

# VALTIONHALLINNON KOULUTTAJA- KOULUTUKSEN VAIHEITA JA NÄKYMIÄ

Artikkelissa Yrjö Venna ja Sari Rautiainen valaisevat valtionhallinnon kouluttajakoulutuksen eri vaiheita ja teoreettisia perusteita päätyen nykypäivään ja sen haasteisiin.

Myös valtio joutuu kilpailemaan niukkenevasta työvoimasta. Yksi kilpailukeino on laadukas henkilöstökoulutus. Mitä se on ja miten se heijastuu valtionhallinnon kouluttajien koulutukseen?

Tavoitepainotus on vaihdellut organisaatioiden toiminnan kehittämisen ja yksilöllisten pätevyysien tuottamisen välillä. Ammatillisen identiteetin ja kompetenssin vahvistamisesta on siirrytty työprosessien kehittämiseen. Tavoitteena on ollut yhdistää teoria työtoiminnan kehittymisestä, kehittynyt näkemys aikuisten oppimisesta ja työhön osallistuvien työprosessia kehittävä kokeilu. Myös kouluttajien tehtäviä on ohjattu kurssien tuottamisesta kehittämisprojektien ohjaamiseen.

Tulevaisuudessa näyttää yksilöllisen kompetenssin kehittäminen nousevan jälleen tärkeäksi tavoitteeksi. Tarvitaan pätevyyttä, joka lisää liikkuvuutta työmarkkinoilla ja auttaa ylittämään organisaatioiden ja työnantajaryhmien rajat. Tarvitaan myös monitieteellistä koulutusta, joka tähtää julkishallinnon kohdealueiden parempaan hallintaan. Tällaisia ovat esimerkiksi työtieteet, liikennesuunnittelu, ympäristökysymykset, asuntopoliittikka, vanhustenhuolto ja pakolaiskysymykset.

Autonomian ajasta vuoteen 1943 Suomessa virkamieskoulutuksen peruskysymys oli, missä määrin viranhoidon asiantunteumuksen tulee olla oikeudellista, missä määrin muuta eli koskea todellisia elämänilmiöitä. Vastauksena yleensä esitettiin, että pätevän hallintovirkamiehen tulee tuntea sekä oikeussäännökset että se yhteiskunta, johon pykälä on sovellettava. Tästä "virkamieskoulutuksen kardinaaliskysymyksestä" keskusteltaessa yleensä pohdittiin myös sitä,

mikä on vallitsevien hallintokäytäntöjen tuntemuksen ja toisaalta, mikä on tieteellisen, teoreettisen ajattelun suhde virkamiesten koulutuksessa. (Tärvinen, 1988).

Tärvaisen (emt.) tutkimuksesta ilmenee, että yhtäältä virkamiesten koulutusta ja pätevyyttä tarkasteltiin osa-ongelmina, virkamiesten palkkaus-, lukumäärä- ja työtehokysymyksinä. Nämä painotukset näkyvät esimerkiksi vuonna 1928 jätetyssä J. T. Hy-

vösen laatimassa mietinnössä virasto- ja virkamiesoloista. Pyrkimyksenä oli mm. rationalisoida työtä ja alentaa tutkintopainotteisia pätevyysvaatimuksia.

Toisaalta hallinnon toiminnan tuloksellisuuden keinona esitettiin yksilöllisen pätevyyden lisäämistä. Virkamieskoulutusta käsittelevissä suunnitelmissa hahmoteltiin eräänlaista akateemisen opetuksen elävöitettyä mallia. Mielikuva hyvän opetuksen järjestelyistä oli peräisin yliopistojen opetusmuodoista, luennoista ja seminaareista, joita täydentävät ja elävöittävät käytännönläheiset tutustumiskäynnit ja retkeilyt. Syy yliopistomaisen opetuksen malliin juontuu siitä, että virallisten virkamiesten koulutusta suunnittelevien ryhmien jäsenistä, kuten esimerkiksi *Castrenin* komiteassa vuosina 1937—1942, valtaosa oli lakimiehiä ja yliopiston oikeus- ja valtio-opin professoreita.

Kasvatustieteen edustajia ei suunnitteluryhmiin osallistunut. Tämä selittää Tarvaisen (emt.) mielestä sen, ettei koulutuksen tavoitteita ja opetuksen didaktisia kysymyksiä pohdittu kovinkaan syvällisesti.

Castrenin komitean ehdotusten johdosta perustettiin Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta vuonna 1945. Komitea teki ehdotuksia myös jatkokurseista, mutta ehdotukset kariutuivat poliittisen tahdon puutteen ja kustannuskysymyksiin.

## Keskitetyn kehittämistoiminnan synty

Seuraava askel oli keskitetyn kehittämis-toiminnan synty. Sen lähtöpisteenä pidetään vuotta 1943. Valtionvarainministeriöön perustettiin virastoasiainvaltuutetun toimi. Vuonna 1944 virastovaltuutetun toimisto vaikiinutettiin ja vuonna 1947 se muutettiin ylimääräiseksi järjestelyosastoksi. Toiminta kohdistui kahteen suuntaan: ensiksikin virastojen keskinäistä ja sisäistä organisaatiota koskevien sekä yleisluonteisten organisaatiotutkimusten suorittamiseen ja toiseksi työmenetelmien yksinkertaistamiseen työntutkimusten avulla. (Oas, 1985; viittaa Valtionhallinnon R-muistioon 1969/1, s 1—15).

1960-luvulla ”henkilökuntakoulutus” nousi esille voimakkaasti ja erityisesti henkilöstöhallintoon liittyvän organisatorisena kysymyksenä. Valtiovarainministeriön koulutus-suunnittelutyöryhmän pehmeäkantainen ”nappulakirjaksi” kutsuttu julkaisu ”Henki-

**lökuntakoulutus valtion hallinnossa”** (VM 1970) viitoitti merkittävällä tavalla henkilöstökoulutuksen tietä.

Henkilöstökoulutus organisoitiin julkaisussa esitettyjen periaatteiden mukaan. Päävastuun koulutuksen järjestämisestä tuli olla virastoilla ja laitoksilla. Yhteisiä koulutustehtäviä varten tuli perustaa **Valtion koulutuskeskus**. Valtionvarainministeriön koulutus-toimiston tehtävänä oli koordinoita henkilöstökoulutusta ja kehittää sen yleisiä hallinnollisia edellytyksiä.

Kehittämissuunnitelmien pohjana oli arvio 1960-luvun lopulla järjestetystä henkilöstökoulutuksesta valtionhallinnossa. Virkamieskoulutusta annettiin enimmäkseen valtion viranomaisten järjestämissä tilaisuuksissa. Virastojen järjestämä koulutus todettiin hajanaiseksi, sattumanvaraiseksi ja moninaisin muodoin järjestetyksi. Valtakunnallisen kokonaisuohjelman lisäksi puuttuivat koulutuksen kehittämishjelmat melkein kaikilta hallinnonaloilta. Hallinnon tehokkuuden ja taloudellisuuden sekä palvelutason parantamiseksi tulisi tehostaa erityisesti johtamiskoulutusta.

”Nappulakirjassa” hahmoteltiin myös valti-onhallinnon kouluttajien tehtäviä ja pätevyyskuvaa. Kouluttajien on mm. pyrittävä olemaan organisaation sisäisen viestinnän yhdyshenkilöitä ja alettava nähdä organisaatio systeeminä inhimillisen energian vapauttamiseen, ei sen valvomiseen. Koulutushenkilöstön on nähtävä itsensä enemmänkin koulutus- ja kehittämisresurssien suunnittelijana kuin opettajana, ja heidän on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota omaan ammatilliseen pätevytymiseensä.

## Kouluttajakoulutuksen alkuvaihe

Koulutustoiminnan selvityksessä kävi ilmi, että eräät virastot olivat jo pitkään kouluttaneet henkilöstöään. Puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja poliisi olivat luonteeltaan koulutusorganisaatioita. VR:lla ja postilla oli omat opistonsa. Verohallituksessa oli ollut ylitarkastaja koulutuspäällikkönä jo vuodesta 1962. TVH:ssa laadittiin ensimmäinen koulutusohjelma 1965 jne. Henkilöstökoulutuksen vastuutehtävissä toimi 1960-luvun lopulla arviolta 80 pää- ja sivutoimista henkilöä. Henkilöstökoulutuksen toteutus tulisi riippumaan tämän henkilöstön ammattitaidosta.

Valtiovarainministeriön järjestelyosasto toteutti ensimmäisen kouluttajaseminaarin jatko- ja täydennyskoulutuksesta vastaaville henkilöille keväällä 1970. Esitteen mukaan seminaarissa käsiteltiin ”koulutusteknologian uusimpia kehitystapahtumia sekä valtion henkilökuntakoulutuksen tehostamiseen liittyviä tapahtumia.” (VM 1969). **Koulutusteknologia** välitettiin silloin henkilöstökouluttajan työn tiedolliseksi perustaksi. Lisäksi oli tarpeen käsitellä perusteellisesti henkilöstökoulutuksen uudistamisen suuntaviivoja ja tulevaa työnjakoa. Kehittämisehdotukset sisältyivät jo seuraavan vuoden budjettiesitykseen. Vuoden 1971 koulutusohjelman toteutukseen osallistui jo keväällä toimintansa aloittanut Valtion koulutuskeskus (VKK).

## Oppaita ja opetusteknologiaa

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston koulustuotoimisto kehitti henkilöstökoulutuksen edellytyksiä. Vuonna 1971 julkaistiin valtion henkilökuntakoulutuksen neuvottelukunnan tarkistamat ja täydentämät valtion henkilöstökoulutuksen yleiset periaatteet, valtion henkilökuntakoulutuksen toiminta-ajatus. Valtionhallinnon henkilöstökoulutusta koskevat suositukset ja ohjeet uusittiin vuosina 1973 ja 1976. Lisäksi Paavo *Tarvainen* ja Jaakko *Virkkunen* valmistelivat opintovapaata, omaehtoisen opiskelun tukemista ja työmarkkinakoulutusta koskevia ohjeita.

Kouluttajien ammatillisen tietoperustan kehittämiseksi pantiin vireille kouluttajan työtä koskevat oppaat. Paavo *Kosonen* sai Kouluttajan oppaan valmiiksi 1973. Siinä hän käsitteli yksittäisen koulutustilaisuuden suunnittelua ja toteutusta. Usittu painos julkaistiin 1976. Jaakko *Virkkunen* neuvoi Koulutussuunnittelun oppaassa (1974) miten henkilöstökoulutus tulisi nivoa osaksi viraston toiminnan suunnittelua ja kehittämistä.

Samaan aikaan mietittiin VKK:ssa, miten tilapäisesti opetustehtävissä toimivien asian tuntijoiden opetustaitoja voitaisiin parantaa. Yhteistyössä Oy Yleisradio Ab:n koulustuotoimiston kanssa kutsuttiin Urpo *Sarala* kirjoittamaan opasta, joka sai nimen Käyttötietoa kouluttajalle (1974). Oppaasta otettiin useita painoksia. Eeva-Kaisa *Nojonen* puolestaan veti perheyttämiskoulutuksen kehittämishanketta. Sen tuloksena VKK julkaisi oppaan Perheyttämiskoulutus valtionhallinnossa (1975).

Henkilöstökouluttajan ammattikäytännön tiedollisen perustan muodostivat **opetusteknologinen suunnittelumalli** ja **behavioristinen oppimisen psykologia**. Oppimisen ja opetuksen tavoitteet johdettiin työtehtävistä ja tavoitteet asetettiin työn osaamista kuvaavina päätekyttäytymislausumina. *Bloomin* ja *Magerin* oppikirjat tavoitteiden asettamisesta olivat tärkeitä lähteitä. Sitten suunniteltiin opetukselliset keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Lopuksi arvioitiin, oliko tavoitteet saavutettu.

Arvioinnin perusteella parannettiin koulutusohjelmaa. Ajatuksia saatiin myös yliopistojen tutkinnouudistustyössä 1970-luvun alussa tuotetusta opetussuunnittelun teoriaa koskevasta aineistosta. Oppimistavoitteet paloiteltiin lyhyiden koulutustilaisuuksien osalle siten, että peräkkäiset oppimistilanteet muodostivat työn eri puolia käsittelevän kokonaisuuden.

Toinen tuolloin ammattikäytäntöön vaikuttanut teoriasuuntaus oli **ryhmädynaamisen koulutuksen ja organisaatioiden kehittämisen (OD) koulukunta**. Katsottiin, että kouluttajan tuli toimia organisaationsa ”muutosagenttina”, kehittää ryhmiä ja niiden yhteistyötä ja ohjata muutosprosesseja.

## Koulutuskäytännön kritiikkiä

1970-luvulla muodostunut koulutuskäytäntö syntyi akuuteista tarpeista. Kymmenvuotiskaudella 1965—1975 reformoitiin miltei kaikki yhteiskuntapolitiikan lohkot. Luotiin uusia keskusvirastoja ja ministeriöiden osastoja. Muutosta ohjaamaan kehitettiin uutta lainsäädäntöä, uudistettiin budjetoitintiprosessi ja otettiin käyttöön uusia suunnittelujärjestelmiä. Hallintoon palkattiin uusia virkamiehiä. Henkilöstökoulutusta tarvittiin näiden mittavien reformien toteutukseen.

Tässä vaiheessa syntyi **yleiskouluttajan** ammatti. Kouluttaja ei itse opettanut, vaan suunnitteli ja organisoivat opetusta. Opettajina toimivat reformeja suunnitelleet henkilöt. Esimerkiksi VKK:n johdon seminaarien opettajista 49 prosenttia oli valtiovarainministeriöstä.

Henkilöstökoulutuksen läheistä sidosta organisaatioiden ja muutoksen johtamiseen kuvaa sekin, että monet koulutushenkilöt siirtyivät tehtävänsä viraston päätoiminnoilta. Eeva *Launos* ja Seppo *Peisa* (1979) totesi-

vat valtion henkilöstökouluttajien ammattikuvatutkimuksessa, että valitumista henkilöstökouluttajan tehtäviin tukee organisaation toiminnan tuntemus ja tätä kautta syntyneet valmiudet. Vain 10 prosentilla oli käytäytymistieteellinen koulutus. Vallitsevaksi koulutusmuodoksi muodostuivat lyhyet kurssit ja neuvottelupäivät, joilla käsiteltiin meneillä olevia uudistuksia.

Vuosikymmenen lopulla alkoi nousta kriittikiä vallitsevaa käytäntöä kohtaan. Hallinnon reformikausi päättyi vuoteen 1976 ja hallinnon kasvu pysähtyi. Uudistusten vauhti tasaantui, eikä rekrytoitu enää uutta väkeä. Lyhytkurkseista koostuvaa koulutusta alettiin pitää pirstoutuvana ja oppimisen kannalta tehottomana. Koulutuksen laatua tuli parantaa. Myös työikäntönnön teoriaperustaa alettiin arvostella. Tätä vaihetta ovat kuvanneet Jaakko *Virkkunen* (1978), Reijo *Miettinen* (1984) ja Antti *Kauppi* (1989).

Ritva *Jakku-Sihvonen* teki VKK:n kurssi-toimintaa arvioivan havainnointitutkimuksen vuosina 1978—79. Hän tuli seuraaviin johtopäätöksiin (Jakku-Sihvonen, 1981):

— Koulutettavat olivat tyytyväisiä, mutta oppimistulokset olivat pinnallisia, joko liian yleisiä tai sitten aika ei antanut mahdollisuuksia asioiden kunnolliseen oppimiseen.

— Lyhytkurssien aika ei antanut mahdollisuuksia ottaa huomioon kaikkia didaktisia funktioita. 70 prosenttia opettajista ei orientoinut aiheeseen tai keskustellut esityksensä tavoitteista.

— Koulutus oli lähinnä informointia, varsin vähän käytettiin oppilasta aktivoivia työmuotoja. Luento oli pääasiallinen opetusmetodi.

— Paras tapa parantaa koulutuksen laatua olisi opetussuunnitelmien laatiminen eri kohderyhmille ja merkittävästi pitempien koulutusohjelmien tuottaminen.

Vähän aikaisemmin oli Asko Miettinen (1978) osoittanut väitöskirjassaan ryhmädynaamisen koulutuksen tulosten pysyvyydestä, että useimmat osanottajat palautuivat koulutusta edeltävälle tasolle 8—10 kuukauden seurantajakson aikana. Syynä hänen arvionsa mukaan oli koulutusjakson lyhyys (kuusi koulutuspäivää) sekä se, ettei organisaatiokulttuuri tukenut oppimistuloksia.

1970-luku näytti päättyvän ammattikäytännön kriisiytymiseen ja erimielisyyksiin kouluttajien keskuudessa työn tietoperustasta. Opetusteknologiaa arvosteltiin ankarasti, mutta noissa oloissa se antoi monille kouluttajan työhön tuleville välineitä oman työnsä jäsentämiseen.

Reijo Miettinen myöntää muuten kriittisessä kirjoituksessaan, että opetusteknologisen suunnittelumallin merkitys henkilöstökoulutuskäytännön muotoutumiselle oli myönteinen. Se antoi kokonaiskuvan koulutuksen suunnittelusta, joka oli oleellisesti kehittyneempi kuin pelkkien yksittäisten työtehtävien kuvaus tai luettelointi. (Miettinen, 1984).

## Henkilöstökouluttajien jatkokoulutusohjelma

VKK:n vuoden 1980 toimintasuunnitelmaan sisältyi VKK:n antaman kouluttajakoulutuksen yhtenäisen opetussuunnitelman laadinta, joka antaisi mallia myös muille henkilöstöryhmille laadittavien koulutusohjelmien suunnittelulle. Opetussuunnitelmalliseen kehittämistyöhön osallistui mm. Yrjö *Engeström*. Valtion henkilöstökouluttajien jatkokoulutusohjelman opetussuunnitelma (1980) on yksi dokumentti tässä uudessa "koulutuksen perusteellistamisen" linjassa.

Opetussuunnitelmassa henkilöstökouluttajien ammatillistumisen perusratkaisuksi määriteltiin **ammatillisen identiteetin muodostuminen** eli professionalisoituminen. Muutosta voi kuvata siirtymiseksi tehtäväpaineisesta työn käsitteestä tiedeperustaiseen professioammattin käsitteeseen.

Opetussuunnitelma jakautui yleiseen ja erityiseen osaan (VKK, 1980). Yleisessä osassa kuvattiin koulutuksella tuotettava pätevyys. Tavoitteeksi asetettiin

- 1) yhtenäispätevyys
- 2) pätevyuden tieteellinen perusta ja
- 3) pätevyuden virallinen tunnustaminen.

**Pätevyuden pääalueena** ovat a) oman tiedonalan sisällöllinen hallinta, b) hallinnollinen tietämys ja toimintakyky, c) työtä ja ammatteja koskeva tietämys, d) koulutussuunnittelua koskeva tietämys ja suunnittelumenetelmien hallinta sekä e) opetusta ja oppimista koskeva didaktinen tietämys ja taito. Pätevyysalueista johdettiin oppiaineet. Pääaineita olivat **didaktiikka** sekä **koulutuksen sosiologia** ja **koulutussuunnittelu**. Tukiai-

neita olivat hallintotiede ja organisaatioteoria sekä työtieteet.

Opetussuunnitelman yksityiskohtaisen eli erityisen osan tehtävänä oli ohjata opetusprosessin etenemistä. Siksi erityisosa opetuksen tavoitteet, sisällöt, jaksotus ja menetelmät kuvattiin aihekokonaisuuksittain tarkasti, aikajärjestyksen mukaisesti. Koulutusohjelmakokonaisuus koostui eripituisista kursseista ja seminaareista, ohjatusta lukemisesta ja tenteistä sekä työssä suoritettavista tehtävistä. Kokonaisuudeksi suunniteltiin kaksi ja puoli vuotta kalenteriaikaa. Määrämuotoisia tilaisuuksia sisältyi ohjelmaan noin 60 kurssipäivää.

Ensimmäinen henkilöstökouluttajien ryhmä aloitti opiskelun vuonna 1981. Vuosien 1981—1984 aikana käynnistettiin neljä ohjelmaa. Ohjelman aloitti 85 ja sen suoritti loppuun 51 koulutettavaa. Kaikkiaan koulutusohjelman yksittäisille kursseille on osallistunut 240 henkilöä.

Keskeyttämisen syitä ei ole tarkemmin selvitetty. Syinä lienee työpaikkojen vaihdon lisäksi työkiireet, jotka estivät joitakin suorittamasta koko koulutusohjelmaa.

## Henkilöstökouluttajien jatkokoulutusohjelman arviointi

VKK:ssa tapahtunutta henkilöstökouluttajien koulutusohjelman sisällöllistä kehitystä on tarkemmin kuvattu ja arvioitu Aikuiskasvatus-lehden palstoilla artikkelissa ”**Kognitiivisesta kurssididaktiikasta kehittävään työntutkimukseen**” (Aikuiskasvatus 4/85; ks. tarkemmin Miettinen 1984).

Teoreettisen arvioinnin lisäksi valtion henkilöstökouluttajien jatkokoulutusohjelman suorittaneille tai loppuvaiheessa oleville 27 henkilölle lähetettiin vuonna 1985 arviointikysely. Vepsäläisen (1985) kokoaman raportin mukaan koulutuksen luomaa tietopohjaa pidettiin hyvänä.

Monien vastausten perusteella voisi päätellä, että koulutuksessa on todella pystytty luomaan uudenlainen orientaatio oman työn perustaksi. Muutamien vastaajien mielestä oli tärkeää, että heterogeenisen koulustaustan omaaville henkilöstökouluttajille muodostuisi yhteinen teoreettinen viitekehys. Erilaisten työtehtävien vuoksi opetuksen sisällöt eivät kuitenkaan kaikkien osalta

vastanneet samalla tavalla heidän tarpeitaan. Eri oppiaineiden tärkeys oman työn kannalta painottui didaktiikkaan (12), työtieteeseen (9) ja koulutus suunnitteluun (5).

Käytännön ongelmana oli koulutusohjelmassa mm. se, ettei koulutuksessa tarpeeksi harjoiteltu tiedon soveltamista. Toisaalta työpaikoilla ei henkilöstökouluttajien arvion mukaan ollut edes mahdollista työskennellä siten, kuin saadun koulutuksen perusteella olisi haluttu. Osa vastaajista piti kuitenkin hyvänä sitä, että tavoitteet asetettiin korkealle.

Selväksi ongelmaksi nousi sekä teoreettisessa arvioinnissa että arviointikyselyssä **omaksutun tiedon soveltaminen käytäntöön**. Ensinnäkin kognitiivinen oppimisteoria ei yksin riittänyt työelämän aikuiskouluttajien ammatillisen tietoperustan ja koulutuksen ongelmien ratkaisun välineeksi. Toiseksi koulutusohjelmassa työtieteen pääkäsitteeksi valittu käsite ”ammatti” näytti johtavan koulutus suunnittelussa pyrkimykseen ”institutionalisoida” ja vakiinnuttaa ja vahvistaa vankalla teoreettisella koulutuksella eri henkilöstöryhmien asemaa.

Miettinen (1984, 87) esitti henkilöstökouluttajan ammattikäytäntöä ja sen tiedollista perustaa koskevassa arviossaan kysymyksen: ”Voiko henkilöstökoulustoittoa pitää itsenäisenä toimintana ja analyysiyksikkönä. Vai pitäisikö analyysiyksiköksi valita esimerkiksi mainitut 70-luvulla syntyneet hallinnon ohjauksen muodot ja niiden keskinäiset yhteydet (ts. suunnittelu, tutkimustoiminta ja koulutus sekä kehittäminen ja rationalisointi)?” Miettinen asetti tulevaisuuden haasteeksi ratkaista, miten itse hallintotoiminta nojaa yhä selvemmin teoreettiseen tietoon, tutkii ja asteittain myös synnyttää teoreettista tietoa.

## Kehittämisryhmien koulutusohjelma ja uudistettu jatkokoulutusohjelma

Jatkokoulutusohjelman kehittämistyön eri vaiheissa oli pohdittu mahdollisuuksia ytimenä työn ja kvalifikaatioiden kehittäminen sekä oppiminen yhtenäiseksi prosessiksi. Erityisesti Kari Toikan (1984) analyysi työsosiologisesta kvalifikaatiotutkimuksesta sekä Yrjö Engeströmin (1987) oppimistoimintaa käsittelevä teoreettinen työ vauhdittivat kouluttajakoulutuksen kehittämisen uuteen vaiheeseen: henkilöstökouluttajista pitäisi kehittyä **tutkivia pedagogeja**.

Ammatin sijasta työn peruskäsitteeksi nostettiin **työprosessi** yhteiskunnallisena, kehittyvänä toimintajärjestelmänä. Tavoitteeksi asetettiin kehittää koulutusta siten, että sen sisään rakentuu teoria konkreettisen työtoiminnan kehityksestä, kehittynyt näkemys oppimistoiminnasta sekä työryhmien ja organisaatioiden saaminen mukaan kehittämistyöhön.

VKK:n koulustarjontaan Eva Launos ja Robert *Arnkil* ovat kehittäneet kokeilujen kautta kehittämissyöryhmien koulutusohjelman. Ohjelma on tarkoitettu virastoista kootuille kehittämissyöryhmiin, joissa on edustettuna ao. työyksikön keskeiset työtehtävät sekä tämän työyksikön johtotaso(t).

Koulutusohjelman tavoitteena on luoda edellytyksiä tutkivan työotteen kehitykselle ja synnyttää tarvetta ja aiheita tutkimus- ja kehittämishankkeille työyksiköissä. Osallistuvat ryhmät muodostavat eräänlaisen "pilot-työryhmän", uutta työtapaa ennakoivan pienyhteisön. Ideana on saada yhteys johtamis-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnan välille. Niitä tarkastellaan kiinteässä yhteydessä työyksikön perustyöprosessin sisällöllisiin ongelmiin.

Kehittämissyöryhmien koulutusohjelman taustateorian on **kehittävä työntutkimus**, jonka metodologisia lähtökohtia esitellään tarkemmin koulutusohjelman opetussuunnitelmassa (Arnkil 1989). Kehittävä työntutkimus on lähestymistapana vielä niin uusi, että on vaikea arvioida metodin soveltuvuutta erimuotoisiin hankkeisiin (ks. tarkemmin Kauppi 1989).

Henkilöstökouluttajien jatkokoulutusohjelma uudistettiin vuonna 1987. Ohjelmaan liitettiin myös projektityöosuus, jonka aikana osanottajat pyrkivät toteuttamaan jonkin pienimuotoisen kehittämishankkeen virastossaan. Tavoitteena oli integroida osanottajien opiskelu viraston toiminnan tutkimiseen ja sen kehittämiseen.

## **Opettaja, yleiskouluttaja, tutkiva pedagogi vai konsultti?**

Valtionhallinnon määrämuotoinen henkilöstökoulutus saavutti huippunsa 1984, jolloin järjestettiin yli 1,1 miljoonaa oppilaspäivää. Tästä tasosta koulutuksen määrä on hyljälleen laskenut. Vuonna 1987 se oli 930.000 oppilaspäivää.

Supistuksen syy ei ole tiedossa. Samaan aikaan ovat sekä kunnallishallinnon että yksityisen sektorin koulutusmäärät kasvaneet. On mahdollista, että valtionhallinnossa on määrämuotoista koulutusta korvattu muunlaisilla kehittämisen muodoilla, jotka eivät näy tilastoissa. Koulutuksen kehittämisen pohjaksi tarvittaisiin empiirisiä tutkimuksia virastojen henkilöstökoulutuksen tilanteesta.

1980-luvun lopulla on ilmestynyt useita hallinnon kehittämistä käsitteleviä komiteamietintöjä. **Osallistumisjärjestelmäkomitea** piti julkisen hallinnon henkilöstökoulutusta riittämättömänä ja teki useita ehdotuksia sen kehittämiseksi. Valtioneuvosto teki 1989 päätöksen, että henkilöstökoulutusta kehitetään komitean ehdottamalla tavalla.

Henkilöstön **liikkuvuutta** pohtinut toimikunta keksi keinoja liikkuvuuden parantamiseksi. Projektiryhmä vie parhaillaan asiaa eteenpäin.

Henkilöstökomitea esittää henkilöstökoulutuksen tehostamista. Erityisesti asetetaan koulutuksen tehtäväksi tuottaa sellaista pätevyyttä, jolla on **yleistä työmarkkina-arvoa**. Pidetään suotavana, että henkilöt liikkuvat työuransa aikana työnantajasektorilta toiselle. Laadukkaalla henkilöstökoulutuksella olisi myös merkitystä kilpailtaessa niukkenevasta työvoimasta. 1990-luvun alkaessa on henkilöstökoulutuksella siis uusia haasteita.

**Tulosjohtamisjärjestelmä** merkitsee painetta purkaa 1970-luvulla luotu keskitetty koulutuksen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä. Paradoksi tässä on siinä, että jatkokoulutusohjelmaan osallistuneiden henkilöstökouluttajien kokemuksista yleistäen aitoa "sosiaalista tilausta" ei henkilöstökoulutukselle ole ollut virastotasolla. 1970-luvun suunnitelmat systemaattisesta henkilöstökoulutuskäytännöstä eivät ole kaikissa virastoissa toteutuneet tai sitten koulutus on jäänyt irralliseksi sekä johtamisesta että muusta kehittämisestä.

Tulosjohdetussa organisaatiossa esimiehen vastuulla on henkilöstön kehittäminen. Se edellyttää aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä johdon ja henkilöstökouluttajien sekä substanssiasiantuntijoiden välillä.

Henkilöiden urakehityksen seuranta ja tuki sekä tehtäväkiertoon kuuluvat palvelut on jotenkin järjestettävä. Ne voisivat kuulua henkilöstökouluttajien tehtäviin. Työtä syntyy myös päätoimisille opettajille, mikäli jul-

kishallinnossa henkilöstökouluttajien tehtäväksi tulee huolehtia lisääntyvästä uudelenkoulutettavien määrästä. Henkilöstökoulutustahan ei ole tähän tehtävään aiemmin viritetty.

Henkilöstökouluttajien tehtäväkuvaan vaikuttavat hallinnon toimintaympäristöstä nousevat kehittämisspaineet. Ristiriitaa virastoissa aiheuttaa kysymys siitä, mihin viraston kehittämissresursseja tulisi ylipäättänsä suunnata: joissakin virastoissa henkilöstökouluttajien työpanosta tarvitaan sekä viraston sisäisen toiminnan kehittämässä että yhteistoimintakäytäntöjen luomisessa koulutuksellisin keinoin viraston asiakkaiden ja muiden yhteistyötahojen kanssa. Tämä seikka tuli esille jatkokoulutusohjelman osanottajien kokemuksina.

Rooliingelmana voi nähdä jatkokoulutusohjelmassa esiinnousevat henkilöstökouluttajien omat ammatilliset intressit ja mahdollisuudet niiden kehittämiseen. Henkilöstökouluttajien koulutustausta ja työn painopisteet

virastoissa ovat erilaisia. Erilaisuuden huomiointi edellyttää räätälöityä yksilökohtaista koulutusta. Tänä vuonna käynnistytvä henkilöstökouluttajien jatkokoulutusohjelma räätälöidään yksilökohtaisemmaksi ohjatuksi opiskeluksi henkilöstökouluttajien ammatillisen tietoperustan syventämiseksi. Koulutusohjelmaan otetaan osanottajia myös kunnallishallinnosta ja yksityistä yrityksistä. Projektityöosuutta ei tähän ohjelmaan sisällytetä.

Henkilöstökoulutuksen kehitysnäköymänä on vielä mainittava julkishallinnon toiminnan kohdealueen hallintaan tähtäävä koulutus. Meiltähän puuttuu monien yhteiskunnallisten ongelma-alueiden monitieteellinen koulutus. Tällaisia alueita ovat mm. työtieteet, liikennesuunnittelu ja liikenneturvallisuus, ympäristökysymykset, asuntopoliittika, vanhustenhuolto ja pakolaiskysymykset. Näiden kysymysten pohtiminen ja koulutuksen organisointi edellyttävät aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten kanssa.

## LÄHTEET

- Arnkil, Robert 1989. Kehittämissyöhmien koulutusohjelma. Valtion painatuskeskus. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Engeström, Yrjö 1982. Perustietoa opetuksesta. Valtiovarainministeriö.
- Engeström, Yrjö 1987. Learning by Expanding. Orienta-Konsultit Oy. Helsinki.
- Jakku-Sihvonen, Ritva 1981. Tavoitteisuus ja opettamisprosessi. VKK:n tutkimuksia ja selvityksiä n:o 1.
- Kauppi, Antti 1989. Aikuiskoulutuksen suunnittelun kehityslinjoja. Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Kosonen, Paavo 1973. Kouluttajan opas. Valtiovarainministeriö.
- Launos, Eva ja Peisa, Seppo 1979. Valtion henkilöstökouluttajien ammattikuvatutkimus. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B n:o 6.
- Miettinen, Asko 1978. Organisaatio ja koulutustulosten pysyvyys. Tutkimus ryöhmätyö- ja kommunikaatiokoulutuksen tuloksista ja niiden pysyvyydestä valtionhallinnon organisaatioissa. Omakustanne.
- Miettinen, Reijo 1984. Henkilöstökouluttajan ammattikäytäntö ja sen tiedollinen perusta. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B nro 31.
- Nojonen, Eva-Kaisa 1975. Perehdyttämiskoulutus valtionhallinnossa. Valtion koulutuskeskus.
- Oas, Ulla 1985. Valtionhallinnon johdon koulutus julkisen hallinnon muutoksen ja kehittämisen näkökulmasta tarkasteltuna. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Yleisen valtio-opin laitos.
- Tarvainen, Paavo 1988. Miten pätevä virkamies valmistetaan ja kuinka virkakuntoisuudesta huolehditaan? Ajatuksia, suunnitelmia ja toimenpiteitä valtion hallintovirkamiesten kouluttamiseksi Suomessa v. 1905—1943. Lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteiden osasto. Kasvatustieteen laitos.
- Toikka, Kari 1984. Kehittävä kvalifikaatiotutkimus. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B n:o 25.
- Työryöhmämietintö 1970. Henkilökuntakoulutus valtion hallinnossa. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston koulutussuunnitteluryöhmän selvitys. Helsinki.
- Valtion henkilöstökouluttajien jatkokoulutusohjelman opetussuunnitelma, 1980. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B n:o 12.
- Virkkunen, Jaakko 1974. Koulutussuunnittelun opas. Valtiovarainministeriö.
- Virkkunen, Jaakko 1978. Työelämän aikuisopetuksen kehittämisen teoreettisia lähtökohtia. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B n:o 4.