

Murroksen merkkejä henkilöstökoulutuksessa?

Ritva Jakku-Sihvonen

Henkilöstön kehittämisen merkitys on jatkuvasti haaste hallinnossa. Jokainen hallintoon tuleva työntekijä on arvokas resurssi hyvin toimivalle hallinnolle. Työntekijäin aktiivisen ammattitaidon ja kehittyvien työkäytäntöjen luominen edellyttää, että työntekijällä on mahdollisuus hankkia itselleen tarpeellista tietoa ja taitoa.

Henkilöstön kehittäminen on valtionhallinnossa saavuttanut vakiintuneen aseman. Henkilöstön kehittämisessä on hallinnon piirissä ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta. Molemmilla alueilla on vakiintuneita muotoja. Henkilöstökoulutusta on valtionhallinnossa tuotettu itse ja sitä ostetaan nykyisin hyvin paljon ulkopuolisilta koulutuspalvelujen tuottajilta.

Henkilön kehittämisen menetelmät ovat jo nykyisellään hyvin monipuolisia. Ammatillisen peruskoulutuksen alueella on monenlaisia koulutuksellisia ratkaisuja, joissa itseopiskelua ja työssä tapahtuvaa perehdyttämistä käytetään hyväksi kontaktiopetuksen rinnalla. Ammatillisen lisäkoulutuksen alueella menetelmälliset ratkaisut ovat jos mahdollista vielä monipuolisemmat.

Ammatillinen lisäkoulutus voi olla täydennyskoulutusta tai jatkokoulutusta. Täydennyskoulutuksesta vastaa valtionhallinnossa nykyisellään virasto ja laitos itse. Pääsääntöisesti myös

virasto ja laitos organisoii työntekijöilleen koulutuksen itse. Koulutuksen sisältö ja toteutus suunnitellaan opettajien ja viraston asiantuntijoiden yhteistyönä.

Hallinnossa on käytettävissä myös runsaasti erilaisia jatkokoulutuksen tukimuotoja, jotka voivat palvella kouluttautumista silloin kun virasto ei voi itse järjestää koulutusta vaan joutuu hankkimaan palveluja ulkopuolelta. Erikoisen tarpeellista tällaisten organisoitapojen kehittyminen on hallinnossa työskenteleville asiantuntijoille. Ulkomailla tapahtuva opiskelu tai työkokemuksen kartuttaminen ulkomaisessa kollegavirastossa on enenevässä määrin tulossa asiantuntijoiden kouluttamisen väyläksi. Niin ikään viraston tukitoimenpiteet tieteelliseen työhön osallistumiseksi ovat tarpeellisia. Entistä selvempää on myös se, että virastojen kehittämistoiminnassa joudutaan tukeutumaan projekteihin, joihin hankitaan osaamista myös hallinnon ulkopuolelta. Projektien toimintatapa on selvästi kehittymässä entistä enemmän tutkivaksi.

Yleishallinnollisen osaamisen kartuttaminen on valtionhallinnossa tapahtunut sekin pääosin virastoissa. Keskistettyjä koulutuspalveluja tuottamaan perustettu Valtion koulutuskeskus on tuottanut yleishallinnollisia koulutuspalveluja toimintansa loppuvaiheessa noin 1300 päivää vuodessa. Tämä määrä on ollut noin 3—5

% hallinnon henkilöstökoulutusmäärästä. Keskitetyille koulutuspalveluille on ollut ominaista pyrkimys ei pelkästään ajankohtaisen yleishallinnollisen koulutustarpeen tyydyttämiseen vaan myös perusteellisuuteen virkamieskunnan yleishallinnollisten tietojen ja taitojen kartuttamisessa. Tämä kehityssuunta on johtanut viime vuosina siihen, että VKK:ssa on keskeisille viramiesryhmille tuotettu pitkäkestoisia koulutusohjelmia. Niiden tarkoituksena on ollut paitsi kartuttaa avainryhmien tietämystä yleishallinnollisista menettelytavoista myös luoda yhtenäisiä työkäytäntöjä ja toimintaperiaatteita eri hallintoyksiköissä samoja asioita hoitaville henkilöstöryhmille. Tämän seikan merkitys on tärkeä. Valtionhallinnon henkilöstölle tarjottavia yleishallinnollisia koulutuspalveluja tuottaa edelleen keskitetysti Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Koulutuspalvelujen tuottaminen maksullisena palvelutoimintana on näköpiirissä.

Yleensä ottaen hallinnossa vallitsee jo laaja yksimielisyys siitä, että henkilöstön osaaminen on avain tulokselliseen toimintaan (Jakku—Sihvonen 1986). Selvästi on kuitenkin jo pitkään kytenyt merkkejä siitä, että käsitykset hyvästä henkilöstön kehittämisen toteutustavasta ovat vaihtelevia (Arnkil 1985 ja Miettinen 1985). Tämä on hyvin luonnollista: laajetessaan jokainen kehittyvä toiminto monipuolistuu ja sen hallinta vaikeutuu. Näin on myös henkilöstön kehittämisen menetelmien laita. Yksi luotu käytäntö jolla on aiemmin hoidettu kehittämistoimintaa ei muuttuneissa olosuhteissa voi olla riittävä, vaan se tarvitsee jatkuvaa monipuolistamista ja uudistamista.

Aikuisväestön ammatillisen koulutuksen alueella on parhaillaan vireillä muutoshankkeita, jotka ovat seuraamusta yhteiskunnassamme vallitsevasta tarpeesta luoda edellytyksiä aikuisten ammattitaidon ylläpitämiselle ja kehittämiselle. Ammatillisen aikuiskoulutuksen yhteydessä voisi jopa puhua murroksesta. Tällöin tarkoitan murroksella kehitysvaihetta, jossa on selvästi nähtävissä vallinneita käytäntöjä muuttavia yhteiskunnallisia toimenpiteitä. Tällaisia murroksen merkkejä ovat taloudelliset, organisatoriset ja ideologiset muutokset.

Laajamittainen aikuiskoulutuksen organisoimisen ja rahoituksen uudistus perustuu uudenlaiseen koulutuksen tuottamisen ideologiaan. Uudistustoimia kuvataan ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittamisjärjestelmän uudistamisen suunnitteluperiaatteita koskevassa päätösasiakirjassa. Lähtökohtana on aikuiskou-

lutusjärjestelmän sopeuttaminen ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta yhteiskunnalliseen kehitysvaiheeseen siten, että aikuiskoulutuspalvelut tuotettaisiin pääsääntöisesti erillisissä ammatillisen aikuiskoulutuksen kurssikeskuksissa maksullisena palvelutoimintana. Motiivina muutokseen on kysynnän ja tarjonnan sopeuttaminen toisiinsa siten, että työelämän koulutuksessa esille nousevat muutospaineeet voitaisiin koulutuksessa ottaa huomioon. Tuotettaisiin sitä koulutusta, jolle on kysyntää. Valtion tuki koulutukselle tulisi nimenomaan opiskelijoiden koulutuspalvelujen ostotuen muodossa. Tämä menettely koskisi ammatillisen peruskoulutuksen, täydennyskoulutuksen ja työllisyyskoulutuksen »ostamista». Myös pienyritysten tarvitsemää henkilönsä kehittämiseksi tuotettavaa koulutusta voitaisiin tukea taloudellisesti (Valtioneuvoston periaatepäätökseen 1987 liittyvä muistio). Koulutuksen tuottaminen keskitetyn, ostajan markkinoihin perustuvan periaatteen mukaan saattaa vaikuttaa myös henkilöstökoulutukseen sekä yksityissektorin että julkishallinnon puolella. On nimittäin oletettavaa, että kyseisiin kurssikeskuksiin muodostetaan lyhytkurssitoimintaa tarjoavia yksiköitä, joissa ajankohtaisiin, erityisesti uuden teknologian esille nostamiin koulutustarpeisiin kytkeytyvää koulutusta tuotetaan. Näiden palvelujen ostaminen henkilöstölle on todennäköisesti realistinen vaihtoehto monelle yritykselle ja virastolle.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen piirissä täydennyskoulutuskeskuksilla ja erilaisilla asiantuntijaorganisaatioilla on vanhastaan ollut suuri merkitys. Näitä koulutuspalvelujen tuottajia saattavat odottaa toisenlaiset ongelmat. Täydennyskoulutuskeskukset ja muut aikuiskoulutuspalvelujen tuottajat joutuvat kilpailemaan asiakkaistaan nykyisin entistä enemmän. Tilanteen vaikutuksista koulutukseen vallitsee ristiriitaisia käsityksiä. Missä määrin koulutuksen hintakilpailu saa aikaan kurssien laatutason nousua tai laskua ja missä määrin se vaikuttaa kurssien keston lyhenemiseen, jää meillä nähtäväksi. Esimerkiksi Ruotsissa saadut kokemukset antavat aiheita olettaa, että ainakin hallinnon tarvitsemien koulutuspalvelujen tuottajat ovat entistä enemmän siirtyneet toisaalta hyvin lyhytkestoisiin kursseihin ja toisaalta konsultointimuotoiseen kehittämistyöhön.

Murroksen merkkejä on pitkään ollut luetuissa hallinnon henkilöstön kehittämisen metodeissa. Kriitikki on kohdistunut useimmiten — karkeasti yleistääkseni — siihen, että kou-

lutus jota hallinnon henkilöstölle tuotetaan tai kustannetaan ei kehitä henkilöstöä siten kuin olisi toivottu sen tekevän (Miettinen 1985 ja Arnkil 1985). Kritiikin aiheellisyydestä ovat henkilöstön kehittäjät laajasti yksimielisiä. Uudenlaisten henkilöstön kehittämisen muotojen kehittämistyö ja käyttöönotto merkitsee uudistamispainetta monien käytännön järjestelyjen osalta. Miten henkilöstön kehittämiskäsitteitä tulisi hallinnon sisällä organisoida, jos henkilöstön kehittäminen halutaan kytkeä tiiviisti viraston muuhun kehittämistoimintaan? Tämä kysymys on vain yksi niistä monista ongelmista joita on herännyt henkilöstökouluttajien piirissä nyt, kun kritiikin pohjalta on pyritty etsimään uusia muotoja henkilöstön kehittämiseen.

Muutamia kehittämishankkeita ollaan viemässä hallinnossa läpi kehittävän työntutkimuksen metodilla, mikä menetelmällisenä ratkaisuna luo edellytykset henkilöstön kehittämistoiminnan palauttamiseen aidoksi osaksi hallinnon kehittämistoimintaa. Kokemukset uusien menetelmien tuomisesta hallinnon henkilöstön kehittämiseen osoittavat että jo pelkästään uudenlaiset toiminnan organisointimuodot saattavat sitten uudenlaiseen koulutusideologiaan perustuvat ratkaisut aiheuttavat muutospaineita. Useinkaan käytännön ongelmatilanteiden hoito ei yksittäistapauksessa aiheuta ongelmia, mutta jos halutaan ottaa laajasti käyttöön uudenlaisia ratkaisuja, joudutaan monimutkaisen ongelmanvyyhdin eteen.

Sidottaessa henkilöstön kehittäminen enenevässä määrin osaksi laajoja kehittämishankkeita nousee esille henkilöstökoulutuksen organisatorinen ongelma. Tämä ongelma, jolla on myös taloudellisia ja koulutuspoliittisia yhteyksiä, on nostanut esille henkilöstökoulutustoiminnan organisoinnin hallinnossa nykyisen kaltaisena itsenäisenä toimintafunktiona. Kysymys on henkilöstön kehittämisen menetelmästä ja hallinnon toiminnan kehittämisen välisestä suhteesta. Ongelmallista on esimerkiksi se, miten laajat toiminnan kehittämishankkeet taloudellisesti ja hallinnollisesti toteutetaan. Tapahuu koulutustoiminnan sitomista virastojen kehittämishankkeisiin niin laajassa mitassa että kasvava osa viraston koulutuksesta kustannetaan yleisestä kehittämistoiminnasta? Suunnataanko erillisten koulutusmäärärahojen käyttö vain hallinnon ulkopuolisiin ostettaviin koulutuspaikkoihin ja kuka näistä koulutustilaisuuksista pääsee osalliseksi? Vai käykö niin että koulutusmäärärahat suunnataan kehittämishankkeiden vaatimien asiantuntijapalvelujen

hankkimiseen?

Koulutuspoliittisia kysymyksiä on viriämässä. Vuoden 1976 henkilöstökoulutusta koskevien suosituksien mukaan edellytetään aikuis-koulutuspoliittisten näkökohtien huomioon ottamista myös henkilöstön kehittämisessä. Millaiset henkilöstöryhmät pääsevät mukaan minäkään laiseen kehittämistoimintaan? Periaatteessa mukaan pääseminen riippuu tietyistä koulutustarpeista ja käytännössä käytettävissä olevista resursseista. Kuka pääsee mukaan laajojen kehittämishankkeiden yhteydessä tuotettavaan henkilöstön kehittämiseen? Käykö niin että rääätälöity koulutus kehittämishankkeiden yhteydessä tuotetaan nimenomaan asiantuntijaviranomaisille ja johtaville virkamiehille? Johtaako tämä siihen, että avustavia tehtäviä suorittavat henkilöt osallistuvat vain yleiseen, hallinnon ulkopuolella olevaan tarjontaan? Miten tulevaisuudessa turvataan se, että hallinnossa työskentelevät specialistit pääsevät kartuttamaan tietoaan ja taitojaan tutkimus- ja kehittämisaloihin?

Aikuiskoulutuspoliittisesti ja henkilöstöpoliittisesti on kiinnostavaa se, missä määrin opintososiaalisten tukijärjestelmien käyttöön perustuva opiskelu kurssikeskuksissa tulevaisuudessa muodostaa vaihtoehdon pitkäkestoiselle henkilöstön kouluttamiselle. Onhan mahdollista että eräiden henkilöstöryhmien kannustaminen opiskelemaan erilaisten opintososiaalisten tukitoimenpiteiden turvin alkaa nousta esille hallinnon ja yritysten henkilöstön kehittämisessä. Jos näin käy lähestytään sitä koulutuspoliittista näkemystä, jonka mukaan aktiivinen henkilöstö huolehtii itse oman ammatillisen pätevyytensä säilymisestä. Erityisesti rekrytointipolitiikalla voidaan kannustaa työnhakijoita hankkimaan itselleen koulutusta omaehtoisena opiskeluna. Jos tämä omaehtoisen opiskelun hyväksikäyttö laajenee ja samaan aikaan lyhytkestoisten työsuhteiden käyttö erityisesti erilaisissa avustavissa tehtävissä lisääntyy on oletettavaa, että lyhyen koulutuksen saaneen väestön keskuudessa kiristyy kilpailu. Valttina kilpailutilanteessa on tuoreeseen tietämykseen perustuva ammattitaito. Omaehtoisen opiskelun muodostuminen kilpailijaksi henkilöstökoulutukselle lienee vaarana silloin kun työntekijöille ei ole mahdollista kustantaa tarpeellista pätevoitymistä.

Uudistusten keskellä näyttää siltä että virastoilla ja laitoksissa on entistä enemmän mahdollisuuksia. Virastoissa tultaneen kehittämään henkilöstöä toisaalta entistä laajemmin erilais-

ten laajojen kehittämishankkeiden yhteydessä. Työtoiminta organisoidaan niin, että siihen kytkeytyy erottamattomasti tutkivaa ja täten uutta opettavaa toimintaa. Tämän rinnalla nähtäneiden myös entistä selvemmin se että jos henkilöstön kehittämistoiminta jää liiaksi julkishallinnon sisäiseksi asiaksi ilman ulkopuolista virikkeistöä homehtumisen vaara on ilmeinen. Ajautuminen pelkästään erillisten koulutustilaisuuksien organisoimiseen henkilöstölle merkitsee taas sitä, että ylläpidetään nimellistä henkilöstön kehittämisjärjestelmää joka toimii vain itsenäisenä hallinnon resurssifunktiona tuottamatta tosiasiaa sitä pätevyyttä toimintaan, jonka vuoksi henkilöstön kehittäminen on olemassa.

Havaitaan siis että ainakin muutoksia — lievätkö ne sitten murroksen merkkejä — on näköpiirissä. Toisaalta taloudelliset uudistukset — ostajan markkinat ja toisaalta kehittyneiden uusien menetelmien tuomat organisatoriset muutokset aiheuttavat uudenlaisen tilanteen.

Esille nousee vääjäämättä myös kysymys koulutushenkilöstön tehtävästä. Karkeistaenhan tilanne on se, että erillinen koulutushenkilöstö voi ajautua — maksullisen ja hallinnon ulkopuolella lisääntyvän koulutustarjonnan ostajana — siihen rooliin, että henkilöstökoulutuksen erikoishenkilöstö hallinnossa kehittyy koulutusmäärärahojen varainhoitajaksi. Se pyrkii vuosittain kasvattamaan koulutusmäärärahaa, jotta mahdollisimman monelle tarjoutuisi ostettu tai erikseen organisoitu opiskelumahdollisuus. Toisaalta jos henkilöstön kehittäminen kytketään tiiviisti hallinnon sisäisiin kehittämishankkeisiin, jää henkilöstökoulutuksen erikoishenkilöstölle joko hyvin substanssipainotteinen oman hallinnonalan kehittäjän rooli tai vain

määrärahojen ja asiantuntija-avun organisoijan rooli. Jos substanssirooli vahvistuu, merkitsee se sitä, että henkilöstökoulutuksen erikoishenkilöstö joutuu laajentamaan omaa pätevyyttään. Henkilöstökouluttajien asemasta ja kvalifikaatioista joudutaan siis käynnistämään jälleen keskustelua.

Henkilöstön kehittäminen on jatkuvasti haaste hallinnossa. Jokainen työntekijä on arvokas resurssi hyvin toimivalle hallinnolle. Työntekijän aktiivisen ammattitaidon ja kehittyvien työkäytäntöjen luominen edellyttävät, että työntekijällä on mahdollisuus hankkia itselleen tarpeellista tietoa ja taitoa. Murroksen merkkien seuraamuksia arvioitaessa on hyvä pitää mielessä se hallinnollinen realiteetti, että esteen kaikkien hyvien asioiden samanaikaiselle hoitamiselle muodostavat luultavimmin käytössä olevat määrärahat. Miten siis yhteensovittaa uudistuksien tuomat mahdollisuudet niin, että tulos olisi optimaalinen?

LÄHTEET

- Ammatillisen koulutuksen säädöstoimikunnan III osamietintö. Komiteamietintö 1987: 11.
- Arnkil, R.: Kehittävät tehtävät koulutus- ja tutkimusmenetelmän ammatinvalinnanohjaustyössä. *Aikuiskasvatus (1985): 4*.
- Miettinen, R.: Kognitiivisesta kurssididaktiikasta kehittävään työntutkimukseen. *Aikuiskasvatus (1985): 4*.
- Valtionhallinnon henkilöstökoulutusta koskevia suosituksia. *Valtiovarainministeriön järjestelyosaston julkaisu Helsinki 1976*.
- Valtioneuvoston ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista koskeva periaatepäätös 5. 3. 1987. Ehdotukseen liittyvä muistio. (Melametsä, L.)