oikeuttava opiskelijaviikkomäärä selvästi korkeammalla tasolla kuin vuonna 1998.

Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohjauksessa
toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosohjaukseen liittyvien toimintojen arviointia
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus
tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta
vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö
Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet
5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi
Sotavarustehankinnat
- 14/2000 Huumetorjunta
hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen
maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelu-
tehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjau-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauksen ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-
toimintaan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen
näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistö-
strategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva
kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden
1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia
ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden
arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
*Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy*
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja
koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toiminta-
ohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittä-
mishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa

- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä

Kansanopistojärjestelmä

Suomessa on eri puolilla maata yhteensä 91 kansanopistoa. Kansanopistojen yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2002 130 miljoonaa euroa. Kansanopistojen rahoituksessa valtion välittömän rahoituksen määräksi on arvioitu 74 miljoonaa euroa.

Kansanopistoja ja niiden tehtäviä ei ole lainsäädäntöuudistustyössä asemoitu, vaan ne ovat jääneet irralliseksi koulutusjärjestelmäkokonaisuudesta. Jotta kansanopistot voisivat tulevaisuudessa säilyttää omaleimaisen toimintaprofiilinsa, niiden asema ja tehtävät tulisi määritellä nykyistä tarkemmin.

Opistojen toiminnan ohjauksen perustaa tulisi uudistaa, täsmentää ja vahvistaa. Eriytyisen selvittelyn kohteeksi pitäisi ottaa muun muassa mahdollisuudet yhdistää kansalaisopistoja ja kansanopistoja.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5280
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy