

Puheenvuoroja henkilöstön kehittämisestä

Johdanto: Hallittu rakennemuutos ja henkilöstön kehittäminen

Yrjö Venna

Pääministeri Harri Holkerin hallitus lupasi keväällä 1987 ohjelmassaan tukea maassamme tapahtuvaa rakennemuutosta muun muassa parantamalla aikuisten opiskelumahdollisuuksia. Koulutuksen kehittämiseksi luvattiin selvittää yksityisten osallistumista rahoitusjärjestelmään ja aikuisten opintotuen kehittämistä. Aikuisten ammatillisen täydennyskoulutuksen tarjontaa tuli laajentaa ammattien sisällön ja ammattirakenteen muutosten vuoksi. Tutkimukseen ja tuotekehitykseen sekä koulutukseen tarkoitettuja määrärahoja oli tarkoitus lisätä.

Holkerin hallitus on nimittänyt itseään rakennemuutoshallitukseksi, ja sen ministerit ovat eri yhteyksissä puhuneet aikuisten ammatillisen koulutuksen merkityksestä. Tästä voisi saada sen kuvan, että asian tärkeys on vasta nyt ymmärretty. Näin ei asia tietenkään ole, vaan aikuisten ammatillisen koulutuksen merkitys kävi selväksi jo 1960-luvulla. Vuonna 1971 asetettiin aikuiskoulutuskomitea, jonka tehtävänä oli laatia aikuiskoulutusta koskeva kokonaissuunnitelma. Komitean työn pohjalta valtioneuvosto teki 1978 periaatepäätöksen aikuiskoulutuksen suunnittelusta ja kehittamisestä. 1980-luvun alkuvuosina valmistui useita toimikuntamietintöjä, joissa tehtiin ehdotuksia koulutuksen ja opintososiaalisten kysymysten järjestämiseksi.

Pulmiksi ovat sittemmin muodostuneet koulutuksen tarjonnan rahoittaminen ja kysynnän säätely. Erityisesti ammatillisen täydennyskoulutuksen rahoituksesta ei ole yhtenäistä mallia. Koulutuksen tarjoajasta riippuen samaa koulutustarvetta tyydyttämään suunniteltu kurssi on voitu toteuttaa rahoituksellisesti hyvin eri tavoin. Valtion rahoitusosuus on voinut vaihdella välillä 0—100 %. Suureen valtionosuuteen perustuva koulutuksen tarjonta on edellyttänyt määrärahojen käytön valvontaa. Tämä on puo-

lestaan jäykistänyt järjestelmää ja vaikeuttanut reagoimista nopeasti muuttuviin koulutustarpeisiin. Lisäksi aikuisopiskelijoiden toimeentuloturva on sidoksissa siihen koulutusmuotoon, johon he osallistuvat.

Valtioneuvosto teki maaliskuussa 1987 päätöksen ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittamisen suunnitteluperiaatteista. Kantavana ajatuksena on, että koulutuksen tarjonnasta aiheutuviin kustannuksiin tulisi osallistua niiden osapuolten, joiden tarpeita koulutus palvelee. Valtionosuutta tulisi porrastaa niin, että se olisi suurin omaehtoisesti opiskelevien ammatillisessa peruskoulutuksessa ja työllisyyskoulutuksessa. Työnantajien tarpeita palvelemaan henkilöstökoulutukseen ei valtion rahoitusta pidä ilman erityistä syytä käyttää lainkaan. Tällainen erityinen syy olisi esimerkiksi pienyritysten toimintaedellytysten parantaminen alentamalla kurssimaksuja.

Kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseen esitetään markkinamekanismeja. Ammatillinen aikuiskoulutus rahoitettaisiin pääsääntöisesti maksullisena palvelutoimintana, jossa koulutuksesta perittävät maksut kattaisivat sen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Omaehtoisesti opiskelevia ja pienyrityksiä tuettaisiin valtion varoin. Kysyntää myötäilevällä tarjonnalla voitaisiin yksinkertaistaa koulutuksen valvontaa ja hallintoa. Koulutuksen aloittamiseen tarvittaisiin vain koulutusta ostavan ja myyvän osapuolen sopimus. Yritysten henkilöstökoulutuksen tukemisesta vapautuvia varoja voidaan siirtää aikuisten opintotuen kehittämiseen.

Tiedon myyminen ja ostaminen ei ole uusi ilmiö. Meidänkin maassamme on koulutuksen kentällä monenlaista yritystoimintaa. Useat järjestöt rahoittavat toimintaansa koulutuksesta perittävillä maksuilla. Nyt näitä tiedon markkinoita halutaan laajentaa ja saattaa koulutuksen järjestäjät keskenään kilpailuasemaan. Voisiko

tästä olla muuta kuin hyvää sanottavana? Tarkastelen asiaa henkilöstökoulutuksen kannalta.

Markkinoiden ja kilpailun syntyminen merkitsevät päätöksenteon hajauttamista ja siirtämistä koulutuksen käyttäjän eli maksajan puolelle. Tilaa arvioi koulutustarpeitaan ja pyytää koulutuksen järjestäjiltä tarjouksia haluamistaan palveluista. Tilaa edustajana on useimmiten koulutuspäällikkö tai henkilöstöasiainhoitaja, joka puolestaan kysyy koulutustarpeita henkilöstöltä. Koettu koulutustarve on kuitenkin hyvin ongelmallinen ilmiö. Ensinnäkin se on luonteeltaan konservatiivinen. Henkilö ei koe tarvitsevansa pätevyyttä aihealueessa, jonka olemassaoloa ja merkitystä hän ei tunne. Toiseksi koetut koulutustarpeet heijastavat koulutuksen tarjontarakennetta. Ne ilmaistaan usein tiedossa olevien kurssinimikkeiden muodossa.

On lukuisia käytännön kokemuksia siitä, että koetut ja ilmaistut koulutustarpeet ja käytännössä ilmenevä koulutuksen kysyntä eivät kovin hyvin vastaa toisiaan. Koettuun koulutustarpeeseen nojaava kysyntä vahvistaa konservatiivista tarjontaa. Vastaavasti ennakkoluulon tarjonta voi herättää vilkasta kysyntää vastoin kaikkia koulutustarvetiedusteluja. Koulutuksen suunnittelussa ei tulevaisuudessakaan voida luottaa pelkästään markkinavoimiin. Joko koulutuksen tilaajan tai tarjoajan tulee perustaa koulutustarvetta koskevat arviointinsa ammattien, työn ja työyhteisön ehtojen perusteelliseen analyysiin. Koska tulevaisuudessa yhä useampia henkilöstöpalveluja ostetaan yritysten ulkopuolelta, korostuu koulutuksen tarjoajan ammatillinen vastuu koulutuksen laadusta ja osuvuudesta.

Koulutuskustannusten nousu muodostaa tilaajalle ongelman. Miten jakaa rajallinen koulutusbudjetti optimaalisella tavalla? Koulutus on etu, josta kaikki henkilöstöryhmät haluaisivat päästä osallisiksi. Monissa organisaatioissa koulutussuunnitelmia käsitellään yhteistointalain hengessä, ja koulutushyvää tulisi riittää mahdollisimman monille. Tämä johtaa helposti siihen, että koulutussuunnitelmassa suositetaan lyhyitä 2—3 päivän koulutuskokemuksia useille henkilöille pikemmin kuin perusteellisia ohjelmia harvoille henkilöille. Itse asialla tämä on ollut kehitys henkilöstökoulutuskentässä, ja kurssimaksujen nousu tulee sitä jouduttamaan.

Tässä on eräs henkilöstökoulutuksen tämän hetken ristiriidoista. Ihminen oppii uusia asioita sittenkin melko hitaasti, kuten jäljempänä oleva VALTAVA-uudistusta koskeva artikkelikin

osoittaa. Kustannussyistä vaaditaan kuitenkin jatkuvasti tiivistämään ja lyhentämään opetusta. Pitkiä ja perusteellisia uuteen työorientaation tähtääviä koulutusohjelmia on yksinkertaisesti vaikeaa markkinoida niiden hinnan vuoksi. Koulutuksen järjestäjät oppivat tämän nopeasti ja alkavat tuottaa lyhyitä tilaisuuksia muotiaiheista, joissa riskit ovat pienet ja katteen saa helpolla. Eräiden koulutuslaitosten johtajien viimeaikaiset lehtihaastattelut vahvistavat tämän kehityssuunnan. Etsitään sellaisia koulutusaiheita, joissa kysyntäpotentiaali on suuri. Ulkomaiset esimerkit viittaavat siihen, että maksullisuuteen siirryttäessä koulutuksen tarjonta liukuu organisaatioasemaltaan alempiin henkilöstöryhmiin sekä yleisten taitojen opettamiseen. Specialistien koulutuksen suunnittelu on vaativaa ja kallista. Lisäksi on olemassa riski, että tilaisuuksia on peruutettava liian pienen osanottajamäärän vuoksi. Muun muassa ammattikurssikeskusten edustajat ovat pelänneet kannattavuusvaatimuksen johtavan koulutuksen suppeille muotialoille.

Koulutusyksiköiden talouden kannalta edellä kuvattu kehitys on ymmärrettävää. Se saattaa vastata myös useimpien tilaajien käsitystä terveestä kehityksestä markkinavoimien vaikutuksessa. Koulutuspoliittisesti suunta on kuitenkin arveluttava. Useimmilla aloilla vaadittaisiin kehityksen eteenpäin viemiseksi uuden tiedon opiskelua yhdistettynä oman työn analyysiin. Vain perusteellisen koulutuksen avulla voidaan uudistaa työorientaatioita. Lyhytkestoinen koulutus on luonteeltaan tiedottavaa tai sitten sen kohteeksi sopivat kapeat operaatiotason taidot. Uusien taitojen opettelu on sinänsä hyödyllistä mutta rajoittunutta.

Lyhytkestoinen ja minimalistinen koulutuksen vastapainoksi on viime aikoina syntynyt myös perusteellisia koulutusohjelmia. Useimmat niistä ovat tutkintotavoitteisia. Tällaisia ovat mm. Helsingin kaupparokkeakoulun MBA-ohjelma ja Helsinki Management Institutin yhdessä Henley Collegen ja Brunelin yliopiston kanssa järjestämä diplomi- ja MBA-ohjelma. Molemmat ovat englanninkielisiä ja luovat kompetenssia myös kansainvälistymiseen. Eräät suuret yritykset tukevat väkensä lisensiaattiopintoja.

Edellä kuvatut esimerkit ovat insinööri- ja kauppatieteiden alueelta. Lieneekö niin, että täydennyskoulutustarve on näillä aloilla tiedostettu muita paremmin, vai eikö aikaisempi pirstoutunut koulutustarjonta ole vastannut aikuisopiskelijoiden tarpeita? Näille aloille ollaan nyt

suunnittelemassa myös uutta jatkotutkintoa, pätevyysdiplomia (PD). Se on tarkoitettu diplomi-insinööreille, arkkitehdeille, ekonomeille ja kauppatieteiden kandidaateille, joilla on vähintään viiden vuoden työkokemus. PD-koulutus tapahtuu työn ohessa yhdistelemällä eripituisia kursseja ja harjoitustöitä. Todistuksen antaa teknillinen korkeakoulu tai kauppa-korkeakoulu. PD olisi porras lisensiaatti- ja tohtoriopintoihin. Koulutus alkaa syksyllä 1988. — Voidaan kysyä, miten muut akateemiset alat ovat suunnitelleet täydennyskoulutuksensa? Tässä kuvattuja tutkintotavoitteisia malleja voidaan myös problematisoida, kuten Kirsti Launis on tehnyt seuraavassa artikkelissaan.

Onko henkilöstökoulutus polarisoitumassa? Toisaalla muodostetaan tiedon markkinoita. Tietoa tiivistetään pikkupaketteihin suurille muotitietoisille kuluttajaryhmille. Toisaalla taas yritykset ovat huolissaan harvojen avainhenkilöittensä pätevyyden kehittymisestä. Ne ovat valmiita uhraamaan kymmeniä tuhansia markkoja yhteen perusteelliseen koulutusohjelmaan. Miten tässä markkinavoimien puristuksessa käy muiden koulutuspoliittisesti tärkeiden mutta liiketaloudellisesti kannattamattomien koulutushankkeiden?

Kysymys on viime kädessä rahoituksesta. Korkeakoulujen maksuperusteasetuksen (955/75) mukaan maksun suuruuden määrittämistä varten on laskettava suoritteiden omakustannusarvo. Täydennyskoulutuspalveluissa voidaan kuitenkin painavista koulutuspoliittisista syistä periä pelkästään erilliskustannukset. Sama periaatetta on opetusministeriön työryhmä (1987/46) esittänyt noudatettavaksi myös AKH:n ja KH:n alaisten oppilaitosten ja kurssikeskusten täydennyskoulutuksessa. Oppilaitoksille osoitettaisiin kurssitoimintamääräraha, jolla voitaisiin alentaa omaehtoisesti opiskelevien ja pienyritysten henkilöstön kurssimaksuja. Kolmantena käyttökohteena olisi sellaisen yhteiskunnallisesti tärkeän koulutuksen käynnistäminen, johon ei muuten olisi riittävästi maksullista kysyntää.

Yhteiskunnallisesti merkittävän koulutuksen subventio ei sisällynyt valtioneuvoston kustannusten jakoa koskevaan periaatepäätökseen. Se on kuitenkin hyvin perusteltu ja toivottavasti otetaan huomioon. Henkilöstökoulutus on verrattavissa tutkimus- ja tuotekehitykseen. Monia rakennemuutoksen edellyttämiä riskipitoisia yritysten tuotekehityshankkeita tuetaan julkisin varoin. Miksi ei sitten merkittäviä uusia koulutushankkeita voitaisi tukea? Nähtäväksi jää pal-

jonko varoja aikuisten täydennyskoulutukseen osoitetaan.

Mainittu työryhmä esitti lisäksi, että oppilaitokset päättäisivät kurssitoimintamäärärahan käytöstä. Tämä korostaisi oppilaitosten roolia nykytilanteeseen nähden. Näin luotaisiin sekä koulutuspalvelujen markkinat että mahdollisuuksia tasapainottaa markkinavoimien vaikutuksia oppilaitosten omilla toimilla.

Tänä rakennemuutoksen aikana on henkilöstökoulutuksessa tapahtumassa rahoituksellisia ja hallinnollisia muutoksia. Samalla on käyty keskustelua myös metodologisista kysymyksistä ja tämän hetken ajankohtaisten koulutustehävien ratkaisemisesta. Näitä seikkoja pohditaan tämän artikkelisarjan muissa kirjoituksissa. Artikkelit pohjaavat Hallinnon tutkimuksen päivillä syksyllä 1987 pidettyihin alustuksiin ja keskusteluihin.

Ritva Jaku-Sihvonen tarkastelee uudessa tilanteessa avautuvia henkilöstökoulutuksen metodisia ratkaisuja. Kurssitoimintaa on kritikoitu ja ehdotettu sen sijaan hallinnon kehittämishankkeita. Voidaanko kaikki henkilöstön kehittämistarpeet ratkaista organisoimalla kehittämishankkeita, vai hoidetaanko joidenkin henkilöstöryhmien koulutus ulkopuolisilla palveluilla? Miten specialistit pääsevät kehittämään ammatillisia taitojaan? Mikä on lisääntyvän opintotuen vaikutus? Kasautuuko se jo ennestään hyvin koulutetuille?

Ulla Parviainen arvioi kokemuksia niin sanotun VALTAVA-uudistuksen toimeenpanosta lääninhallituksissa. Kysymyksessä on mittava hallinnollinen muutos, jossa tehtäviä ja toimivaltaa siirretään keskushallinnosta lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoille. Samalla otetaan laajasti käyttöön uutta tietotekniikkaa. Kokemukset tuovat esille monta näin suureen muutokseen liittyvää ongelmaa. Uuden työorientaation omaksuminen vie aikaa eikä tätä ole täysin ymmärretty. Säädosohjauksen ja suunnitelmaohjauksen keinot ovat riittämättömiä.

Sosiaalitoimen alalta on toinenkin tapauskuvaus. *Seppo Peisa* kertoo sosiaalihuollituksen ohjaustoiminnan kehittämishankkeesta, joka toteutettiin soveltamalla kehittävästä työntutkimuksesta lähestymistapaa. Kuvaus on verraten yksityiskohtainen, jotta käytetty uusi koulutusajattelu kävisi ilmi.

Kirsti Launis pohtii artikkelissaan kysymystä asiantuntijoiden jatkuvasta koulutuksesta. Hän tuo esille professioammattien kaksinaisen roolin yhteiskunnassa ja osoittaa tarpeita uu-

distaa asiantuntijoiden koulutusjärjestelmää.

Tietotekniikan koulutuksen merkitys ilmenee VALTAVA-uudistusta koskevassa artikkelissa. *Kerttu Vepsäläinen* on omassa tutkimushankkeessaan paneutunut kysymykseen siitä, mitä tietotekniikasta pitäisi hallinnossa opettaa. Asiantuntijalausunnot käyvät tässä asiassa ristiin.

Aikuisten ammatillinen koulutus laajenee epäilemättä lähivuosina edelleen maassamme.

Sen metodinen kirjo monipuolistuu. Kokonaisuuden ja kehityksen hallinta käy yhä vaikeammaksi. Kun tähän kuvaan vielä lisätään koulutuksen kaupallistumisen mukanaan tuomat markkinointikeinot, voidaan hyvällä syyllä puhua jopa henkilöstökoulutuksen murroksesta. Kehittykö tässä yhteydessä muukin kuin kursisiesitteiden painotekninen laatu ja hinta jää nähtäväksi.