

## Tiedonkeruun traditiot ja osallistuminen vapaan sivistystyön opintoihin Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa

Tilastotiedon ja kyselytutkimusten tulosten perusteella aikuiskoulutus näyttäisi tavoittavan opintojen piiriin parhaiten korkeasti koulutetut ja hyvässä työmarkkinassa olevat, kun taas matalasti koulutetut tai heikossa työmarkkina-asemassa olevat eivät aikuisenakaan hakeudu opiskelemaan yhtä aktiivisesti (OECD: PIAAC 2017, 18; Eurostat: Labour Force Survey; Niemi ym. 2014, 21; Statistiska Centralbyrån 2014, 9). EU:n työvoimatutkimuksen (Labour Force Survey) mukaan esimerkiksi Suomessa 23,4 prosenttia kaikista aikuisista osallistuu vuosittain aikuiskoulutukseen, kun matalasti koulutetuista osallistuu vain 12,9 prosenttia (Eurostat). Tätä eroa on tutkimuskirjallisuudessa selitetty esimerkiksi tarkastelemalla osallistumisen esteitä, joita on jaoteltu mm. tilannetekijöihin, asennetekijöihin ja rakenteellisiin tekijöihin (Rubenson & Desjardins, 2009). Yleisemmin yhteiskunnallisten resurssien epätasaista jakaantumista on selitetty etujen kasaantumisen mekanismilla (Merton, 1968). Korkeasti koulutetut näyttäisivät hyötyvän koulutuksen tuottamasta lisäarvosta ja heillä on luottamus siihen, että kouluttautuminen kannattaa sen kautta aukeavien laajentuvien työtilaisuuksien myötä (Kilpi-Jakonen ym. 2012). Huolimatta erityisestä tehtävästään edistää koulutuksen tasa-arvoa, eivät vapaan sivistystyön toimijatkaan ole onnistuneet tavoittamaan koulutuksen piiriin koulutuksesta syrjäytyneitä, minkä johdosta on esitetty huoli, onko osa kansalaisista pysyvästi koulutustoiminnan ulkopuolella (Vaherva ym. 2006, 156).

Osana EduMAP-tutkimushanketta<sup>1</sup> halusimme selvittää, mitä ja miten tietoa aikuiskoulutukseen osallistumisesta ja haavoittuvassa asemassa olevista nuorista kerätään EU:n jäsenmaissa. Yhtenä tavoitteena on ollut valottaa tiedonkeruun mekanismien ja traditioiden mahdollista kytköstä aikuiskoulutuksen epätasaisen jakaantumisen ongelmaan. Selvitimme, mitä tietoa aikuiskoulutukseen osallistumisesta tuotetaan, mistä lähteistä tieto on peräisin ja miten tieto on hyödynnettävissä esimerkiksi tutkimusta ja päätöksentekoa varten. Osatutkimuksen kysymykset kohdistuivat siihen, (1) mitä tietoa haavoittuvassa asemassa olevista nuorista ja heidän osallistumisestaan aikuiskoulutukseen on saatavissa, ja (2) miten tietoa kootaan. Selvitimme kansallisella ja EU-tasolla muodostettujen tilastojen tietolähteitä koskien 16-30-vuotiaita, erilaisia haavoittuvia elämäntilanteita ja osallistumista aikuiskoulutukseen. Selvityksen tulokset vahvistivat aiempia huomioita siitä, että aikuiskoulutuksen monimuotoisuus ja sen moninaiset tehtäväkentät tekevät siitä erityisen vaikeasti hallinnoitavan yhteiskuntapolitiikan alueen (Field, 2000). EU-maiden erilaiset kansalliset koulutusjärjestelmät ja niiden historiallinen kehitys tuottavat sellaisen toimintakirjon, joka rajoittaa vertailtavuuden mahdollisuuksia. Tässä paperissa keskitymme kuvaamaan tiedon muodostumista suomalaisesta aikuiskoulutuksesta ja esitämme joitakin huomioita tiedon kertymisestä vapaan sivistystyön opintoihin osallistumisesta Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Koulutuksen tarkastuskäytännöstä normi- ja resurssiohjaukseen: laillisuuden ja tilinpidon seuranta

Suomessa julkisin varoin rahoitettua koulutusta ohjataan käytännössä normien (lait ja asetukset, oppilaitosten järjestämisluvut) ja resurssien välityksellä. Koulutuksen tarkastuskäytännöstä on Suomessa luovuttu 1980-luvulla (Pirttiniemi) eikä opetustoimeen kohdistu säännönmukaista tarkastusmenettelyä. Aluehallintoviraston ja Opetushallituksen toimesta tehdyt tarkastukset liittyvät tyypillisesti joko toiminnasta tehtyihin kanteluihin tai todettuihin rahoituksen epäselvyyksiin (emt.).

<sup>1</sup> EU Komission Horizon 2020-tutkimus- ja innovaatio-ohjelmasta rahoitettu EduMAP- tutkimushanke selvittää aikuiskoulutuksen kykyä tavoittaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevia nuoria aktiivista kansalaisuutta ja yhteiskunnallista osallisuutta vahvistavien opintojen pariin EU:n jäsenmaissa ja Turkissa. [www.uta.fi/edumap](http://www.uta.fi/edumap)

Koulutuksen toteutumista seurataan rahoittajien ja tilastokeskuksen toimesta kokoamalla toiminnan järjestäjiltä tietoa koulutuksesta ja siihen osallistuneista henkilöistä. Koulutuksen järjestäjät voivat saada rahoitusta toimintaansa monista eri lähteistä ja jokaisella rahoittajalla on varojen käyttöä koskevat ohjeensa ja säännöksensä. Koulutuksen järjestäjät ovat velvoitettuja raportoimaan toiminnastaan rahoituksen myöntäjän edellyttämällä tavalla (mm. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 58§, Laki vapaasta sivistystyöstä 21§). Tiedonkeruun yksi tarkoitus on varmentaa, että toimintaan osoitettu rahoitus on käytetty juuri siihen kohteeseen, mihin se on tarkoitettu. Toimintaa koskeva numeerinen tieto, opiskelijamäärät ja koulutuksen toteutusta koskevat muut tunnusluvut tuottavat tietoa, jota hyödynnetään julkisten varojen käytön seurannassa, toiminnan suunnittelussa ja päätöksenteossa.

### Rahoituskanavat

Aikuiskoulutuksen toimintakenttä ei rajaudu yksinomaan opetushallinnon alalle. Toiminta linkittyy mm. työvoima- ja hyvinvointipolitiikkaan, kun tavoitteena on tyydyttää työmarkkinoiden työvoiman tarpeet sekä edistää yhteiskunnan eheyden ja tasa-arvon tavoitteiden toteutumista (Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, Laki vapaasta sivistystyöstä). Aikuisten opiskelijoiden kohdalla kysymykset myös perheen toimeentulosta ovat keskeisiä. Aikuiskoulutusta rahoitetaan useasta julkisesta lähteestä sekä yksityisin varoin ja opiskelijoiden suorittamina maksuina. Koulutuksen julkisen rahoituksen pääasialliset lähteet ovat opetus- ja työministeriön hallinnoimat budjettivarat sekä kansalliset ja EU-tason projektit. Sama koulutuksenjärjestäjä voi saada rahoitusta monesta eri lähteestä. Kukin rahoittaja hallinnoi varojaan rahoitus- ja seurantamekanismein, joita seuraavaksi lyhyesti kuvaamme.

### Opetuksen hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön budjettirahoitus perustuu säädöksiin ja rahoituksen allokointi pohjautuu yksityiskohtaisiin laskelmiin, jotka koskevat eri koulutusmuotoja ja -aloja. Eri koulutusalojen yksikköhinnat ja opiskelijamäärät muodostavat keskeiset laskennan perusteet. Yksikköhinnan peruste lasketaan joko koulutusmuodon tai tutkintotavoitteisessa koulutuksessa opetusohjelman mukaan. Vapaan sivistystyön koulutuksen yksikköhinnat ovat muotoutuneet toiminnan kulurakenteen perusteella eivätkä tyypillisesti kata kaikkia toiminnan kuluja. Eri vapaan sivistystyön koulutusmuodoilla on eri laskentakaavat kulujen ilmoittamiseen. Raportoinnissa käytetään kunkin koulutusmuodon toiminnan luonnetta mukailevia yksiköitä, kuten ”opiskelijaviikko”, ”opetustunti” tai ”opiskelijapäivä”. Tutkintotavoitteisen koulutuksen rahoituksen laskenta perustuu sitä vastoin toteutettuun opetusohjelmaan, ei niinkään koulutusta antavan oppilaitoksen institutionaaliseen muotoon. Aikuisten perusopetuksella ja ammatillisen koulutuksen eri ammattialoilla on käytössä omat yksikköhintansa. Tutkintotavoitteisen koulutuksen raportoinnin yksiköitä ovat ”opiskelijavuosi” ja opiskelijamäärä. Tyypillistä opetushallinnon rahoitukselle on, että se on normeihin perustuvaa ja usein sidottu vielä järjestäjäkohtaisiin järjestämislupiin.

### Työvoiman hallinnonala

Työ- ja elinkeinohallinnon vastuulla on koulutuksen järjestäminen työttömille työnhakijoille sekä kotoutumislain piirissä oleville ulkomaan kansalaisille<sup>2</sup>. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa toimintaa normein ja rahoituksen allokoinnin kautta. Alueellinen rahoituksen jakautuminen perustuu laskelmille ja arvioille mm. työttömien ja määrästä ja maahanmuuton alueellisesta kohdistumisesta. Laskelmiin ja alueelliseen työvoiman tarpeeseen perustuen alueelliset elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset hankkivat työvoimakoulutusta julkisen hankintamenettelyn kautta. Rahoitusta

---

<sup>2</sup> Työvoimahallinnon rooli tutkintotavoitteisen koulutuksen järjestämisessä tulee vähenemään ammatillisen koulutuksen reformin myötä HE 39/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

saadakse koulutuksen järjestäjät osallistuvat kilpailutukseen tekemällä hankintapyynnön mukaisen koulutustarjouksen. Hankintamenettelyssä sovelletut valintakriteerit kohdistuvat tyypillisesti opetussisällön, resurssien ja koulutuksen hinnan arviointiin. Kokonaishinnan lisäksi tarjoajan tulee ilmoittaa opetuspäivän hinta jokaista koulutukseen osallistuvaa opiskelijaa kohti. Yhtenä valintakriteerinä käytetään lisäksi koulutuksen järjestäjän aiempaan koulutukseen kohdistuvaa arviointipalautetta. Työvoimakoulutuksen seuranta perustuu oppilaitoksen työvoimahallinnolle antamiin päiväkohtaisiin raportteihin toimintaan osallistuneista opiskelijoista. Maksatusyksikkö on ”opiskelijatyöpäivä” ja järjestäjät saavat koulutukseen myönnetyn rahoituksen toteutuneen päivä- ja opiskelijakohtaisen laskennan perusteella.

### Projektimuotoinen rahoitus

Budjettirahoituksen ja työvoimakoulutuksen rahoituksen lisäksi monet järjestäjät hankkivat täydentävää projektirahoitusta kansallisilta ja kansainvälisiltä rahoittajilta. Projektirahoitusta suunnataan tyypillisesti määrättyille erityisryhmille tai politiikkaohjelmien mukaisiin kehittämiskohteisiin. Suurin yksittäinen koulutuksen rahoittaja on Euroopan sosiaalirahasto, jonka hallinnoinnista ja todentamisesta vastaa Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö. Ohjelman toimeenpanon vastuut on kuitenkin jaettu usean eri toimijan kesken. Ns. välittäviä toimielimiä ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Innovaatorahoituskeskus Tekes (Laki alueiden kehittämisestä § 7-8). Rahoituksen saamisen edellytyksenä on mukautuminen ohjelman tavoitteisiin ja projektihallinnon menettelyihin.

Monipolvisen rahoituksen etuna on joustavuus ja tarjonnan monipuolisuus. Työvoimahallinnon tai projektimuotoista rahoitusta voivat saada myös järjestöt ja yritykset, eikä toimintaa ole sidottu järjestämislupiin. Field (2000) on nostanut esiin hallinnon monimutkaistumisen seuraukset, kuten koulutuksen järjestäjien lisääntyneen työtaakan. Hallinnollisen työn lisääntymisen ei ole Fieldin mukaan kiinnitetty riittävästi huomiota, vaikka se on vaikuttanut monin tavoin aikuiskoulutuksen käytäntöihin. Kullakin rahoittajalla on omat säädökset ja toiminnan seurannan menettelyt, joiden mukaisesti toimiakseen tulee hallita erilaisia hallinnon käytäntöjä. Rahoituksen hankintamenettely, toiminnan raportointi ja seuranta ovat aikaa vievää työtä, jolloin työvoimaresursseja kuluu toiminnan seurantaan ja rahoituksen hallintaan. Lisääntynyt hallinnoinnin tarve saattaa johtaa oppilaitostasolla yhä väheneviin ohjaus- ja opetusresursseihin.

Rahoitusmekanismit saattavat siis itsessään ylläpitää käytäntöjä ja rakenteita, jotka estävät koulutuksen tasa-arvon toteutumista. Yhtenä lisääntyneen hallinnointivastuun ongelmana voidaan pitää myös mahdollista alueellisen epätasa-arvon lisääntymistä, kun väkirikkaille alueille kohdistetut suuremmat resurssit mahdollistavat monimutkaisen systeemin täysipainoisen hyödyntämisen. Käytännön tasolla puhtaasti taloudellisen hyödyn näkökulmasta menestyksekkäin toimintatapa suurimman mahdollisen taloudellisen hyödyn näkökulmasta olisi rekrytoida suurin mahdollinen määrä opiskelijoita, järjestää korkean yksikköhinnan koulutusta vähäisillä resursseilla ja valita opiskelijoita, jotka varmimmin suorittavat koulutuksen loppuun. Olisikin kiinnostavaa tarkemmin selvittää koulutuksen järjestäjien erilaisia rahoituksen varmistamisen strategioita ja arvioida ovatko rahoitusmekanismit osaltaan vaikuttaneet edellä kuvattuun ”helppojen” opiskelijoiden suosimiseen vaikeammin tavoitettavien ja enemmän tukea tarvitsevien kustannuksella.

### Rekisteritieto vs. kyselyihin pohjautuva tieto

Aikuiskoulutusta koskevan tiedon tuotanto kytkeytyy hallinnossa määriteltyihin toimenpiteisiin, kuten edelle kuvattuun rahoituksen perusteiden laskentaan ja koulutukseen osallistumisen toteutuman seurantaan. Kaikissa kolmessa osatutkimuksen kohteena olleessa Pohjoismaassa väestöä ja yhteiskunnan toimintaa koskeva tilastotieto pohjautuu suurelta osin ns. rekisteritietoon.

Rekisteritiedoksi kutsutaan dataa, jota on alkujaan kerätty hallinnollisia tarpeita varten (Valkonen ym. 1998). Hallinnollisia tietorekistereitä ovat esimerkiksi väestörekisteri ja verotustiedot. Oppilaitosten opiskelijoistaan kokoamat tiedot, joita tarvitaan toiminnan hallinnointiin ja seurantaan muodostavat henkilörekisterin. Oppilaitokset saattavat esimerkiksi kerätä opintomaksuja, jolloin tieto maksajasta ja suoritetusta maksusta rekisteröityy oppilaitoksen kirjanpitoon ja asiakasrekisteriin. Tietoa opiskelijoista ja opiskelijamäärästä tarvitaan opetuksen suunnittelun apuna, kuten käytettävissä olevien resurssien, opetustilojen ja opettajien työajan allokoimista varten. Työvoimakoulutukseen osallistuneista kertyy tietoa työvoimahallinnon asiakasrekisteriin, johon työttömän työnhakijan tulee rekisteröityä ollakseen oikeutettu TE-keskuksen palveluihin ja työttömyysturvaan. Kelan asiakasrekisteriin taas kertyy tietoa henkilöistä, jotka ovat saaneet yhteiskunnan tukia esimerkiksi köyhyden, vamman, työttömyyden, opiskelun tai muun syyn perusteella.

Koulutustoiminnasta kootaan aineistoja tilastollisia tarkoituksia varten kyselyin, jotka tuottavat tietoa käytännön toimijoiden ja päätöksentekijöiden tarpeisiin. Esimerkiksi OECD:n ja Eurostat:n toimeksiannosta (PIACC; Adult Education Survey) ja kansallisella tasolla Tilastokeskuksen, Opetushallituksen ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimesta on toteutettu aikuiskoulutusta koskevia kyselytutkimuksia tai sisällytetty aikuiskoulutusta koskevia kysymyksiä laajempiin aihepiireihin liittyviin kyselyihin. Kyselytutkimukset eivät kata rekisteritiedon tapaan koko väestöä, vaan perustuvat aina otokseen. Esimerkiksi Suomen 2012 aikuiskoulutustutkimukseen poimittiin 18-69-vuotiaiden Suomessa pysyvästi asuvien perusjoukosta kotipaikkatunnuksen mukaan lajitellusta aineistosta tasavälisellä otannalla 6149 henkilön otos. Kyselytutkimuksiin ei Suomessa ole velvoitetta osallistua, joten otokseen valituilla on mahdollisuus kieltäytyä vastaamasta. Vastauksia aiheutuu myös siitä, että henkilöä ei tavoiteta tai kuten Adult Education Survey-tutkimuksen teknisessä raportissa mainittiin, kielivaikeuksien takia. Kyselyille luonteenomaista on, että vastaukset ovat muistinvaraista tietoa eikä kyselyn tekijällä ole mahdollisuutta tarkistaa tiedon paikkansapitävyyttä. Otoksesta voidaan myös rajata lähtökohtaisesti pois joitakin väestöryhmiä, kuten laitoksissa asuva väestö Aikuiskoulutustutkimuksesta (Niemi ym. 2014, 158-166.). Laajoin kyselyaineistoin on selvitetty myös vapaan sivistystyön koulutuksen opiskelijoiden näkemyksiä aikuisopiskelun hyödyistä ja vaikuttavuudesta Suomessa (Manninen & Luukannel, 2008) ja eri EU-maissa (BeLL, 2014).

Hallinnon rekisterit ja kyselyt tuottavat numeerista tietoa, joka yksinkertaistaa ja tekee yhteismitalliseksi muutoin vaikeasti mitattavaa todellisuutta. Numeerinen tieto tuottaa hallinnon ja päätöksenteon tarvitsemää vertailtavaa dataa, jonka avulla mm. kuvaillaan asioiden tilaa, luodaan strategisia tavoitteita ja seurataan tavoitteiden toteutumista moderneissa yhteiskunnissa (Alastalo 2017, tulossa). Sekä rekisteriaineistot, että kyselyt kertovat kuitenkin ainoastaan niistä asioista, joista tietoa rekistereihin kirjataan tai joihin kyselyt kohdistuvat. Rekisteritieto on ensisijaisesti hallinnon tarpeisiin kertynyttä dataa, kun em. kyselyiden tarkoitus on taas tuottaa vertailukelpoista tietoa aihealueen päätöksenteon tueksi. Rekisterien ja kyselyiden edustamat erilaiset tilastokulttuurit tulevat esiin etenkin EU-tasolla, kun vertailukelpoista dataa pyritään tuottamaan erilaisia tilastokulttuureja edustavien jäsenmaiden toimesta (Desrosières, 2007).

Vapaan sivistystyön osalta on todettu, että toiminnan seuranta ja arviointia vaikeuttaa kattavien tilastotietojen puuttuminen. Vapaata sivistystyötä kuvaavat käsitteet ja määritelmät eivät ole tutkintotavoitteisen koulutuksen tavoin täsmällisiä tai yksiselitteisiä, eikä sitä koskevaa tutkimustietoa tai numeerista dataa ole saatavissa samassa määrin (Manninen, 2017). Vapaan sivistystyön osallistumista tilastoidaan Suomessa lähinnä osallistumiskertoja laskemalla, mutta käytössä ei ole henkilöperusteista rekisteriaineistoa, jonka avulla voitaisiin todentaa opiskelijakunnan rakenne, sosio-ekonominen tausta, alueellinen jakauma jne. (Vaherva ym. 2006, 14) tai arvioida toiminnan vaikuttavuutta (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2004).

## Tutkimusta varten hankitut aineistot

Yhtenä EduMAP-tutkimushankkeen tavoitteena on ollut selvittää, miten olemassa olevaa rekisteritietoa ja kyselyaineistoa hyödyntämällä saadaan tietoa haavoittuvassa asemassa olevien nuorten koulutukseen osallistumisesta. Rekisteriaineiston etu verrattuna valmiiden tilastoaineistojen käyttöön on mahdollisuus analysoida tekijöiden välisiä riippuvuuksia käyttäen havaintoyksikkönä yksilöä (Valkonen ym. 1998, 15). Halusimme selvittää yksilötasolla, millaisia aikuiskoulutukseen osallistumisen ja osallistumattomuuden selittäviä tekijöitä voidaan rekisteriaineiston avulla löytää. Tätä tarkoitusta varten hankimme tutkimusluvut usean eri rekisterinpitäjän (Kela, THL, TE-hallinto, RISE ja Tilastokeskus) aineistoihin, jotka sisältävät tunnisteellista tietoa erilaisissa haavoittuvissa elämäntilanteissa olevista henkilöistä, kuten työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajista, pitkäaikaissairausten tai vamman vuoksi tukea tarvitsevista, rikoksentehtäjäistä ja työttömistä työnhakijoista. Tietoa aikuiskoulutukseen osallistumisesta saatiin työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä tilastokeskuksesta hankituista aineistoista (TE-hallinnon asiakasrekisteri; opiskelijarekisteri; tutkintorekisteri) sekä Eurostat:n Adult Education Survey ja Labour Force Survey -aineistoista.

Tilastokeskus poisti suomalaisesta rekisteriaineistosta tunnistetiedot (HETU ja nimitiedot) ja korvasi henkilötunnukset pseudotunnisteella<sup>3</sup>. Pseudotunnisteen avulla eri rekisterinpitäjien tietoja koskien esimerkiksi henkilön tuen tarvetta tai elämäntilannetta voidaan yhdistää moniin taustamuuttujiin ja tietoon koulutukseen osallistumisesta. Pitkittäisaineistojen avulla olisi mahdollista myös tehdä seuranta koulutuksen jälkeisestä sijoittumisesta. Koska halusimme lähinnä perehtyä aineiston käytettävyyteen ja tietovarantoon, käytössämme oli tähän tarkoitukseen soveltuva poikkileikkausaineisto kaikista vuonna 2015 16-30-vuotiaista nuorista.

## Tietojen saatavuus Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa

Selvitimme hankkeen aluksi datan saatavuutta kaikissa EU:n jäsenmaissa. Tässä yhteydessä esitämme joitain havaintoja Ruotsin ja Tanskan osalta. Ruotsissa tiedot väestön koulutukseen osallistumisesta ovat avoimesti saatavilla kansallisen tilastokeskuksen kotisivuilta ([www.scb.se](http://www.scb.se)). Eri hallinnonaloja koskevat tiedot on koottu taulukoihin, joista esimerkiksi tieto eri-ikäisten koulutukseen osallistumisesta kaikissa koulutusmuodoissa on helposti saatavissa. Vapaan sivistystyön rahoituksen allokointi ja tiedonkeruun tehtävä on kansanopistojen ja opintokeskusten osalta ulkoistettu Ruotsissa Folkbildningsrådet:lle ([www.folkbildningsradet.se](http://www.folkbildningsradet.se)). Folkbildningsrådet tuottaa tietoa vapaan sivistystyön osallistujista ja raportoi vuosittain hallitukselle osallistujien profiilit yksityiskohtaisesti. Myös Tanskassa tietoa aikuiskoulutukseen osallistumisesta kootaan systemaattisesti ja eri koulutuksenjärjestäjien tiedot kootaan ja julkistetaan kansallisen tilastokeskuksen toimesta ([www.dst.dk](http://www.dst.dk)). Sekä Ruotsissa että Tanskassa tutkijat voivat keskitettyä palvelua hyödyntäen hakea lupaa rekisteritietojen käyttöön tutkimuksessa ja henkilöperustainen tieto on käytettävissä kaikkien koulutusmuotojen opiskelijoista.

Suomen osalta henkilöperustista tietoa koulutukseen osallistumisesta on saatavissa kaikista tutkintoon johtavasta koulutuksesta sekä työvoimakoulutuksesta. Työ- ja elinkeinohallinnon asiakasrekisteriin pohjautuvat taulukot sisältävät työnhakijoihin ja työvoimahallinnon koulutuksiin liittyvää tilastotietoa (<http://www2.toimialaonline.fi/>). Opetushallinnon ylläpitämä virtuaalinen tietopankki Vipunen sisältää tietoa koulutuksesta, väestön koulutustasosta ja koulutukseen osallistumisesta (<https://vipunen.fi/fi-fi>). Toisin kuin Ruotsissa ja Tanskassa, vapaan sivistystyön osallistujista ei Suomessa ole saatavissa yksilöityä tunnisteellista tietoa. Koulutuksen järjestäjät kokoavat osallistujista rahoittajille ns. profiilitietoa, mutta tietoa siitä, keitä vapaan sivistystyön osallistujat ovat, ei välity eteenpäin koulutuksen järjestäjiltä.

---

<sup>3</sup> Analysoitava aineisto ei enää muodosta henkilörekisteriä, mikäli tunnistetiedot (kuten nimi ja henkilötunnus) on poistettu, eikä niitä voi enää liittää tunnistettavissa olevaan henkilöön (Kleemola 1998, 23).

Koulutuksen lainsäädäntö määrittää aikuiskoulutuksen tarkoituksen ns. tarkoituksipykälässä. Vapaan sivistystyön tarkoitus on yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevan koulutuksen järjestäminen. Oppilaitoksen koulutustehtävä ja koulutuksen järjestämiseen liittyviä ehtoja voidaan edelleen määritellä opetusministeriön myöntämässä järjestäjäkohtaisessa luvassa. Esimerkiksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämistehtävän toteutumisen arviointi on kuitenkin vaikeaa, kun henkilötason tieto oppilaitosten opiskelijoista puuttuu. Yksi vapaan sivistystyön toimijoiden huoli on sivistyksellisen tasa-arvopyrkimyksen ja markkinaehtoisen toimintamallin välillä vallitseva ristiriita julkisin varoin rahoitetun aikuiskoulutuksen kentällä. Lainsäätäjä ja rahoittaja voivat ohjeistaa ja suunnata toimintaa toivomaansa suuntaan, mutta kentän toimijoiden on ratkaistava ne käytännölliset ongelmat, joita ristiriidan kanssa tasapainottelu vaatii. Käytännössä tämä useimmiten tarkoittaa, että koulutuksen järjestäjät keskittyvät niihin aktiivisiin opiskelijoihin, jotka jo ovat toiminnan piirissä, jolloin koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen saa väistyä, kun rajalliset resurssit edellyttävät markkinaehtoista toimintatapaa. Ilman toiminnan vaikuttavuuden seurannan mahdollistavaa henkilö pohjaista osallistujatietoa järjestäjien on vaikeata todentaa rahoittajalle tasa-arvopyrkimyksen toteutumista.

Toisin kuin tutkintotavoitteisesta tai työvoimakoulutuksesta, vapaan sivistystyön opintoihin osallistumisesta ei ole velvoitetta tuottaa tunnisteellista henkilötason tietoa. Vertailukelpoisen numeerisen tiedon puuttuminen merkitsee päätöksenteon tasolla tietynlaista tietämättömyyttä vapaan sivistystyön opiskelijoista ja toiminnan näkymättömyyttä. Resurssienjaon näkökulmasta tämä on saattanut vaikuttaa siihen, että vapaan sivistystyön toimijat ovat kokeneet hävinneensä rahanjaossa ammatilliselle koulutukselle tai eivät koe onnistuneensa vakuuttamaan päättäjiä toimintansa tarpeellisuudesta (esim. Sihvonen 1996, 228). Kun tutkintotavoitteisesta koulutuksesta on käytettävissä eksaktit tunnusluvut ja tietoa siitä, keitä opiskelijat ovat, voidaan esimerkiksi toiminnan syrjimättömyyttä ja koulutuksen tasa-arvoista jakaantumista arvioida monin kriteerein, kuten alueelliseen vaikuttavuuteen, sosio-ekonomiseen taustaan tai sukupuoleen liittyen. Vapaan sivistystyön koulutuksesta näitä tunnuslukuja ei ole käytettävissä, jolloin toiminnasta saattaa muodostua jopa hieman mystinen kuva. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004) totesi kansanopistojen toimintaa koskeneessa raportissaan, että toiminnan arvioinnin pohjaksi tarvittavaa tietopohjaa ei ole eikä toimintaan kohdistu systemaattista ja jatkuvaa seurantaa. Arvioinnin pohjaksi olevaa tietojärjestelmää ei ole käytössä, vaan toiminnan seuranta perustuu lähinnä tilinpidon tunnuslukuihin. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti tekemässään raportissa vielä huomiota ristiriitaan vapaan sivistystyön avoimen hakeutumisen periaatteen ja joidenkin opistojen järjestämislupiin kirjatun rajatun kohderyhmän välillä (emt. 44).

Vapaan sivistystyön tiedonkeruun ongelmia selvittäneen työryhmän (OKM, 2011) tavoitteeksi asetettiin tiedonkeruun mekanismien kehittäminen. Tietojärjestelmän puuttumisen ongelmaa pohtineen työryhmän tarkoitus oli kehittää vapaan sivistystyön tiedontuotantoa. Työryhmän raportissa vapaan sivistystyön toimijat esittivät kuitenkin henkilö pohjaiseen tiedonkeruuseen liittyen eriäviä kantoja vetoamalla tiedon arkaluonteisuuteen. Työryhmän suositus henkilö pohjaiseen tiedonkeruuseen siirtymisestä ei ole toteutunut. Mikäli tunnisteellista tietoa vapaan sivistystyön opiskelijoista olisi saatavissa, tietoa voitaisiin tutkimustarkoituksessa yhdistää henkilötunnuksen avulla eri hallinnonalan rekistereihin ja arvioida koulutuksen vaikuttavuutta, esimerkiksi kansanopisto-opintojen kautta jatko-opintoihin tulleiden opintomenestystä (vrt. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004, 54). Tällaisen tiedon avulla voitaisiin tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteiden toteutumista seurata ja koulutuksen vaikuttavuuden arviointi eri kriteerein olisi mahdollista. Tunnisteellista tietoa voitaisiin hyödyntää tutkimuksessa ja toiminnan legitimoinnissa. Henkilö pohjainen tiedontuotanto voisi auttaa toimijoita tekemään työtään näkyväksi ja perustelemaan erityistä sivistystehtäväänsä numeerisen tiedon todentamana.

Toteutetun tutkimuksen valossa kysymme, onko tieto suomalaisen vapaaseen sivistystyöhön osallistumisesta niin arkaluonteista, suhteutettuna vaikka toimeentulotuen saajien ja rikosseuraamuslaitoksen asiakkaiden tietoihin, ettei sitä voitaisi hallinnon ja tutkimuksen tarkoituksiin hyödyntää?

## Lähteet

Alastalo (tulossa). Eurostat: Making Europe commensurate and comparable. Teoksessa Risto Heiskala & Jari Aro (toim.) Policy Design in the European Union An Empire of Shopkeepers in the Making? London: Palgrave.

BeLL (2014) Benefits of Lifelong Learning. Finaln Report. Public Part. Haettu 25.4.2015  
[http://bell-project.eu\\_dev/](http://bell-project.eu_dev/)

Desrosières, Alain (2007) Surveys versus administrative records: reflections on the duality of statistical sources. Courier des statistiques, English series 13.

<http://www.dst.dk/en/Statistik/emner/uddannelse-og-viden/kurser-og-voksenuddannelse/alle-kurser>

EduMAP (2017) Analysis of the accessibility and availability of statistics on adult education and vulnerable youth in EU28. Internal working paper of the project EduMAP.

Eurostat. Participation rate in education and training by sex and educational attainment level.  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> Luettu 7.8.2017

Field, John (2000) Governing the Ungovernable. Why Lifelong Learning Policies Promise so Much Yet Deliver so Little. Educational Management & Administration 28:3. 249-261.

Kilpi-Jakonen, Elina, Vono de Vilhena, Daniela, Kosyakova, Yuliya, Stenberg, Anders ja Blossfeld, Hans-Peter (2012) The Impact of Formal Adult Education on the Likelihood of Being Employed: a Comparative Overview. Studies of Transition States and Societies 4:1, 48-68.

Kleemola, Maija (1998) Tietosuoja vaatimukset henkilörekistereihin perustuvissa tieteellisissä tutkimuksissa. Teoksessa: Tapani Valkonen, Seppo Koskinen ja Tujia Martelin. Rekisteriaineistot yhteiskunta- ja terveystutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus. 21-38.

Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 17.1.2014/7

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 29.12.2009/1705

Laki vapaasta sivistystyöstä 21.8.1998/632 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980632>

Manninen, Jyri (2017) Empirical and genealogical analysis of non-vocational adult education in Europe. International Review of Education, 63:319-340. Published online: Springer Science+Business Media Dordrecht and UNESCO Institute for Lifelong Learning. Haettu 16.8.2017

Manninen, Jyri ja Luukannel, Saara (2008) Omaehtoisen aikuisopiskelun vaikutukset. Vapaan sivistystyön opintojen merkitys ja vaikutukset aikuisten elämässä. Helsinki: Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö.

eu/cms/?page\_id=10. Merton, Robert K. (1968) The Matthew effect in science. Science, 159(3810): 56-63, January 5, 1968. <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf> Luettu 10.8.2017

Niemi, Helena, Ruuskanen, Timo ja Seppänen, Tarja (2014) Osallistuminen aikuiskoulutukseen vuonna 2012. Helsinki: Tilastokeskus.

OKM (2011) Vapaan sivistystyön tilasto- ja tietopohjan kehittämishanke. Loppuraportti. <http://minedu.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-263-075-9>

Pirttiniemi, Juhani. Kouluylivaltuutuksen tarkastustoimesta opetushallituksen informaatio-ohjaukseen. Kasvatustieteellinen seura, 243-257. [http://www.kasvhistseura.fi/dokumentit/1110051135\\_n\\_pirttiniemi.pdf](http://www.kasvhistseura.fi/dokumentit/1110051135_n_pirttiniemi.pdf) Retrieved 11.5.2017

Rubenson, Kjell and Desjardins, Richard (2009) The Impact of Welfare State Regimes on Barriers to Participation in Adult Education. *Adult Education Quarterly* 59:3, 187-207.

Sihvonen, Juha (1996) Sivistystä kaikille vai valituille? Tampere: Tampereen yliopisto.

Statistiska Centralbyrån

[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_UF\\_UF0507/StudiedeltagandeR/?xid=86abd797-7854-4564-9150-c9b06ae3ab07](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_UF_UF0507/StudiedeltagandeR/?xid=86abd797-7854-4564-9150-c9b06ae3ab07)

Statistiska Centralbyrån (2014) Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012. Örebro: SCB, enheten för utbildning och arbete.

Vaherva, Tapio, Malinen, Anita, Moisio, Antti, Raivola, Reijo, Salo, Petri, Kantasalmi, Kari, Kamppi Päivi ja Silvennoinen, Heikki (2006) Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.

Valkonen, Tapani, Koskinen, Seppo ja Martelin, Tuija (1998) Rekisteriaineistot yhteiskunta- ja terveystutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004) Kansanopistojärjestelmä. Tarkastuskertomus 81/2004.

Vipunen, opetushallinnon tietopalvelu <https://vipunen.fi/fi-fi>