

Sinimaaria Ranki (toim.)

ILMIÖLÄHTÖISEN JOHTAMISEN NÄKÖKULMA ELINIKÄISEEN OPPIMISEEN

Miten edistää systeemistä ajattelua?

LOKAKUU 2020

Sitra muistio

©Sitra lokakuu 2020

Tekijät: Timo Aarrevaara, Eero Pantzar, Sinimaaria Ranki, Pinja Ryky, Iina Santamäki, Hanne Smidt, Jari Stenvall, Pirkko Vartiainen

Työryhmässä lisäksi: Helena Mustikainen, Anna-Maija Vesa

Takakannen kuva: Topias Dean

Kuvat: Satu Lusa, Anu Paajanen

Taitto: PunaMusta

Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen - Miten edistää systeemistä ajattelua?

ISBN 978-952-347-197-9 (nid.)

ISBN 978-952-347-198-6 (PDF)

www.sitra.fi

Julkaisua koskevat tiedustelut: julkaisut@sitra.fi

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

Sisällys

Esipuhe	5
Tiivistelmä	6
Sammanfattning	7
Summary	8
1 Johdanto	9
Sanasto	12
2 Elinikäisen oppimisen ilmiö	13
2.1 Näkemyksiä elinikäisestä oppimisesta	13
2.2 Oppiminen keino selviytyä elämässä	14
2.3 Elinikäinen oppiminen – pitkä, laaja ja syvä prosessi	16
2.4 Elinikäinen oppiminen sivistyksen edistäjänä	17
2.5 Kohti elinikäisen oppimisen politiikkaa	19
3 Elinikäisen oppimisen linjaukset Euroopan unionissa ja rakenteet Pohjoismaissa	22
3.1 Euroopan unionin elinikäisen oppimisen linjaukset	22
3.2 Pohjoismaiset elinikäisen oppimisen hallinnon rakenteet	24
3.2.1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?	26
3.2.2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?	28
3.2.3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?	28
3.2.4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?	29
3.2.5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?	30
4 Ilmiöiden johtaminen julkisissa organisaatioissa	32
4.1 Ilmiöiden johtaminen	32
4.2 Ilmiölähtöisen johtamisen resilienssi	33
4.3 Merkityksellisten ilmiöiden johtaminen	35
4.4 Oppiminen ilmiölähtöisesti johdetussa organisaatiossa	36
4.5 Yhteenveto	39

5 Jatkuvan oppimisen uudistaminen hallintopolitiikan keinoin	41
5.1 Hallintopolitiikan lähtökohta uudistamiseen	41
5.2 Jatkuvan oppimisen rautahäkki	43
5.3 Työntääkö hallintopolitiikka jatkuvaa oppimista eteenpäin?	45
6 Elinikäinen oppiminen ja kompleksisuusjohtajuus	48
6.1 Elinikäinen oppiminen kompleksisena ilmiönä	48
6.2 Kompleksisuuteen voidaan vastata kompleksisuusjohtajuudella	50
6.3 Johtamisen systeemiset tilat	51
6.4 Lopuksi	52
7 Kohti ilmiölähtöistä elinikäisen oppimisen johtamista	54
7.1 Valtion ohjauksen kehittämisaskelia kohti ilmiölähtöisyyttä	54
7.2 Elinikäisen oppimisen ohjauksen askelia kohti ilmiölähtöisyyttä	57
7.3 Ilmiölähtöinen johtaminen – paradigman muutos	57
8 Yhteenveto ja päätelmät	60
8.1 Kyky käyttää tietoa ilmiöiden ymmärtämiseen	60
8.2 Yhteistä ymmärrystä synnyttävä vuorovaikutus	61
LIITE Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen hallinnon rakenteet maittain	64
Kirjoittajat	80

Esipuhe

Suomessa tulee tulevaisuudessa toteuttaa laaja-alaista, politiikan eri lohkot yhdistävää ja pitkäjänteistä elinikäisen oppimisen politiikkaa. Tämä näkemys nousi vahvasti esiin, kun 30 yhteiskunnan keskeistä toimijaa muodosti Sitran fasilitoimassa työskentelyssä maaliskuussa 2019 yhteisen tahtotilansa siitä, millaisen elinikäisen oppimisen Suomen he haluavat. Työn tulos on kuvattu Sitran julkaisussa [“Kohti elinikäistä oppimista. Yhteinen tahtotila, rahoituksen periaatteet ja muutoshasteet”](#).

He tunnistivat samalla joukon haasteita yhteisen tahtotilan toteutukselle. Keskeinen kysymys on, miten vastuu elinikäisestä oppimisesta tulisi jakaa. Muutoshasteet kytkeytyvät toisiinsa kokonaisuudeksi, jonka kattokysymys kuuluu: Miten elinikäistä oppimista johdetaan läpileikkaavana kokonaisuutena? Tämä muistio pureutuu tähän muutoshasteeseen.

Muistiossa valotetaan elinikäisen oppimisen ilmiölähtöistä johtamista eri näkökulmista. Kasvatustieteen tutkimuksen pohjalta hahmottuu, miten moniulotteinen ilmiö elinikäinen oppiminen on. Hallinnon rakenteiden vertailu tuo esiin, miten elinikäisen oppimisen ohjausta on ratkottu Pohjoismaissa. Hallintotieteen tutkimus evästää ilmiölähtöisen johtamisen jatkokehittelyä avaamalla näkymää ohjauksen vaikuttavuuteen. Kompleksisuustieteen tutkimus auttaa ymmärtämään johdettavan ilmiön dynamiikkaa. Kii-tämme tutkijapuheenvuorojen kirjoittajia asiantuntemuksensa jakamisesta yhteisen ymmärryksen syventämiseksi elinikäisen oppimisen ilmiölähtöisestä johtamisesta.

Kun katsotaan tulevaisuuteen, jatkokeskustelun aiheeksi nousee päätöksenteon pitkäjänteisyyden vahvistaminen huolehtimalla monipuolisesta tiedonkäytöstä sekä yhteistä ymmärrystä synnyttävän dialogin toimivuudesta. Siten varmistetaan, että elinikäisen oppimisen kokonaisuutta johdetaan yhteisen, vuoropuhelussa syntyvän tilannekuvan perusteella. Silloin myös toimien vaikuttavuutta voidaan jatkuvasti arvioida, ja oppia siitä, sekä ohjata elinikäisen oppimisen ilmiötä haluttuun suuntaan.

Toivomme, että muistion näkökulmia hyödynnetään elinikäisen oppimisen johtamisen kehittämisessä kohti ilmiölähtöisyyttä. Näin voidaan vaikuttavasti tukea ihmisen mahdollisuuksia kehittää osaamistaan elämän eri tilanteissa. Osaaminen on reilun ja kestäväen tulevaisuuden perusta; tietojen ja taitojen jatkuva kehittäminen edistää tasa-arvoa, ihmisten mahdollisuuksia osallisuuteen sekä vahvistaa demokratian moniäänisyyttä.

Helsingissä lokakuussa 2020

JYRKI KATAINEN
ylIASIAMIES

HELENA MUSTIKAINEN
projektijohtaja, Osaamisen aika

Tiivistelmä

Kompleksisessa maailmassa panostukset elinikäisen oppimiseen ovat yhä tärkeämpi investointi yksilöiden, yritysten ja yhteiskunnan hyvinvointiin ja kilpailukykyyn. Kun globaali keskinäisriippuvuus yhteiskunnassa kasvaa, monimutkaistuvat myös elinikäiseen oppimiseen liittyvät syy-seuraussuhteet. Tällaisessa maailmassa kokonaisvaltaisen ajattelun tarve korostuu: Elinikäistä oppimista on tulevaisuudessa johdettava läpileikkaavana kokonaisuutena, systemisesti ajatellen, eli ilmiölähtöisesti.

Muistiossa elinikäisen oppimisen ilmiölähtöistä johtamista valotetaan kasvatus-, hallinto- ja kompleksisuustieteiden näkökulmista. Tavoitteena on lisätä systeemistä ajattelua elinikäisen oppimisen ilmiön johtamiseen. Lisäksi vertaillaan Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen ohjauksen rakenteita.

Laaja-alaisen elinikäisen oppimisen politiikan rakentaminen on vaativa tehtävä, sillä elinikäisen oppimisen ilmiö on moninainen, ja sitä voidaan tulkita eri tavoin. Alati muuttuvat ilmiöt edellyttävät julkiselta organisaatiolta kykyä organisoida jatkuvasti uudelleen ja kykyä ohjautua toiminnassaan alhaalta ylöspäin. Hallintopolitiikka puolestaan korostaa jatkuvan oppimisen toimenpiteiden vaikuttavuuden todentamista sekä hallinnon järjestämisen ja toiminnan arviointia.

Toimintaympäristön kompleksisuus edellyttää, että siinä toimivat ymmärtävät, miten elinikäisen oppimisen järjestelmä, sen osat ja toimijat vaikuttavat toisiinsa, jotta he voivat yhdessä kehittää järjestelmää ja siinä toteutuvaa vuorovaikutusta.

Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen rakenteiden vertailu kertoo, että nykyinen elinikäisen oppimisen ohjaus perustuu pitkälti hallinnonalakohtaiseen toimintaan. Vertailussa havaitaan myös hallinnonalojen yhteistyön lähentymistä. Suomessa on viime vuosina otettu askeleita kohti systemisen ajattelun mukaista elinikäisen oppimisen ilmiölähtöistä johtamista.

Muistion pääviestit elinikäisen oppimisen ilmiölähtöisen johtamisen tavoitteiksi ovat: 1) vahvistaa päätöksenteon pitkäjänteisyyttä, 2) hyödyntää tutkimustietoa ilmiöiden ymmärtämisessä paremmin ja 3) luoda laajaa ja laadukasta vuorovaikutusta eri toimijoiden välille yhteisen ymmärryksen synnyttämiseksi sekä tavoitteiden ja toimenpiteiden edistämiseksi.

Jatkokeskustelun aiheeksi muistio nostaa kysymyksen: Millaiset uudet rakenteet antavat tilaa toimijoille, kokoavat heidät laajasti yhteen, tarjoavat kuvaa kokonaisuudesta ja mahdollistavat dialogin?

Sammanfattning

I en komplex värld är satsningar på livslångt lärande en allt viktigare investering i individernas, företagens och samhällets välfärd och konkurrenskraft. När det globala ömsesidiga beroendet ökar i samhället blir även orsakssambandet mellan orsak och verkan i samband med livslångt lärande allt mer komplicerat. I en sådan värld betonas behovet av ett helhetsbetonat tänkande: Det livslånga lärandet måste i framtiden ledas som en genomgripande helhet, systematiskt sett, alltså fenomenbaserat.

I promemorian belyses fenomenbaserat ledarskap i livslångt lärande ur pedagogiska och administrativa vetenskapers och komplexitetsteorins perspektiv. Målet är att öka det systemiska tänkandet för att leda fenomenet livslångt lärande. Dessutom jämförs de nordiska ländernas strukturer för statens handledning av livslångt lärande.

En övergripande politik för livslångt lärande är en krävande uppgift, eftersom fenomenet livslångt lärande är mångfacetterat och kan tolkas på olika sätt. Ständigt föränderliga fenomen förutsätter att den offentliga organisationen har förmåga att hela tiden omorganisera sig och förmåga att styra sin verksamhet nerifrån och upp. Förvaltningspolitiken betonar å sin sida verifierandet av effekten hos åtgärderna för kontinuerligt lärande samt att organiseringen av förvaltningen och verksamheten ska utvärderas.

Komplexiteten i verksamhetsmiljön förutsätter att de som arbetar där förstår hur systemet för livslångt lärande, dess delar och aktörer påverkar varandra så att de tillsammans kan utveckla systemet och växelverkan i det.

En jämförelse av de nordiska ländernas strukturer för livslångt lärande visar att den nuvarande styrningen av livslångt lärande i hög grad grundar sig på förvaltningsområdesspecifika åtgärder. I jämförelsen observeras också att samarbetet mellan förvaltningsområdena har blivit mer frekvent. I Finland har man under de senaste åren tagit steg mot ett fenomenbaserat ledarskap för livslångt lärande enligt det systemiska tänkandet.

Promemorians huvudsakliga budskap som mål för ett fenomenbaserat ledarskap för livslångt lärande är: 1) att stärka långsiktigheten i beslutsfattandet, 2) att bättre utnyttja information för att förstå fenomen och 3) att skapa en bred och högklassig växelverkan mellan olika aktörer för att skapa en gemensam förståelse och för att befrämja gemensamma mål och åtgärder.

För fortsatt debatt väcker promemorian frågan: Hurdana nya strukturer ger rum för aktörerna, samlar dem på bred front, ger en bild av helheten och möjliggör dialog?

Summary

In a complex world, promoting lifelong learning is becoming an increasingly important investment in the well-being and competitiveness of individuals, companies and society. As global interdependence increases in society, the causal relationships related to lifelong learning also become more complex. In such a world, there must be an emphasis on the need for holistic thinking: in the future, lifelong learning must be managed as a cross-cutting entity, with an approach based on systemic thinking.

This memorandum sheds light on the systemic management of lifelong learning from the points of view of educational, administrative and complexity sciences. The aim is to increase systemic thinking in the management of lifelong learning. In addition, a comparison is made of the structures for steering lifelong learning in the Nordic countries.

Building a broad-based policy for lifelong learning is a demanding task as lifelong learning is a multifaceted system that can be interpreted in various ways. To deal with constantly changing systems, a public organisation must be able to continuously reorganise itself and steer its operations from the bottom up. Administrative policy, on the other hand, is concerned with the need to verify the effectiveness of the measures used in the field of lifelong learning and to assess the organisation of public administration and activities.

In a complex operating environment, those involved must understand how the lifelong learning system and its components and participants influence each other so that they can together develop the system and influence the interaction taking place in it.

The comparison of the various structures in the Nordic countries reveals that the steering of lifelong learning is currently largely based on measures taken by different administrative branches. However, the comparison also shows closer co-operation between administrative branches. In the past few years, Finland has taken steps towards the systemic management of lifelong learning.

In the memorandum, the main objectives proposed for the systemic management of lifelong learning are: 1) enhancing the long-term nature of decision-making; 2) using research data and diverse information to better understand phenomena and systems; and 3) generating high-quality, wide-ranging interaction between all those involved to create a shared understanding and to promote objectives and measures.

The following question is posed by the memorandum as a prompt for further discussion: What kinds of new structures give room for those involved, bring together a broad range of participants, provide a picture of the situation of lifelong learning as a whole and enable a dialogue?

1 Johdanto

Teknologisen kehityksen ajama työn murros on korostanut elinikäisen oppimisen merkitystä yhteiskunnan, työyhteisöjen ja yksilöiden menestykselle. Kun työn muutos on aiempaa nopeampaa ja vaikeammin ennakoitavaa, näkemys siitä, että elinikäisen oppijan polkunsä alkupuoella saama koulutus ei enää kanna läpi työuran, on osoittautunut tilastoistakin todennettavaksi todellisuudeksi. Näkymä väestön ikääntymisestä ja siitä seuraava huoli taloudellisista edellytyksistä ylläpitää hyvinvointiyhteiskuntaa ovat vahvistaneet äänenpainoja elinikäisen oppimisen välttämättömyydestä.

Erilaisia oppimisen mahdollisuuksia täytyy olla riittävästi tarjolla riippumatta siitä, missä työuransa vaiheessa ihminen kulloinkin on. Yksilön näkökulmasta katsottuna osaamista täytyy osata soveltaa uudella tavalla, tai on hankittava kokonaan uutta tietoa tai taitoa parantaakseen edellytyksiään pysyä työelämässä mukana. Työnantajalle osaamisen kehittäminen on välttämätön strateginen keino rakentaa kestävää kilpailukykyä pärjätäkseen markkinoilla. Menestyvissä työyhteisöissä tämä näkyy oppimista edistävänä toimintakulttuurina: työtehtäviä ja -tapoja muokataan yhdessä sellaisiksi, että ihmisillä on mahdollisuus käyttää osaamistaan ja myös yhdessä ylläpitää työyhteisön jatkuvaa oppimista.

Elinikäisen oppimisen merkityksen kasvu yksilöille ja työyhteisöille korostaa myös yhteiskunnan roolia osaamisen kehittämisen mahdollistamiseksi erilaisissa elämäntilanteissa. Lapsuus- ja nuoruusvuosien aikaisen osaamis pohjan rakentamisen jälkeen elinikäinen oppiminen ei kuitenkaan enää ole selkeä jakso lineaarisen työura-ajattelun janalla, jota voidaan ohjata vanhojen hallintoparadigmojen ohjausprosesseilla. Työn murroksen myötä elinikäinen oppiminen on levinnyt globaaliksi ilmiöksi: siitä on tullut moniulotteinen elävä elementti, joka muokkautuu osana laajempaa systeemiä ja samalla muokkaa systeemin muita elementtejä. On herännyt tarve pohtia, miten elinikäistä oppimista johdetaan ilmiönä. Tässä muistiossa tuodaan kysymyksestä käytävään yhteiseen keskusteluun eri näkökulmia niin tieteen kuin käytännön tietoa hyödyntäen.

Ilmiölähtöisen johtamisen lähtöruutuna on hahmottaa ja kehystää ilmiö, johon halutaan vaikuttaa. Elinikäistä oppimista voidaan tulkita eri tavoin, sillä voidaan nähdä erilaisia tarkoituksia ja siihen liittyy moninaisia syy-seuraussuhteita. Toisessa luvussa **Eero Pantzar** avaa elinikäisen oppimisen eri ulottuvuuksia ja valottaa, miksi yhtenäisen näkemyksen saavuttaminen elinikäisestä oppimisesta on ollut hankalaa. Hän tarkastelee oppimista yksilön eri rooleissa, työssä ja sen ulkopuoella. Kirjoittaja tuo esiin oppimisen haasteet yksilön suhteissa muuttuviin elämänympäristöihin ja kuvaa, miten elämänpi-tuinen, elämänlevyinen ja elämänsyvyinen oppiminen täydentävät toisiaan. Lopuksi luvussa pohditaan, miten elinikäisen oppimisen politiikalla voidaan edistää koulutuksellista tasa-arvoa. Se kuitenkin edellyttää hallituskautta pitempää tähtäintä.

Kolmannessa luvussa **Pinja Ryky, Iina Santamäki ja Hanne Smidt** luovat tiiviin katsauksen elinikäistä oppimista koskeviin Euroopan unionin (EU) vuonna 2020 tekemiin linjauksiin sekä Pohjoismaiden hallinnollisiin rakenteisiin. EU:n linjaukset heijastelevat elinikäisen oppimisen moninaisuutta ja sen eri elementtien kietoutumista yhteen. Niistä on myös luettavissa ilmiölähtöisen johtamisen tarve: Euroopan komission päätelmä kehottaa edistämään vuorovaikutusta kaikkien toimijoiden välillä, kun elinikäisen oppimisen muutosmahdollisuuksia etsitään.

Elinikäisen oppimisen rakenteiden vertailu Pohjoismaiden välillä kertoo, että vallitsevat lähestymistavat edustavat pitkälti hallinnonalakohtaisia operatiivisia ohjausmenetelmiä (kuten normi-, strategia- ja resurssiohjaus). Samalla on havaittavissa siirtymiä kohti lisääntyvää hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Elinikäisellä oppimisella on vahva asema kaikkien Pohjoismaiden politiikassa, mutta ilmiölähtöisessä johtamisessa tarvittavan pitkäjänteisyyden vahvistamiseksi rakenteita on tilaa vielä kehittää. Tarkempi maakohmainen kuvaus on muistion liitteenä.

Elinikäisen oppimisen eri ulottuvuuksien kuvaus ja kooste Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen ohjauksen nykytilasta antavat taustan, kun seuraavissa luvuissa siirrytään tarkastelemaan elinikäisen oppimisen ilmiölähtöistä johtamista hallintotieteen eri näkökulmista. Nykyisessä johtamismaisemassa asioiden välillä harvemmin enää on tunnistettavissa selkeitä syy-seuraussuhteita. Siksi strategisten johtamisoppien perinteinen lineaarinen suunnittelu, jossa tavoitteet puretaan yksittäisten toimenpiteiden jonoksi, joka johdonmukaisesti toteutettuna tuottaa tavoitellun tuloksen, ei enää tahdo toimia. Maailmassa, jossa asiat ovat kietoutuneet yhteen, tavoitteeseen pyrkiminen edellyttää kokonaisuuden ja sen dynamiikan ymmärtämistä. Tämä vaikuttaa elinikäisen oppimisen johtamiseen sekä yhteiskunnassa että yksittäisissä organisaatioissa.

Neljännessä luvussa **Jari Stenvall** pohtii elinikäisen oppimisen ilmiölähtöisen johtamisen kysymystä julkisten organisaatioiden näkökulmasta. Niissä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota siihen, miten merkityksellisiä ilmiöitä tunnistetaan ja johdetaan. Julkisissa organisaatioissa haasteena on, että jatkuvasti muuttuvat ilmiöt edellyttäisivät kykyä jatkuvaan uudelleenorganisointiin ja luonteeltaan alhaalta ylöspäin etenevään toimintaan, mutta jäykät päätöksentekorakenteet ja toiminnan johtaminen valtarakenteiden logiikan mukaan ylhäältä alas ovat este kehitykselle. Kirjoittaja kuvaa, miten ilmiölähtöisyyttä ja resilienssiä luovassa johtamisessa olisi panostettava mm. vuorovaikutukseen ja yhteiseen oppimiseen. Hän näkee julkisen johtamisen kehittymisen kohti ilmiölähtöisyyttä mahdollisena, kun sen eteen tehdään systemaattista työtä.

Viidennessä luvussa **Timo Aarrevaara** tuo hallintopolitiikan näkökulmia jatkuvan oppimisen politiikan vaikuttavuuden saavuttamiseen. Hallintopolitiikan näkökulmasta keskeisiä elementtejä ovat jatkuvan oppimisen saavutettavuus, toimivat rahoitusjärjestelmät ja vahva yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Kirjoittaja pohtii, miten todentaa jatkuvan oppimisen vaikuttavuus,

jos tavoitteet ovat hajanaisia ja eri aikajänteillä saavutettavia. Päätelmäksi tulee, että hallintopolitiikka voi olla synergian väline, kun jatkuvan oppimisen vaikuttavuus toteutuu osana laajempia yhteiskunnan reformeja.

Kuudennessa luvussa **Pirkko Vartiainen** syventää ymmärrystä elinikäisen oppimisen johtamisesta kompleksisena ilmiönä. Kompleksisuus edellyttää ymmärrystä elinikäisen oppimisen kokonaisjärjestelmän ja sen eri osa-alueiden yhteistoiminnasta ja yhteiskehittämisestä, sillä yksilön tai organisaation toiminnasta ei voi päätellä, miten elinikäisen oppimisen järjestelmä toimii. Kirjoittaja korostaa, että sekä poliittisella että hallinnollisella johdolla täytyy olla selvillä elinikäisen oppimisen tilannekuva, jotta sen kokonaisuutta voi johtaa. Määrälliset indikaattorit ovat vain osa tilannekuvaa; olennaista on huomata koko järjestelmän toimivuuteen vaikuttavat signaalit. Tilannekuvan synnyttämiseksi tarvitaan siksi monia näkökulmia sekä halua ja ymmärrystä tarkastella tilanteita objektiivisesti ja monipuolisesti. Kirjoittaja näkee, että prosesseja olisi kehitettävä tukemaan vuoropuhelua erilaisen osaamisen välillä ja lisäämään toiminnan läpinäkyvyyttä.

Seitsemännessä luvussa kuvataan, miten Suomessa on viime vuosina kuljettu kohti systeemisen ajattelun mukaista kokonaisvaltaisempaa johtamista ja miten elinikäinen oppiminen ilmiönä näyttäytyy tällä kehityksen polulla. Kahdeksas luku luo katseen tulevaisuuteen ja avaa näkökulmia siihen, miten päätöksenteon pitkäjänteisyyttä voidaan vahvistaa ilmiöiden ymmärtämistä tukevalla tiedonkäytöllä ja yhteistä ymmärrystä synnyttävällä vuorovaikutuksella.

Sanasto

ELINIKÄINEN OPPIMINEN. Ihmisen koko elämän ajan eri tilanteissa tapahtuva oppiminen.

ILMIÖLÄHTÖINEN JOHTAMINEN. Tunnistetaan ilmiö, johon johtamisella halutaan vaikuttaa. Ilmiölähtöisessä johtamisessa muutokselle asetetaan tavoitteet ja määritellään, miten toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan. Olennaista on ymmärtää ilmiön dynamiikkaa, siihen kuuluvia keskinäisriippuvuuksia sekä oppia jatkuvasti lisää ilmiön luonteesta ja soveltaa tätä johtamiseen. Ilmiölähtöinen julkinen johtaminen voidaan nähdä tapana toteuttaa systeemistä ajattelua ja kompleksisuusajattelua valtion ohjauksessa.

KOMPLEKSISUUSJOHTAJUUS vastaa siihen, miten organisaatioiden kannattaisi toimia selviytyäkseen ja menestyäkseen kompleksisessa maailmassa. Kompleksisuusjohtajuudessa ymmärretään, ettei kokonaisuuden osien johtamiseen keskittymällä useinkaan päästä toivottuihin tuloksiin. Siksi panostetaan esimerkiksi eri osien vuorovaikutuksen hahmottamiseen ja ymmärtämiseen sekä niistä nouseviin johtamistarpeisiin. Kompleksisuusjohtajuus nojaa vahvasti kompleksisuustieteelliseen maailmankuvaan, jossa tyypillistä ovat ilmiöiden yhteen kietoutuminen, epälineaarisuus, ennakoimattomuus ja yllätykset. Kompleksisessa maailmassa toiminnan adaptiivisuus korostuu.

POLKURIIPPUUUS. Edeltävät tapahtumat ja valinnat vaikuttavat tuleviin tapahtumiin ja valintoihin. Vanha on vielä olemassa ja määrittää toimintaa samalla, kun jo otetaan askelia uuteen suuntaan.

SYSTEEMINEN AJATTELU. Systeeminen lähestymistapa tarkastelee monimutkaisten järjestelmien toimintaa kokonaisvaltaisesti. Pyrkimyksenä on ymmärtää, mistä tekijöistä systeemi koostuu sekä miten sen eri osat vaikuttavat toisiinsa ja systeemin kokonaisuuteen. Systeemisessä ajattelussa tunnustetaan säännönmukaisuuksia ja niitä selittäviä tekijöitä, jotka voivat olla näkyvillä tai näkymättömissä. Systeemin voidaan myös havaita olevan kompleksinen, jolloin liu'utaan kompleksisuusajattelun puolelle.

2 Elinikäisen oppimisen ilmiö

Eero Pantzar

2.1 Näkemyksiä elinikäisestä oppimisesta

Totesin elokuussa 2020 Suomen Kuvalehdessä: ”Elinikäisen oppimisen edistämisen rakenteita ja koulutuspoliittisia strategioita on pohdittu meillä ja muualla 1960- ja 1970-luvuilta saakka. Kuluneen reilun viidenkymmenen vuoden aikana käsitykset parhaista ratkaisuista ovat muuttuneet useaan kertaan” (Pantzar 2020). Laaja kansainvälinen tutkimus- ja lähdemateriaali vahvistavat tulkintani.

Toimivan strategian etsiminen ei ole ollut vain kansallinen haaste. UNESCO, OECD, Euroopan unioni ja monet muut ylikansalliset organisaatiot ovat tarjonneet omat vastauksensa elinikäisen oppimisen ajatusta ja toimeenpanoa koskeviin kysymyksiin. (esim. Faure 1972, Alanen 1983, Delors 1996, Gerlach 2000, Koepernik 2010, Kuhlenkamp 2010.) Suomessakin tätä kansainvälistä keskustelua on seurattu koko ajan. Sen tuloksena kansalliset ratkaisumme ovat entistä enemmän rakentuneet ulkopuolelta tarjottujen vaihtoehtojen käyttöönottoon, erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolta lähtien.

Elinikäisellä oppimisella on koulutuspoliittisena ja yhteiskunnallisena terminä jo sadan vuoden historia (Yaxlee 1929, Jessup 1969). Nykyinen elinikäiseen oppimiseen liittyvän keskustelun ja pohdiskelun alkuvaihe voidaan sijoittaa UNESCO:n 1960-luvulla esiin tuomaan elinikäisen kasvatuksen ideologiaan (Faure 1972).

1960-luvulla elinikäisen oppimisen (tuolloin puhuttiin vielä elinikäisestä kasvatuksesta) kysymykset olivat ensisijaisesti riippumattomia koulutuspoliittisia asioita (Faure 1972). Myöhemmin mukaan tulivat erityisesti työvoimapolitiikka ja sen mukaan määritellyt koulutuspoliittiset painotukset. Nyt olemme tilanteessa, jossa myös talouspoliittiset näkemykset ovat saaneet entistä vahvemman ja keskeisemmän jalansijan elinikäisen oppimisen tarpeita ja toteuttamista koskevissa keskusteluissa ja päätöksissä.

Ennakoidessamme elämänympäristöjen muutoksia ja odotellessamme niitä epätietoisina on välttämätöntä pohtia, missä määrin talous- ja työvoimapolitiikan intresseihin nojaaminen riittää elinikäisen oppimisen haasteisiin vastaamiseen. On vaikea ennakoida, millaista tietoa ja ymmärtämistä tarvitaan, kun ratkotaan globaaleja ongelmia, kansallisia sopeutumistarpeita ja kansalaisten selviytymistä. Elinikäisen oppimisen vaatimusten ja valittavan koulutuspoliittisen linjan välille onkin uskallettava luoda uusia, rohkeampia ratkaisuja. Tulevaisuus on edessämme aiempaa yllättävämpänä ja nopeammin muuttavana. Tämä on välttämätöntä ottaa huomioon elinikäistä oppimista tukemaan pyrkivässä koulutuspolitiikassa.

Viime aikoina koulutuspoliittisessa keskustelussa elinikäisen oppimisen käsite on esiintynyt entistä harvemmin. Sen sijaan on yhä useammin puhuttu jatkuvasta oppimisesta (continuous learning), jonka odotetaan kantavan hedelmää erityisesti työelämää palvelevan inhimillisen pääoman tuottamisessa. (OKM 2019, OECD 2020.) Kertooko tämä käsitevalinta asiantuntijuiden luonteesta vai tietoisesta valinnasta tarkastella vain osaa elinikäisen oppimisen aluetta jatkuvan oppimisen strategian nimissä? (OKM 2020).

Yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueilla esitetyt näkemykset elinikäisestä oppimisesta eivät ole aina olleet yhdensuuntaisia, mikä omalta osaltaan on tuottanut ongelmia pyrkimyksiin rakentaa laaja-alaista elinikäisen oppimisen politiikkaa. Rakennustyötä on hankaloittanut myös elinikäisen oppimisen toteuttamiseen liittyvien vastuiden hajaantuminen monille tahoille. Näiden keskinäisen koordinaation puute on haitannut merkittävästi yhtenäisen näkemyksen ja linjan löytymistä.

Tavoitteenani ei ole löytää ja tarjota lopullista ratkaisua kokonaisvaltaiseksi elinikäisen oppimisen politiikaksi. Aiheeseen laajasti jo 1970-luvulta lähtien perehtyneenä ja sitä tutkineena pyrin ainoastaan tarjoamaan laajapohjaista perustietoa (elinikäisen) oppimisen välttämättömyydestä ja merkityksestä sekä sen muodoista ja rakenteista. Tästä lähtökohdasta katson tarpeelliseksi avata keskustelua siitä, miten vallitseva koulutuspolitiikka onnistuu vastaamaan erityisesti tulevaisuuden elinikäisen oppimisen tarpeisiin.

2.2 Oppiminen keino selviytyä elämässä

Puhuttaessa elinikäisestä oppimisesta yksi keskeinen selvennyksen tarve liittyy oppimisen käsitteeseen. Mitä oppimisella tarkoitetaan? Miten ja mitä varten ihminen yleensäkin oppii? Oppimisella eri aikoina ja eri puheissa ei ole aina tarkoitettu yhteisellä käsitteellä määriteltyä ilmiötä. Voidaan kysyä, onko oppimisessa siis kysymys prosessista, jota nimitetään usein myös opiskeluksi tai laajemmin tiedonhankinnaksi. Toisaalta, onko kysymys kyseisen prosessin tuotoksena syntyvistä uusista tiedoista, taidoista, ymmärryksestä ja asenteista. Itselleni elinikäisen oppimisen käsite sisältää oppimisen sekä prosessina että sen tuotoksina.

Oppiminen läpi koko elämän on olennainen osa ihmisenä olemista. Pitäisikö meidän siis elinikäisen oppimisen sijaan puhua vain oppimisesta ymmärtäen sen olevan vähintäänkin elämänmittainen prosessi. Voidaanko oppimiselle määrittää muita ulottuvuuksia? Palaan kysymykseen tuonnempana.

Ihminen on läpi olemassaolonsa historian pyrkinyt oppimaan selviytyäkseen pysyvistä tai satunnaisemmista haasteista. Ihmiskunnan varhaisvaiheissa selviäminen keskittyi ravinnon ja suojan hankkimiseen sekä suvunjatkamiseen. Noista ajoista nykypäivään tultaessa elämisympäristömme on muuttunut radikaalisti. Yhtä lailla ovat muuttuneet selviytymisen haasteet (Leinonen 2003).

Oppimistarpeemme ovat liittyneet neljään ihminen-ympäristö-suhteeseen:

- Ihminen–luonto,
- ihminen–yhteisöt (perhe, työ, sosiaalinen kanssakäyminen ja yhteinen maailma),
- ihminen–rakennettu ympäristö (tekniset ja yhteiskunnalliset infrastruktuurit) ja
- ihmisen suhde itseensä.

Näitä suhteita voidaan tarkastella myös yhteisöjen ja ympäristöjen välisen todellisuuden elementteinä. Selviytyminen on nähtävä siten myös ryhmien (sosiaaliset ryhmät, kansakunnat ja globaali yhteisö) pyrkimyksenä. (Pantzar 2001 ja 2006.)

Ihmisen suhde luontoon on lajin alkuperäisin ympäristösuhde. Katsottaessa tulevaisuuteen on helppo nähdä luontoon liittyvän ymmärryksen ja luontoa koskevien ratkaisujen olevan yhteinen (elinikäinen) oppimishaaste. Eikä siihen vastaamiseen näytä olevan loputtomasti aikaa.

Ihmisen ja yhteisöjen välisessä suhteessa elinikäisen oppimisen tarkastelu vain työelämäpainotteisena jatkuvana oppimisena palvelee huonosti yksilön muita, yhteisöihin liittyviä tarpeita, jotka nekin näyttävät muuttuvan entistä nopeampaan tahtiin.

Rakennettu (tekninen ja yhteiskunnallinen infrastruktuuri) ympäristömme on muuttunut radikaalisti viimeisten vuosikymmenten aikana. Eri-tyisesti informaatiotekninen kehitys ja digitalisaatio sovelluksineen edustavat muutosta, jossa eilen opitulla on tänään vain vähän käyttöarvoa Tulevaisuuden vaatimuksia voimme vain arvailla. Tässä muutoksessa ajan tasalla pysyminen ja selviytyminen vaativat läpi elämän jo opitun täydentämistä ja kokonaan uuden oppimista.

Elämänympäristömme on muuttunut entistä monimutkaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi. Tämä on heijastunut yhä useamman ihmisen erilaisina elämänhallintaan liittyvinä ongelmina. Elinikäisen oppimisen on tuotettava myös jotakin sellaista, jolla elämänhallinnan vajeita voidaan korjata. Itsensä kanssa tasapainossa olevan kansalaisen panokset riittävät paremmin myös yhteisöllisiin toimiin ja työelämään.

Kokonaisvaltainen (holistinen) ihmiskuva elinikäisen kasvatuksen päämääränä tuli esiin UNESCO:n esittämänä jo 1960-luvulla. Fauren raporttina tunnetussa teoksessa todetaan: ”Yksilön fyysinen, älyllinen, emotionaalinen ja eettinen yhdentäminen täydelliseksi ihmiseksi on kasvatuksen peruspäämäärän laaja määritelmä.” (Faure 1972.)

Samansuuntainen näkemys esitettiin UNESCO:n laajassa elinikäisen oppimisen raportissa (Delors 1996), jossa läpi elämän tapahtuvan oppimisen nähdään rakentuvan neljälle pilarille tai pyrkimykselle:

- Oppia tietämään (Learning to know),
- oppia tekemään (learning to do),
- oppia elämään yhdessä (learning to live together) ja
- oppia olemaan (learning to be).

Edellä esitetyt oppimistarpeiden kontekstit ja rakennusaineekset osoittavat, että oppimisen haasteet eivät ole vain elämänpituisia. Muuttuvat elämympäristömme vaativat oppimiselta myös elämänlaajuisuutta ja syvyyttä.

2.3 Elinikäinen oppiminen – pitkä, laaja ja syvä prosessi

Oppiminen on ihmiselle luonnollinen, aikomuksesta riippuvainen tai riippumaton prosessi ja kiistatta elämänmittainen ilmiö. Näin ollen erityinen elinikäisen oppimisen käsite voitaisiin nähdä sellaisenaan myös tarpeettomana. Toisaalta puheella oppimisen elinikäisyydestä on käytännöllinen paikkansa, kun tarkastellaan oppimisen muotoja elämänkulun eri vaiheissa.

Mitä eroja on elämänmittaisella, elämänlaajuisella ja elämänsyvyisellä oppimisella? Vai onko erotteluun tarvetta? Toisin sanoen, puhutaanko niitä käytettäessä elinikäiseen oppimiseen välttämättä kuuluvista ulottuvuuksista? Tutkijat ovat tarjonneet kysymykseen erilaisia vastauksia, jotka kielivät toistaiseksi aika vakiintumattomasta käsitemaailmasta. Tulkinnat elämänmittaisesta ja -laajuisesta oppimisesta ovat selkeästi yhtenäisempiä kuin elämänsyvyisestä oppimisesta. (Belanger 2016.)

Arkipuheessa elinikäisellä oppimisella on usein tarkoitettu elämänmittaista (elämänpituista) oppimista, joka alkaa syntymästä ja päättyy elämän loppuun. Tämä vertikaalinen tarkastelu painottaa peräkkäisiä oppimisaktiiviteetteja ja -kokemuksia. Elämän eri vaiheissa tyypilliset oppimisympäristöt vaihtelevat. Kodin piirissä, varhaislapsuudessa alkava oppiminen jatkuu muodollisessa varhaiskasvatuksessa ja koulutusjärjestelmässä. Työikäisten oppimisen kentät vaihtelevat yksilöllisten tarpeiden ja valintojen sekä työelämän vaatimusten myötä. Mukaan tulee yhä enemmän myös oppimista muodollisen koulutuksen ulkopuolella. Työelämästä pois siirryttäessä epämuodollisten oppimisympäristöjen merkitys kasvaa. (Pantzar 1998 ja 2013.)

Elämänlevyisellä tai -laajuisella (lifewide) oppimisella tarkoitetaan yleensä minkä tahansa elämänvaiheen rinnakkaisten oppimiskokemusten kokonaisuutta. Eri elämänvaiheissa tämä kokonaisuus voi rakentua eri tavoin. Aina kuvassa mukana ovat kuitenkin erilaiset epämuodollisen (informaalin) oppimisen ympäristöt – media, harrastukset, sosiaalinen kanssakäyminen jne. – ja arkipäivän (satunnais)oppiminen. Lapsuuden ja nuoruuden jälkeen elämänlaajuisen oppimisen painopiste siirtyy muodolliseen koulutukseen.

Yhtä lailla kuin elämänpituudesta oppimisesta tulisi rakentua aina edellisille vaiheille rakentuva oppimisjatkumo, kokonaisvaltaisen oppimisen kannalta on välttämätöntä ymmärtää elämänlevyisen oppimisen vaativan tarkoituksellista rinnakkaisten oppimiskokemusten koordinointia ja yhteen nivomista. Siitä vastuussa omalta osaltaan on oppija itse. Erityinen yhteiskunnallinen vastuu lankeaa koulutusjärjestelmälle. Sille voidaan asettaa tietynlainen ”logistiikkakeskuksen” rooli, jossa sen tehtävä on tarjoamansa oppimisen yhdistäminen järjestelmän ulkopuolella opittuun. (Pantzar 1998.)

Elämänlaajuisuuteen kuuluu myös oppiminen ihmisen rinnakkaisissa rooleissa (yksilö, kansalainen ja työntekijä) ja niitä varten. Opimme siis omiin, sosiaalisissa yhteisöissä toimimisen ja työelämän odotusten tarpeisiin.

UNESCO:n elinikäisen oppimisen instituutin (UIL) pitkäaikainen johtaja, professori Paul Belanger on sanonut, että oppiminen ei voilla elinikäistä, jos se ei ole elämänsyvyistä (Belanger 2009). Belanger ei ole näkemyksensä kanssa yksin (Walters 2010). Joka tapauksessa juuri elinikäisen oppimisen elämänsyvyisyyden käsite on tuottanut muita ulottuvuuksia runsaamman tulkintakirjon.

Muutama esimerkki tulkinnoista kertonee asian selkeästi:

- Elämänsyvyisyys lyhyesti todeten liittyy inhimillisten tarpeiden jatku-
moon, toimeentulosta ja selviytymisestä jalostumiseen (Boucoulalas
2002).
- Elämänsyvyisellä oppimisella tarkoitetaan näkemyksiä ja oivalluksia, jotka
kasvattavat ymmärrystämme elämänpiirimme ulkopuolisesta maail-
masta. Globaalissa maailmassa tällainen oppiminen on olennaista kan-
sainväliselle yhteisymmärrykselle. (Longworth 2003.)
- Elämänsyvyinen oppiminen koostuu uskonnollisista, moraalisisista, eetti-
sistä ja sosiaalisista arvoista. Ne opastavat siihen, mitä ihmiset uskovat,
miten he toimivat ja kuinka he arvioivat itseään ja muita ihmisiä. (Banks
et al. 2007.)

Edellä oleva kertoo selkeästi elämänsyvyisen oppimisen käsitettä koskevien tarkastelukulmien lukuisuuden ja erilaiset lähestymistavat. Koosteeksi ja suhteessa jo elämänmittaisesta ja -laajuisesta oppimisesta esittämieni kuvausten rinnalle esitän seuraavan luonnehdinnan elämänsyvyisestä oppimisesta: Elämänsyvyisellä oppimisella tarkoitetaan prosessia, jossa elämänkaaren eri vaiheissa ja erilaisissa tilanteissa tarkoituksellisesti (tietoinen oppiminen) tai tahattomasti (tiedostamaton oppimisaie) opitun arvo ja käyttö kytkeytyvät moraalisiin ja eettisiin arvoihin ja päätöksiin. Elämänsyvyinen oppiminen ei ole vain yksilön pyrkimys. Se on keskeinen osa yhteisöllistä (lähiyhteisöistä globaaleihin yhteisöihin) oppimisen elinikäistä vastuuta.

2.4 Elinikäinen oppiminen sivistyksen edistäjänä

1990-luvulla vauhtia saanut laaja keskustelu informaatio- ja tietoyhteiskunnan olemuksesta ja vaikutuksista uudisti myös tiedon käsitystä. Se vaikutti myös näkemyksiin oppimisesta. Optimistisimmat näkijät uskoivat uuden informaatio- ja tietoympäristön ratkaisevan monia oppimisen ongelmia. Kysymys ei näissä puheissa ollut vain uuden teknologian mahdollistamasta täysin uudenlaisesta informaation väittämisestä ja löytämisestä, vaan informaation ja oppimisen suhteen uudesta tulkinnasta. Epäilijät ja kriitikot näkivät asian toisin. Valtavan informaatiotulvan katsottiin tuottavan ongelmia informaation ja tiedon tulkintaan sekä oppimisen kannalta olennaisen löytä-

miseen ja jalostamiseen. Sivistystavoitteista puhuminen tai viisauden edistäminen jäivät taka-alalle (Pantzar 2000).

Keskustelu tietoyhteiskunnasta on viime vuosien aikana laimentunut. Sen sisällöllistä ajatusmaailmaa, myös oppimisen maailman muutoksista, on jatkettu puheella digitalisaatiosta. Siinä tulevaisuususkko rakentuu eri elämänaloilla – myös oppimisessa – suoritettavan ja haasteita ratkaisevan digiloikan varaan.

1990-luvun tietoyhteiskunnan rakentamisessa ja nyt digiloikalle pyritäessä ongelmaksi on muodostunut välineiden painotus. Totesin aikanaan jo parikymmentä vuotta sitten tietoyhteiskunnan ja sivistyksen välistä suhdetta käsitelleessä artikkelissani:

”Etupäässä esiin nostettujen tietoteknisten rakenteiden, siis informaatioyhteiskunnan infrastruktuurin, ylivertauus sinänsä ei todellisuudessa vielä takaa kansalaisten tietämisen, taitamisen ja muun monipuolisen osaamisen kasvua ja uusiutumista. Rakenteet eivät sellaisenaan myöskään auta meitä viisastumaan. Onkin ilmiselvää tarvetta etsiä vastauksia moniin tulevaisuuden kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Onko kaikki paremmin kuin aikaisemmin? Onko meillä nyt yksilöinä ja kansana enemmän käyttökelpoista tietoa? Onko viisautemme lisääntynyt ja luonut näin esimerkiksi vankempaa henkilökohtaista tai kansallista ongelmien ratkaisujen perustaa?” (Pantzar 1999.)

Itse kukin voi tarjota vastauksen tuolloin tekemiini kysymyksiin. Ovatpa ne millaisia tahansa, uskon kysymysten olevan edelleen välttämättömiä ja ajankohtaisia.

Sivistyksestä käytävä keskustelu on aina ollut luonteva osa oppimisen, kasvatuksen, koulutuksen ja koulutuspolitiikan ydinkysymysten käsittelyä. Keskusteluja ei ole helpottanut sivistys-käsitteen moniulotteisuus ja sen monet, hyvinkin erilaiset tulkinnat. Ne vaihtelevat yksinkertaisista arkikäsitteistä tulkinnallisesti haastaviin filosofisiin pohdintoihin. En näe tässä tarvetta syvempään käsitehistorialliseen analyysiin. Sen sijaan tarkastelen lyhyesti elinikäisen oppimisen tavoitteita edistävän sivistyksen rakennetta ja pääsisältöjä.

Lähtökohtanani on, että täyden elinikäisen oppimisen saavuttamiseen tarvitaan ensiksikin luonnontieteisiin pohjautuvaa sivistystä. Siinä jaetaan tietoja maailmasta ja ympäristöstämme sellaisena kuin tiede ja tutkimus ovat ne osoittaneet. Toiseksi tarvitsemme humanistis-yhteiskunnallista sivistystä, jonka varassa voimme ymmärtää ihmisen ja ihmisten muodostamien yhteisöjen toimintaa ja olla niissä osallisina. Kolmanneksi tarvitsemme viisautta, jonka varassa kykenemme tekemään itseämme ja muita koskevia, oikeaksi koettuja ratkaisuja. Viisaus sivistyksen pyrkimyksenä on yhteinen. (Pantzar 2000.)

Lähelle edellä esittämiäni ajatuksia tulee Miettisen sivistyksen lajeista esittämä kooste, joka rakentuu kolmesta elementistä:

- tiedollinen sivistys (Mitä minun tulee tietää?),
- eettinen tai moraalinen sivistys (Miten minun tulee toimia?) ja
- yhteiskunnallinen tai poliittinen sivistys (Miten osallistun yhteiskuntaan?). (Miettinen 2020.)

Elinikäisen oppimisen toteutuminen kaikilla sen ulottuvuuksilla (pituus, laajuus/leveys ja syvyys) voi rakentua tiedosta, ymmärryksestä, perustelluista valinnoista ja vahvasta moraalista koostuvaa sivistystä edistävästä yhteisistä ponnisteluista ja yhteiskunnallisista ratkaisuksista.

2.5 Kohti elinikäisen oppimisen politiikkaa

Alussa siteeraamassani Suomen Kuvalehden puheenvuorossa puutuinkin myös elinikäisen oppimisen politiikan haasteisiin toteamalla: ”Nyt on saatava aikaan lyhyen tähtäimen ratkaisuja raamittava ja ohjaava elinikäisen oppimisen tulevaisuusohjelma, jossa keskeisiä teemoja ovat koulutusrakenteen tulevat uudistamistarpeet sekä koulutuksen määrän sijaan oppimisen laatu ja oppimistulosten kestävyys” (Pantzar 2020).

Tällä vuosikymmenellä koulunsa aloittavat siirtyvät aikuisuuteen ja työelämään pääosin 2040-luvulla. He opiskelevat viime vuosikymmenellä rakennettujen opetussuunnitelmien varassa. Onkin kysyttävä, missä määrin suunnitelmien sisältörakenteet perustuvat oletettuun maailmaan 2040-luvulta eteenpäin. Todennäköisesti aika vähän, koska kenelläkään ei ole riittävää kuvaa tulevaisuudesta ja sen haasteista.

Yhtämittaisen perusvaiheen koulutuksen jatkamisen on katsottu olevan ratkaisu tulevaisuuden haasteisiin, erityisesti työelämässä. Olen ymmärtänyt tämän koulutuspoliittisen puheen rakentuvan yksipuoliselle käsitykselle määrän lisäämisen tehokkuudesta.

Ajatellen elinikäisen oppimisen pyrkimyksiä ihmisen kaikkien roolien – siis yksilö, kansalainen ja työntekijä – näkökulmasta voisimme pohtia, missä määrin tulevaisuussuuntautuneissa, oppimista tukevissa koulutuspoliittisissa ja muissa ratkaisuissamme tulisi painottaa määrän sijasta laatua.

Oppimisen laadulla ymmärrän oppimistulosten pätevyyttä ja käyttökelpoisuutta sekä niiden ajallista kestävyyttä. Toisaalta oppimisen laatua voidaan tarkastella myös järjestelmätasolla koulutuksellisen tasa-arvon osana. Tällöin järjestelmän laadusta kertovat esimerkiksi oppivelvollisuuden päättäneiden oppimistulosten väliset erot, erityisesti heikoimpien saavuttama taso. Oppijan ja yhteiskunnan näkökulmasta elinikäisen oppimisen mielekäs jatkumo voi toimia vain siten, että uusi vaihe voidaan rakentaa aina edellisen vaiheen vahvalle perustalle.

Kun elinikäisen oppimisen käytänteitä luodaan, on uskallettava rohkeasti arvioida erilaisten oppimisen sisältöjen pysyvyyttä. Kysymys on siitä, millaiset asiat näyttäisivät olevan päteviä pitemmälle tulevaisuuteen ja mil-

laisten asioiden nopea muuttuminen on jo nyt tunnistettavissa. Koulutuspoliittisesti tämä tarkoittaa laadun korostamista siten, että perusvaiheen yhtämittaisessa koulutuksessa, sen pituudesta riippumatta, painotettaisiin sen oppimista, jonka oletetaan pysyvän pidempään pätevänä. Opetussuunnitelmiin tämä vaatii nykyistä rohkeampia ratkaisuja. Niiden tekemistä helpotaisi elinikäisen oppimisen tarpeiden ja mahdollisuuksien näkeminen osana sitä jatkumoa, jonka yhden vaiheen muodostaa muodollinen koulutusjärjestelmä.

Tuskin kukaan enää kiistää jokaisen kansalaisen tarvitsevan jatkuvaa osaamisensa päivittämistä, tulevaisuudessa entistä useammin ja nopeutuvalla tahdilla. Vielä enemmän kuin lapsena ja nuorena oppimisen haasteet kasvavat aikuisuudessa. Vastaus tähän voisi olla siirtyminen rajautuneesta koulutuspolitiikan ajattelusta elinikäisen oppimisen todellisuuteen pohjautuvaan politiikkaan, jossa painopiste olisi selkeästi yhtämittaisen peruskoulutusvaiheen jälkeisessä aikuisopiskelussa. Ajatus ei ole uusi. Elinikäistä oppimista koskevissa strategioissa näkemyksiä on esitetty jo 1970-luvulta lähtien (Kallen & Bengtsson 1972, Kallen 1979).

Elämän ja työelämän etäämmän tulevaisuuden oppimishaasteisiin vastaamiseksi neljän vuoden jaksoille laaditut koulutuspoliittiset ohjelmat eivät riitä. Niiden sijaan ja vähintään niiden rinnalle on uskallettava ja välttämättöntä tuottaa pitemmän tähtäimen elinikäisen oppimisen politiikkaohjelma (vrt. Labour 2019).

Lähteet

- Alanen, A.** (1983). Elinikäinen kasvatus — jatkuva kasvatus — jaksoittaiskoulutus. Teoksessa: Alanen, A. & Sihvonen, J. (toim.) Elinikäinen kasvatus. Helsinki: Gaudeamus. 40–104.
- Banks, J. et al.** (ed.) (2007) Learning in and out of School in Diverse Environments. Life-long, Life-wide, Life-deep. Seattle: LIFE Center.
- Belanger, P.** (2009). Intimacy of learning — eine gesellschaftliche Herausforderung. DIE Magazin, 2. 22–25.
- Belanger, P.** (2016) Self-construction and social transformation: lifelong, lifewide and life-deep learning. Hamburg: Unesco Institute for Lifelong Learning.
- Boucoulalas, M.** (2006) Learning: Lifelong, lifewide and lifedeeep. W(h)ither our global future. Teoksessa: Pape, P. & Puetz, K. (eds) The future of lifelong learning. Frankfurt: Peter Lang. 309–311.
- Delors, J.** (1996) Learning: The Treasure within. Paris: Unesco.
- Faure, E.** (1972) Learning to Be. Unesco. London: Harrap.
- Gerlach, C.** (2000). Lebenslanges Lernen. Konzepte und Entwicklungen 1972 bis 1997. Köln: Böhlau.
- Jessup, F.** (1969). Lifelong Learning. Oxford: Pergamon Press.
- Kallen, D.** (1979). Recurrent education and lifelong learning: definitions and distinctions. Teoksessa: Schuller, T. & Megarry, J. World Yearbook of Education 1979. London: Routledge. 45–54.
- Kallen, D. & Bengtsson, J.** (1973) Recurrent Education. a Strategy for Lifelong Learning. Paris: OECD/CERI.

- Koepernik, C.** (2010) Lebenslanges Lernen als Bildungspolitische Vision: Die Entwicklung eines Reformkonzept im internationalen Vergleich. Teoksessa: Wolter, A. & Wiesner, G. & Koepernik, C. (toim.) Der lernende Mensch in der Wissensgesellschaft. Weinheim: Beltz Juventa. 81–92.
- Kuhlenkamp, D.** (2010) Lifelong Learning. Programmatik, Realität, Perspektiven. Muenster: Waxmann.
- Labour** (2019). [The Future is Ours to Learn. Final Report of Labour's Lifelong Learning Report](#). Haettu 30.9.2019.
- Leinonen, M.** (2003). Elämänlaajuinen oppiminen ja eurooppalainen sivistysperinne. Teoksessa Sallila, P. (toim.) Elämänlaajuinen oppiminen ja aikuiskasvatus. Helsinki: Kansanvalistusseura. 17–48.
- Longworth, N.** (2003) Lifelong Learning in action: Education in 21st Century. London: Kogan Page.
- Miettinen, T.** (2020). [Sivistysihanteen jäljillä](#). Helsinki: Sitra.
- OECD** (2020). Continuous Learning in Working Life in Finland. OECD.
- OKM** (2019) Jatkuvan oppimisen kehittäminen. Työryhmän väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. 2019:19.
- Pantzar, E.** (1998). Oppimisympäristöjä etsimässä. Tampere: TAJU, Tampereen yliopiston julkaisujen myynti.
- Pantzar, E.** (1999). Edistääkö informaatioyhteiskunta sivistystä. Aikuiskasvatus 4/99. 299–306.
- Pantzar, E.** (2000) Knowledge and wisdom in the information society. Foresight 2 (2), 2000. 230–236.
- Pantzar, E.** (2001) European Perspectives on Lifelong Learning Environments. Teoksessa: Karvonen, E. (toim.) Informational Societies. Understanding the Third Industrial Revolution. Tampere: Tampere University Press. 240–256.
- Pantzar, E.** (2006) 3-dimensionales (lebenslanges) Lernen. In: Internationale Woche. Reader. Bremen: Universität Bremen. 61–68.
- Pantzar, E.** (2013) Elinikäinen oppiminen aikuisuuden näkökulmasta. Teoksessa: Hakala, J. & Kiviniemi, K. (toim.). Vuorovaikutuksen jännitteitä ja oppimisen säröjä. Jyväskylä: Kokkolan yliopistokeskus Chydenius. 11–21.
- Pantzar, E.** (2020). Koulutuspolitiikka auttaa heikosti elinikäistä oppimista. Puheenvuoro. Suomen Kuvalehti 33/2020, 60.
- Walters, S.** (2010). Sustainable development within learning through life. International Journal of Lifelong Education. 29 (4), 427–436.
- Yaxlee, B.** (1929). Lifelong Education. London: Cassell.

3 Elinikäisen oppimisen linjaukset Euroopan unionissa ja rakenteet Pohjoismaissa

Pinja Ryky, Iina Santamäki, Hanne Smidt

3.1 Euroopan unionin elinikäisen oppimisen linjaukset

Elinikäisen oppimisen sekä osaamisen kehittäminen on 20 viime vuoden ajan ollut Euroopan unionin politiikan kulmakivi. Vuonna 2000 alkaneessa Euroopan unionin kehittämissuunnitelmassa, niin sanotussa Lissabonin prosessissa, ajatus osaamiseen perustuvasta talouskasvusta omaksuttiin eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan. Tavoitteeksi asetettiin, että vuoteen 2010 mennessä EU olisi maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamis-perustainen talous.

Elinikäisen oppimisen politiikan merkityksestä on Lissabonin sopimuk-sen jälkeen puhuttu monissa Euroopan komission ja neuvoston poliittisissa asiakirjoissa ja tiedonannoissa. Myös eri koulutustasojen liikkuvuusohjelmat koottiin yhteen, ja koko tarjonta nimettiin ”elinikäisen oppimisen ohjel-maksi”, jota toteutettiin vuosina 2007–2013. EU:n linjaukset näkyvät laajalti jäsenmaiden koulutuspolitiikassa kansallisina elinikäistä oppimista edistä-vinä ohjelmina ja toimenpiteinä.

Useat jäsenvaltiot, kuten Suomi ja Ranska, ovat EU-puheenjohtajakau-tensa aikana nostaneet esiin elinikäisen oppimisen merkitystä ”Osaavan Euroopan” (Europe of Knowledge) kehittämiseksi. Myös Bolognan prosessin ministerikokouksen julistukset ovat johdonmukaisesti korostaneet osaami-sen ja oppimisen merkitystä. Vuoden 2020 Pariisin julistuksessa 48 maan ministerit ilmaisivat tahtonsa muodostaa eurooppalainen korkeakoulualue (European Higher Education Area) vuoteen 2025 mennessä. Elinikäisen oppimisen ohjelman painopiste on ollut sosiaalisessa ulottuvuudessa sekä pääsyn ja osallistumisen laajentamisessa.

Nykyinen digitaaliseen ja vihreään siirtymään tähtäävä EU-politiikka sisältää jatkuvan oppimisen aloitteita, joilla pyritään tavoittelemaan ensisijai-sesti jo tutkinnon suorittaneita.

Tämänhetkisen EU-politiikan sisältämään jatkuvaan oppimiseen liittyy myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari (The European Pillar of Social Rights), jota tukee konkreettisesti eurooppalaisen koulutusalueen luominen. Se kattaa kaikki koulutustasot eikä vain korkea-asteen koulutusta, kuten Euroopan korkeakoulutusalue. Tämä on tärkeä poliittinen muutos, joka korostaa vuorovaikutteisuutta eri koulutustasojen välillä:

”Jokaisella on oikeus korkealaatuiseen ja osallistavaan koulutukseen sekä elinikäiseen oppimiseen ylläpitääkseen ja hankkiakseen taitoja, jotka mah-

dollistavat täysimääräisen osallistumisen yhteiskuntaan sekä menestyksekään siirtymisen työmarkkinoilla.” (European Commission, 2020.)

Tuoreessa Euroopan komission asiakirjassa (EU Council Conclusions, 2020) vaaditaan EU:ta lisäämään poliittista painopistettä koulutukseen, elinikäiseen oppimiseen sekä taitojen ja osaamisen kehittämiseen, jotta jäsenmaat voisivat yhdessä vastata monimutkaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Kyseisessä asiakirjassa ehdotetaan elinikäisestä oppimisesta muun muassa seuraavaa:

- Varmistetaan, että covid-19-kriisiä koskevat elvytyssuunnitelmat sisältävät strategisen lähestymistavan uudelleen koulutukseen ja ammattitaidon parantamiseen.
- Edistetään tarvittaessa uudelleen kouluttamista sekä aikuisten muodollisen ja epävirallisen koulutuksen tarjonnan monipuolistamista. Tämä toteutetaan ohjaus- ja validointipalveluja kehittämällä, perustamalla infrastruktuureja ja lisäämällä verkkopalveluita vaihtoehtona elinikäisen oppimisen kurssien tai toimintojen tarjoamiselle paikan päällä. Tässä yhteydessä työssä oppimisen ja työssä tapahtuvien mentorointijärjestelmien roolia voitaisiin kehittää edelleen.
- Tuetaan yksilöitä jatkuvien taitojen ja osaamisen kehittämisessä sekä korkeamman koulutustason hankkimisessa. Tämä tapahtuu tarjoamalla yksilöllisesti räätälöityjä ja merkityksellisiä palveluita, kuten korkealaatuista uraneuvontaa.
- Tarjotaan parempia osaamisen validointimahdollisuuksia sekä suoria taloudellisia kannustimia ja erityistukea pk-yrityksille ja itsenäisille ammatinharjoittajille.
- Tutkitaan elinikäisen oppimisen ja ammattitaidon kehittämisen julkisen ja yksityisen rahoituksen mahdollisia malleja yksilötasolla. Kiinnitetään rahoituksessa erityistä huomiota heikossa asemassa oleviin ryhmiin ja heikommalla taitotasolla oleviin työntekijöihin.
- Edistetään kaikkien sidosryhmien kuten yritysten, hallinnon, alueiden, työmarkkinaosapuolten, kauppakamareiden, teollisuuden alojen, koulutuksen tarjoajien ja muiden asiaankuuluvien kumppaneiden aktiivista osallistumista tarvittavien taitojen tunnistamiseen ja muutosmahdollisuuksien etsintään.

Komission viimeaikaiset tiedotteet ovat tukeneet neuvoston päätelmiä. Tiedotteissa on painotettu Uusien taitojen agenda (The New Skills Agenda 2020), EU:n digitaalisten taitojen kehittämissuunnitelmaa (the EU action plan for digital skills: Resetting education for the digital age 2021–2027) sekä EU:n tutkimus- ja koulutusalueen kehittämistä (the European Research Area and the European Education Area).

Nämä kaikki EU-politiikan elinikäisen oppimisen painopisteisiin liittyvät ehdotukset edellyttävät maiden hallitusten ja yksityisen sektorin tiivistä yhteistyötä. Lisäksi tarvitaan investointeja elinikäiseen oppimiseen, työvoiman uudelleen koulutukseen ja ammattitaidon parantamiseen. Keskeistä

uusissa aloitteissa on myös ehdotus eurooppalaisen tutkimusalueen ja eurooppalaisen koulutusalueen (ERA) aiempaa huomattavasti läheisemmästä keskinäisestä yhteydestä.

3.2 Pohjoismaiset elinikäisen oppimisen hallinnon rakenteet

Seuraavaksi luodaan yleiskatsaus siihen, miten eri Pohjoismaat ovat järjestäneet elinikäisen oppimisen hallinnon, sen rakenteet ja ohjauksen. Vertailemme näitä myös toisiinsa. Katsaus tarkastelee ilmiölähtöisen johtamisen kannalta keskeisiä hallinnon rakenteita, kuten elinikäisen oppimisen ilmiön vastuunjaon mekanismeja, ilmiömaisen budjetoinnin, lainsäädännön, hallinnon, toimijoiden ja palveluiden koordinoitua sekä pitkäjänteisen kehittämisen osa-alueita.

Pohjoismaat ovat mielenkiintoinen vertailukohde Suomelle, sillä käsityksemme hyvinvointivaltiota ovat monilta osin samanlaiset. Katsauksen avulla on myös mahdollista saada ideoita kehittämiskohteista Suomeen. Katsauksessa on hyödynnetty laaja-alaista tiedonhakua, minkä jälkeen pohjoismaiden asiantuntijaverkosto validoi kerätyn tiedon. Taulukko 1 esittää yhteenvedon löydöksistä. Siinä esitettyjä kysymyksiä ja Pohjoismaiden sijoittumista taulukkoon avataan seuraavissa kappaleissa. Tarkempi maakohtainen kuvaus on muistion liitteenä.

TAULUKKO 1. Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen rakenteiden vertailu.

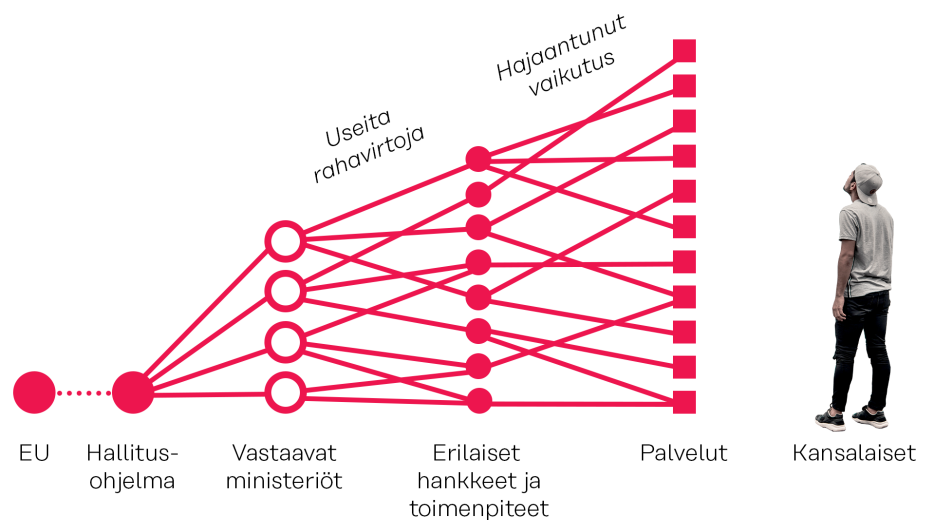
	Hallinnonalalähtöinen	Kohti ilmiölähtöisyyttä	Ilmiölähtöinen
1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?	Yksi tai kaksi ministeriötä  Tanska, Islanti	Useat eri ministeriöt  Suomi, Norja	Strateginen yhteistyöryhmä  Ruotsi
2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?	Hallinnonalalähtöinen budjetointi  Tanska, Islanti, Ruotsi, Norja	Suunnitteilla/ Kokeiluja  Suomi	Ilmiöpohjainen budjetointi
3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?	Ei  Suomi, Tanska, Ruotsi	Osittain  Islanti, Norja	Kyllä
4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?	Ei  Tanska, Ruotsi	Suunnitteilla  Suomi	Kyllä  Islanti, Norja
5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?	Ei	Osittain  Suomi, Ruotsi, Tanska	Kyllä  Islanti, Norja

Taulukosta 1 voidaan havaita, että elinikäisen oppimisen johtamisen rakenteet Pohjoismaissa edustavat pääosin eri hallinnonaloille hajautunutta ohjausjärjestelmää. Tämä näkyy esimerkiksi valtioiden talousarvioista: Missään Pohjoismaassa ei sovelleta ilmiölähtöistä budjetointia, vaan panostukset elinikäiseen oppimiseen on hajautettu usealle eri ministeriölle.

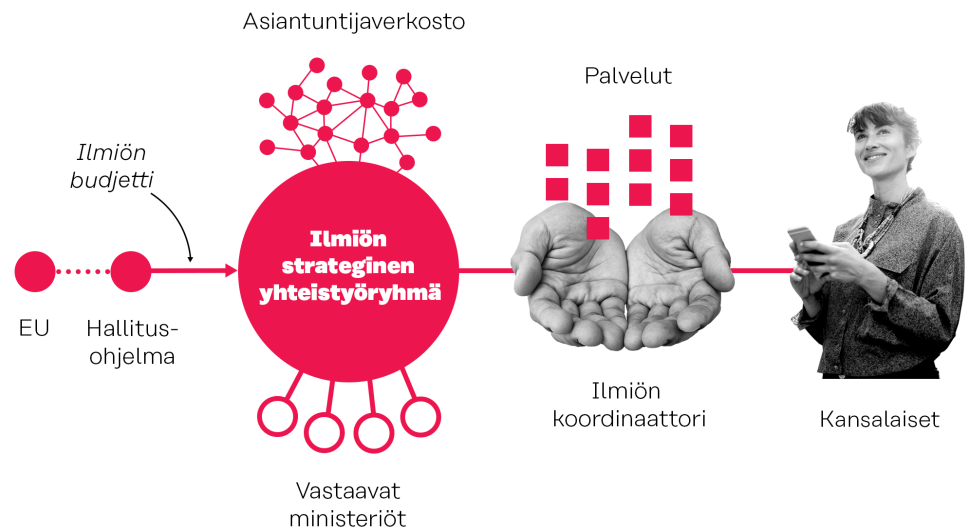
Kuten taulukosta voidaan huomata, Pohjoismaissa elinikäistä oppimista johdetaan pääosin hallinnonalalähtöisesti. Kuitenkin myös ilmiölähtöistä lähestymistapaa elinikäisen oppimisen johtamisessa on havaittavissa. Pohjoismaat ovat vähintään osittain sitoutuneet pitkäjänteiseen elinikäisen oppimisen politiikkaan. Lisäksi osassa Pohjoismaita toimii strateginen yhteistyöryhmä sekä pysyvä elinikäisen oppimisen koordinaattori.

Seuraavat kaksi kuvaa esittävät julkishallinnon kahden johtamistavan eroja. Mallit mukailevat Sitran työpaperissa esitettyjä ilmiömäisen julkisen hallinnon toimintamalleja (Sitra 2018 b). Mallit ovat perinteinen hallinnonaloihin pohjautuva johtaminen ja systeemistä ajattelua toteuttava ilmiölähtöinen johtaminen.

KUVA 1. Hallinnonalalähtöinen johtaminen.



Kuva 1 havainnollistaa hallinnonalalähtöisen julkisen johtamisen mallia, joka heijastaa Vartiaisen ym. (2020) kuvaamaa klassinen julkishallinnon johtamistapaa. Siinä ohjaus tapahtuu määriteltujen vastuu- ja valtasuhteiden mukaisten lineaaristen johtamislinjojen kautta. Kukaan ministeriö toteuttaa hallitusohjelmaa omalla sektorillaan ja ohjaa vuotuiset määrärahasensa oman hallinnonalansa toimintaan ja hankkeisiin.

KUVA 2. Ilmiölähtöinen johtaminen.

Kuva 2 esittää ilmiölähtöisen julkisen johtamisen mallin. Siinä budjetoinnin lähtökohtana puolestaan on ilmiö, jota pyritään ohjaamaan isommilla, poik-kihallinnollisilla kokonaisuuksilla. Ilmiölähtöistä johtamista leimaa Vartiainen ym. (2020) kuvaama yhteistyön toimintakulttuuri. Siihen kuuluu jatkuva havainnointi siitä, miten ohjaus toimii ja vie ilmiötä tavoiteltuun suuntaan tilanteiden ja toimijoiden välisten vuorovaikutussuhteiden eläessä. Silloin myös rahoitusta voidaan joustavammin suunnata toimenpiteisiin, joiden vaikuttavuus havaitaan suurimmaksi.

3.2.1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?

Pohjoismaat jakavat elinikäisen oppimisen hallinnoinnin vastuun joko yhdelle tai kahdelle ministeriölle, useammalle ministeriölle ja/tai strategiselle yhteistyöryhmälle. Strateginen yhteistyöryhmä kokoaa yhteen niin yksityisen kuin julkisen puolen asiantuntijoita.

Ruotsin hallitus linjasi vuosille 2019–2022 neljä strategista yhteistyöohjelmaa, jotka perustuvat Ruotsin elinkeinoelämän vahvuuksiin, Agenda 2030 -tavoitteisiin ja tulevaisuuden talouskasvun kannalta tärkeisiin alueisiin. ”Osaamisen tarjonta ja elinikäinen oppiminen” on yksi näistä yhteistyöryhmistä. Yhteisen osaamisen, päätöksentekovallan, resurssien ja verkostojen avulla yhteistyöohjelmat auttavat löytämään innovatiivisia ratkaisuja, jotka vastaavat suurimpiin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja edistävät Ruotsin kilpailukykyä (Regeringskansliet, 2020 c).

Tanskassa ja Islannissa vastuu on keskitetty yhdelle tai kahdelle ministeriölle. Tanskassa opetusministeriö sekä korkeakoulu- ja tutkimusministeriö jakavat elinikäisen oppimisen hallinnoinnin vastuun. Tanskan hallitus keskittyy erityisesti osaamisen kehittämiseen, ja vuonna 2017 solmitun kolmiantasopimuksen asema on tärkeä julkisesti tarjottavan aikuis-, jatko- ja täydennyskoulutuksen vahvistamisessa (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2020).

Islannissa elinikäisen oppimisen päävastuu painottuu opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriölle. Islannissa yksi hallituksen tärkeimmistä tavoitteista on varmistaa tasa-arvoinen pääsy opetukseen riippumatta siitä, missä osassa maata ihmiset asuvat. Lisäksi tavoitteena on kehittää islantilaista koulutusjärjestelmää oppilaiden ja koko yhteiskunnan tarpeiden mukaan (Government of Iceland, 2017).

Suomessa jatkuvaa oppimista johdetaan valtionhallinnossa hallitusohjelman pohjautuen, ja työtä toteuttavat tällöin ministeriöt sekä poikkihallinnolliset ministerityöryhmät. Lisäksi uudistuksia suunnittelevat parlamentaarilla roolillaan eduskunta ja eduskunnan alaiset valiokunnat sekä parlamentaariset ryhmät (Eduskunta, 2020). Elinikäisen oppimisen kannalta keskeisin ryhmistä on parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistusryhmä (Valtioneuvosto, 2019). Suomessa elinikäiseen oppimisen osa-alueet, kuten koulutus sen eri muodoissa, nähdään keinona suomalaisten hyvinvoinnin lisäämiselle sekä Suomen kilpailukyvyn ja houkuttelevuuden edistämiseksi. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa linjataan, että koulutus- ja osaamistason tulisi nousta kaikilla koulutusasteilla, oppimiserojen kaventua, koulutuksellisen tasa-arvon lisääntyä ja jatkuvan ohjauksen palvelua tulisi kehittää (Valtioneuvosto, 2019).

Norjassa elinikäisestä oppimisesta ovat vastuussa kaikki viisi ministeriötä, jotka olivat mukana myös kansallisen osaamispoliittikan strategian suunnittelussa: opetus- ja tutkimusministeriö, työ- ja sosiaaliministeriö, oikeuden ja yleisen turvallisuuden ministeriö, elinkeino-, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä sisäministeriö. Päävastuu elinikäisen oppimisen johtamisesta asettuu opetus- ja tutkimusministeriölle. Norjassa osaamisuudistuksen asema on vahva, ja se perustuu hallituksen osaamispoliittikkaan, joka sisältää kansallisen osaamispoliittikan strategian vuosille 2017–2021.

Norjan osaamisuudistuksella on kaksi tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on, ettei kenenkään ammattitaidon tulisi vanhentua uuden tiedon tai osaamisen puutteen vuoksi. Toinen tavoite on poistaa osaamiskuilu, toisin sanoen ero työelämän tarvitsemien taitojen ja työntekijöiden tosiasiallisesti käyttämien taitojen välillä. (Regjeringen, 2019.)

Pohjoismaat ovat sisällyttäneet elinikäisen oppimisen ilmiön kannalta keskeisiä tavoitteita ja linjauksia strategisiin asiakirjoihinsa. Elinikäisen oppimisen ilmiöön liittyvät uudistustarpeet mainitaan Suomen hallitusohjelmassa ja Ruotsin hallinnon asiakirjoissa, kun taas Norja, Tanska ja Islanti käsittelevät niitä asiakirjoissaan välillisesti.

3.2.2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?

Ilmiöpohjaisella budjetoinnilla tarkoitetaan budjetin tai talousarvion osaa, jossa organisaatio-, momentti- tai hallinnonalalähtöisyyden sijaan taloudellisia voimavaroja kohdistetaan hallituksen keskeisille poikkihallinnollisille strategisille tavoitteille osana ilmiötä. Tavoitteena on ilmiöön liittyvien ongelmien ratkaiseminen. (Sitra, 2018 b.)

Muihin Euroopan maihin verrattuna Pohjoismaat investoivat koulutusjärjestelmän kautta tarjottavaan elinikäiseen oppimiseen korkeimman prosenttimäärän bruttokansantuotteestaan: Norja 5,4 %, Suomi 5,5 %, Ruotsi 6,9 %, Tanska 6,4 %, ja Islanti 7,3 %. Euroopan maiden keskiarvo on 4,9 % bruttokansantuotteesta. (Eurostat, 2020.)

Jokainen Pohjoismaa rahoittaa elinikäistä oppimista hallinnonalalähtöisesti vastaavien ministeriöiden kautta. Suomen lisäksi myös muissa Pohjoismaissa aikuisten työuran aikaisen osaamisen kehittämisen investoinnit kulkevat valtion, ministeriöiden ja yksityisten rahoituskanavien kautta. (Sitra, 2018 a.) Suomessa sekä muissa Pohjoismaissa voidaan nähdä löytyvän kokeiluhalu elinikäisen oppimisen ilmiölähtöiselle budjetoinnille.

Esimerkiksi koronakeväänä 2020 OKM:n kanavoimassa 20 miljoonan euron hankeavustuksissa tavoitteena oli luoda uusi instrumentti, jolla mahdollistetaan kaikkien koulutusasteiden joustavat hyödyntämismahdollisuudet sekä tuetaan koulutusmuotokohtaisten rajojen ja hallinnonalojen ylittävien toimintamuotojen syntymistä.

Vastaavanlaisia panostuksia nähtiin koronan ajan keväänä 2020 myös Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Islannissa: muun muassa opiskelupaikkojen määrää lisättiin erityisesti työttömien opiskelumahdollisuuksien vahvistamiseksi.

Tällaiset yksittäiset laajamittaiset panostukset ovat lähimpänä tarvelähtöistä lähestymistapaa eli tapaa, jossa budjettiin voitaisiin rakentaa osin ilmiölähtöisiä kokonaisuuksia. Keskeisenä haasteena kuitenkin on, että rahan kohdentuessa yksittäisiin hankkeisiin palveluiden kokonaiskuva jää elinikäiselle oppijalle epäselväksi (Sitra, 2018 b.).

3.2.3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?

Suomen oikeusjärjestelmä tunnistaa elinikäisen oppimisen välinearvoisena, mutta ei itseisarvoisena tavoitteena. Elinikäinen oppiminen on sekä koulutusta että toimeentuloa koskevan sääntelyn piirissä. Elinikäinen oppiminen ei ole perustuslain tasolla yksiselitteisesti hahmottuva ja sinne selkeästi rakenteistunut ilmiö, vaikka sille on osoitettavissa oma perustuslaillinen kiintopisteensä, eli perustuslain pykälä 16.2 (Sitra, 2019).

Samoja piirteitä on myös havaittavissa Ruotsin ja Tanskan lainsäädännöissä. Voidaan todeta, että maiden lainsäädäntö tunnistaa elinikäisen oppimiseen viittaavia termejä ja asioita, muttei tunnista elinikäistä oppimista ilmiönä. Elinikäisen oppimisen kannalta maiden lainsäädäntöön on kuitenkin tehty keskeisiä muutoksia.

Islannin ja Norjan lainsäädännön voidaan nähdä tukevan elinikäisen oppimisen ilmiötä. Islannin hyvänä esimerkkinä toimii vuonna 2010 laadittu aikuiskoulutusta ja elinikäistä oppimista koskeva Aikuiskoulutuslaki (laki 27/2010). Laki asetettiin vastaamaan sellaisten henkilöiden tarpeita, joilla on lyhyt muodollinen koulutus ja jotka eivät kuulu lukiota tai yliopistoja koskevan lainsäädännön soveltamisalaan (Government of Iceland, 2017 b).

Norjassa aikuiskoulutus on säännelty Aikuiskoulutuslaissa (1976) sekä Koulutuslaissa (1998) (Regjeringen, 2006). Lisäksi uusi epäviralliseen aikuis-koulutukseen liittyvä laki tuli voimaan vuonna 2010, ja sen tarkoitus on säännellä elinikäisen oppimisen kursseja, jotka järjestetään muodollisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella (Adult and Continuing Education in Norway, 2016).

3.2.4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?

Elinikäisen oppimisen koordinaattorilla tarkoitetaan pysyvää yksikköä, joka toimii kansallisena koordinaattorina ja kokoaa yhteen hajallaan olevia toimijoita ja palveluita yhden luukun periaatteella.

Islannissa ja Norjassa toimii kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori. Islannissa Opetus- ja koulutuskeskus (Fræðslumiðstöð atvinnulíf-sins, FA) toimii palvelusopimuksella opetus-, tutkimus-, ja kulttuuriministeriön kanssa. Norjassa elinikäistä oppimista koordinoi opetus- ja tutkimusministeriön alainen virasto Kompetanse Norge. Kompetanse Norgen tavoitteena on varmistaa kaikkien aikuisten, sekä työssäkäyvien että työttömien, pääsy tarvitsemaansa koulutukseen.

Suomessa kansallista koordinointia pyritään edistämään parlamentaarisella jatkuvan oppimisen uudistusryhmällä sekä suunnitteilla olevalla jatkuvan oppimisen palvelukeskuksella, joka edistäisi asiakkaan näkökulmasta sujuvampaa asiointia. Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmää luotaessa uudistetaan työikäisten osaamiseen liittyvä palveluja, parannetaan työn ja osaamisen kohtaantoa sekä vahvistetaan osaamisen alueellista ekosysteemiä (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020; Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2020).

Toistaiseksi Ruotsilla ja Tanskalla ei ole kansallista elinikäisen oppimisen koordinaattoria, joka kokoaisi yhteen hajallaan olevia elinikäisen oppimisen palveluita. Sen sijaan koordinoinnin vastuu on jaettu muun muassa oppilaitosten, valtion virastojen, alueellisten aloitteiden, kuten oppimiskeskusten, sekä tutkimuslaitosten kesken.

3.2.5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?

Tässä katsauksessa sitoutumisella tarkoitetaan esimerkiksi pysyvää sopimusta elinikäisestä oppimisesta vastaavan ministeriön ja kansallisen elinikäisen oppimisen koordinaattorin välillä tai pitkäaikaisia ministeriövetoisia elinikäisen oppimisen hankkeita. Nämä pysyvät sopimukset ja pitkäaikaiset hankkeet osoittavat, että valtio on sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäistä oppimista edistävään strategiaan, sillä kyseiset sopimukset ja hankkeet jatkuvat myös seuraavalla hallituskauden huolimatta uuden hallituksen kokoonpanosta.

Norjassa ja Islannissa paikallisella opetusministeriöllä on pysyvä palvelusopimus kansallisten koordinaattoreiden, Kompetanse Norgen sekä Opetus- ja koulutuskeskuksen (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, FA) kanssa. Lisäksi Islannin Opetus- ja koulutuskeskus (FA) vastaa Koulutusrahastosta, joka toimii aikuiskoulutuslain nro 27/2010 mukaan. Rahaston tehtävänä on edistää asianmukaisia oppimismahdollisuuksia henkilöille, joilla on lyhyt muodollinen koulutustausta (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020 b).

Ruotsista, Tanskasta ja Suomesta voidaan todeta, että elinikäistä oppimista pyritään johtamaan pitkäjänteisesti ja hallituskaudet ylittävästi. Kuitenkin näiden maiden kohdalla elinikäisen oppimisen hankekokonaisuudet ja yhteistyöohjelmat kestävät usein yhden hallituskauden, eikä pysyvää sopimusta kansallisen koordinaattorin kanssa vielä toistaiseksi ole. Yleisesti ottaen elinikäisen oppimisen ilmiön pitkäjänteisen kehittämisen raamit pohjautuvat lainsäädäntöön ja rahoitukseen.

Lähteet

Børne- og undervisningsministeriet. (2020). [Rådet for Voksen- og Efteruddannelse](#) (VEU-rådet).

Communication European Education Area (2020). ([EEA -2020 – 2025](#)).

EC Communication European Research Area (2020). ([ERA](#)).

EC Council Conclusions. (2020). [Reskilling and upskilling as a basis for increasing sustainability and employability, in the context of supporting economic recovery and social cohesion.](#)

Eduskunta. (2020). [Näin eduskunta toimii.](#)

EU Action plan for digital skills: [Resetting education for the digital age 2021 – 2027.](#) (2020).

European Commission (2020). [European Skills Agenda for Sustainable Competitiveness, Social Fairness and Resilience.](#)

Eurostat. (2020). [General government expenditure on Education in 2018.](#)

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2020). [About us.](#)

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2020 b). [Um Fræðslusjóð.](#)

Government of Iceland. (2017). [Policy Agreement.](#)

Government of Iceland. (2017 b). [Adult Education Act No 27/2010.](#)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020 d). [Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmä hahmottuu – osaamisen kehittämiseen uutta yhteistyötä.](#)

Regjeringen. (2006). [Voksenopplæringsloven.](#)

Regjeringen. (2017). [Norwegian Strategy for Skills Policy 2017–2021.](#)

Regjeringen. (2017). [Nye kompetencer hele livet.](#)

Regjeringen. (2019). [Meld. St. 14 \(2019–2020\).](#)

Regeringskansliet. (2020). [Regeringens strategiska samverkansprogram](#)

Regeringskansliet. (2020 b). [Kompetensförsörjning och livslångt lärande.](#)

Regeringskansliet. (2020 c). [Samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande.](#)

Sitra. (2018 a). [Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin.](#)

Sitra. (2018 b). [Ilmiömainen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi.](#)

Sitra. (2019). [Millä ehdoilla? Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?](#)

The German Institute for Adult Education. (2016). [Adult and Continuing Education in Norway.](#)

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). [Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmä hahmottuu – osaamisen kehittämiseen uutta yhteistyötä.](#)

Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2020). [VEU-omstillingsfond.](#)

Valtioneuvosto. (2019). [Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.](#)

Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V.-P. (2020). [Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.](#)

4 Ilmiöiden johtaminen julkisissa organisaatioissa

Jari Stenvall

4.1 Ilmiöiden johtaminen

Mitä tapahtuisi, jos julkisissa organisaatioissa päätettäisiin johtaa vähemmän, mutta organisoitua enemmän? Hallinto ja johtaminen perustuisivat merkityksellisten ilmiöiden ratkaisemiseen ja hallintaan.

Julkisen hallinnon ja organisaatioiden osalta on yhä enemmän käyty keskustelua siitä, että toiminnan menestymisen kriteerinä on kyky ratkaista vaikeita ilmiöitä. Toisaalta on havahduttu siihen, etteivät ilmiöt ole johtamisen näkökulmasta samanlaisia. On ajalliselta kestoaltaan pitkäaikaisia ilmiöitä ja lyhytaikaisia ilmiöitä. On muuttuvia ja pysyviä sekä helposti ratkaistavia ja epäselkeitä ilmiöitä. Esimerkiksi päihdeongelmiin kytkeytyvät ongelmat ovat luonteeltaan monelta osin pysyviä, kuten asunnottomuus, sosiaaliset ongelmat, rikollisuus, työn menetys sekä terveyshaitat. Covid-19-kriisin aikana päihdeongelmien luonne saattoi muodostua toisenlaiseksi, koska elämisen arkirutiinit muuttuivat ennakoimattomasti. Kun ilmiöt eroavat toisistaan, ovat niiden hallinnan ja toiminnan johtamisen haasteetkin erilaisia.

Käytännössä julkiset organisaatiot kohtaavat lukemattomia yhteiskunnassa olevia ilmiöitä. Kun ilmiöitä voidaan johtaa ja ratkaista eri tavoin (esim. tehokkuus vs. laatu), niitä voidaan kutsua dilemmoiksi tai paradokseiksi (esimerkiksi Stacey 2009; Kuoppakangas ym. 2019).

Ilmiöitä on lukemattomia, mutta organisaatioissa resurssit ovat aina rajalliset. Tässä mielessä tarvitaan julkisessa hallinnossa erityisesti kykyä keskittyä merkityksellisten ilmiöiden ratkaisemiseen. Kun ratkaistavat ilmiöt ovat myös organisaatiossa toimiville ja heidän kanssaan tekemisessä oleville merkityksellisiä, ne luovat motivaatiota ja mielekkyyttä (Stenvall ym. 2020). Ilmiöiden merkityksellisyydestä päättävät poliittiset päättäjät, mutta yhä useammin siitä päättävät myös julkiset organisaatiot itse sekä jopa asiakkaat ja kansalaiset uudenlaisten demokraattisten toimintamallien kautta.

Ilmiötkin ovat eritasoisia. Organisaatiotasoiset ilmiöt määrittää suurelta osin lainsäädäntö. Julkiset organisaatiot voivat itsekin määritellä ratkaistavia ilmiöitä esimerkiksi tavoiteasettelun, strategiatyön ja kehittämisen yhteydessä. Osa ilmiöistä on sellaisia, että ne edellyttävät organisaatioiden välistä yhteistyötä. Toinen taso on asiakastasolla tapahtuva toiminta. Ammattilaiset tekevät työtä sellaisten ilmiöiden kanssa, jotka voivat olla merkityksellisiä asiakkaille. Tällöin johtamisen keskeisenä tehtävänä on luoda puitteet ilmiöiden tarkoituksenmukaisille ratkaisuille.

Ilmiölähtöisyys, ja erityisesti ilmiöiden kehitys, on haaste oppimisen johtamiselle. Tässä kirjoituksessa tarkastellaan ilmiölähtöistä johtamista ja elinikäistä oppimista organisaatioiden näkökulmasta. Kysymys on siis siitä,

mitä ilmiölähtöisyys ja siihen liittyvä oppiminen tarkoittavat, kun näkökulmana on jonkin julkisen organisaation johtaminen. Elinikäinen oppiminen on itsessäänkin jatkuvasti muuttuva ja kehittyvä ilmiö, jota tulisi johtaa.

Johtamisesta ja elinikäisestä oppimisesta ei ole juurikaan aikaisempaa tutkimusta julkisten organisaatioiden näkökulmasta. Tämän vuoksi hyödynnän kirjoituksessani useita tutkimushankkeitani, joissa on kerätty asiaa sivuavaa aineistoa. Tällaisia hankkeita ovat Tampereen yliopiston ja Oxfordin yliopiston yhteistyöllä toteutettava The Meaningful City -hanke, tekoälyä, hallintaa ja etiikkaa tarkasteleva Etairos-hanke sekä ikääntyvien palveluiden yhteiskehittämistä analysoiva Socatel-hanke (Horizon 2020 -hanke). Kirjoituksen taustalla ovat useat hallintaan ja oppimiseen liittyvät kirjoitukset.

Kirjoitus muodostuu kolmesta sisältökokonaisuudesta. Aluksi tarkastelen sitä, minkälaisen haasteen muuttuvien ilmiöiden johtaminen tuo organisaatioille. Toisessa osassa käyn keskustelua merkityksellisten ilmiöiden johtamisesta. Kolmas osa käsittelee sitä, mihin oppimista koskevan johtamisen tulisi julkisissa organisaatioissa perustua.

4.2 Ilmiölähtöisen johtamisen resilienssi

Ilmiölähtöisessä johtamisessa olennainen kysymys on, minkä logiikan mukaisesti toiminta organisoidaan ja organisoituu. Käytännössä logiikoita voi olla hyvinkin erilaisia esimerkiksi julkisten palveluiden, innovaatioiden tai kriisien johtamisessa. Johtamisessa tulisikin päättää, minkälaisten logiikkojen ilmiöitä pyritään ratkaisemaan.

On esimerkiksi mahdollista, että toimintaa johdetaan valtarakenteiden logiikan mukaan. Tällöin toiminta organisoidaan johdon näkökulmasta hallituksi kokonaisuudeksi. Kysymys on eräänlaisesta ylhäältä alas -mallista. Johdon tehtävänä on tunnistaa oleelliset ilmiöt. Jos toimintaa organisoidaan ammattilaislähtöisesti, keskeiset ammattilaisryhmät – katutason byrokraatit – määrittävät ilmiöitä (tästä esimerkiksi Lipsky 1980).

Aito ilmiölähtöisyys lähtee siitä, että tekeminen organisoidaan ja johdetaan ilmiöiden ja niiden ratkaisemisen ehdoilla. Olemme nimittäneet tällaista organisoitumista palveluiden yhteydessä palvelusysteemin lähestymistavaksi (Laitinen ym. 2018, ekosysteemiin perustuvaksi hallinnaksi). (Kinder ym. 2020.) Ilmiölähtöinen johtaminen perustuu käytäntölogiikkaan (Stenvall ym. 2020; Stenvall ja Virtanen 2020). Kun toimintaa organisoidaan ja johdetaan aidosti ilmiölähtöisesti, on toiminta luonteeltaan alhaalta ylöspäin etenevää.

Se, että toiminnan organisointi tulisi määritellä ympäristön ja tekemisen luonteen perusteella, ei ole itsessään uusi tieteellisen keskustelun kohde. Organisaatioteoreettisessa tutkimuskeskustelussa on muun muassa pitkään käyty keskustelua siitä, että erilaisissa toimintaympäristöissä tarvitaan toisistaan poikkeavia toimintamalleja ja johtamista (esimerkiksi Minzberg 1983). Jos ilmiöt ovat syy-seuraussuhteiltaan yksinkertaisia, niiden ratkaisemista varten voidaan luoda selkeitä normeja. Monimutkaisia ilmiöitä käsittelevät ammattilaiset. Jatkuvasti muuttuvia ilmiöitä varten tarvitaan taas kykyä jatkuvaan uudelleenorganisointiin.

Voidaan siis ajatella, että luonteeltaan pysyvien ilmiöiden johtaminen on tyypillistä asiantuntijoiden johtamista. Ilmiöiden hallinnalle voidaan asettaa selkeitä tulostavoitteita. Toisaalta keskeinen haaste on, että julkisissa organisaatioissa tulee olla jatkuva valmius reagoida ja organisoida uudenlaisten ilmiöiden hallintaan. Tämä ei ole pelkästään sitä, että johtajat tai poliittiset päätöksentekijät tunnistavat uudet ilmiöt ja organisoivat organisaationsa toimimaan niiden ratkaisemiseksi. Kysymys on siitäkin, että organisaatioissa työskentelevät tunnistavat muuttuvat ilmiöt.

Ilmiöiden muuttuvan luonteen takia ilmiöiden johtaminen on organisaatioiden resilienssin johtamista. Resilienssi sisältää myös kyvyn kehittää uusia käytäntöjä ja toimintamalleja jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa, esimerkiksi uusien ilmiöiden ilmaantuessa (Lengnick, Hall ym. 2011). Julkisen hallinnon haaste on, että toimintaympäristössä tapahtuvien nopeiden muutosten reagoinnissa esimerkiksi jäykät päätöksentekorakenteet estävät menestyksen ja kehityksen.

Ilmiöiden johtamisen resilienssi edellyttää eri tavoin johtamistyön uudistumista. Olemme edenneet kohti sellaista ajattelutapaa, jota olen yhdessä Reijo Paajasen (Stenvall ja Paajanen 2018) kanssa tekemässämme kolumnissa nimitänyt heterarkkiseksi johtamiseksi. Esimerkiksi digitalisaatio – mukaan lukien tekoäly – on tehnyt informaation ja tiedon kulusta yhteiskunnassa avoimempaa. Tämän vuoksi johdon merkitys tiedon välittäjänä ja sanansaattajana on jatkuvasti vähentynyt. Nykyään tieto vaikkapa uusista innovaatioista tai teknologisista kehityssuunnista on kaikkien saatavilla. Ilmiöiden tunnistamiseen ja hallintaan voi organisaatioissa osallistua yhä useampi, minkä vuoksi organisaatioiden johtamisenkaan ei tulisi olla keskitetty.

Tavoitteiden ja tulevaisuuden tilannekuvien analysointi on ilmiölähtöisessä ja siihen liittyvässä resilienssin johtamisessa yhä tärkeämpää. Samoin julkiset organisaatiot tarvitsevat näkemyksellistä ja integroivaa johtoa (esimerkiksi Leponiemi 2019). Asioita on kyettävä kokoamaan yhteisten päämäärien ja arvojen alle. Johdon tehtävä on löytää synergioita toimintojen välillä, jotta syntyisi koottua osaamista ja resurssien käyttöä.

Asioiden integrointi tapahtuu toisaalta itseohjautuvuuden ja toisaalta vuorovaikutteisen johtamisen kautta. Vuorovaikutteisessa ja luottamukseen perustuvassa toimintakulttuurissa ihmiset ottavat toisensa huomioon ja pyrkivät kehittämään asioita yhdessä (Kinder ym 2020). Itseohjautuvuus merkitsee tilaa tehdä ratkaisuja nopeasti siellä, missä ilmiöiden ratkaisujen vaikuttavuus on suurin. Tämä tarkoittaa johtamistyötä asiakasrajapinnassa. Samoin itseohjautuvuus tarkoittaa mahdollisuutta kehittää asioita kokeilemalla. Toiminnan perustana on käytännön osaaminen, joka sekin muuttuu jatkuvasti ja perustuu oppimiseen.

Ilmiölähtöisyys, ja esimerkiksi siihen liittyvä itseohjaus, ei tarkoita kaoottista hallintoa. Johto on edelleen vastuussa siitä, että julkisissa organisaatioissa etsitään ratkaisuja ilmiöihin. Johto on myös organisaatioita koossa pitävä voima, koska ilmiöt saattavat erota toisistaan, ja voivat näin vaatia erilaisia toimintatapoja. Tällöin johtamisella selkeytetään, motivoidaan ja koordinoidaan jatkuvasti muuttuvaa organisaation toimintaa.

4.3 Merkityksellisten ilmiöiden johtaminen

Merkityksellisyys viittaa käsitteenä yleisesti siihen, että pidämme jotakin asiaa yksilöinä tai kollektiivisesti tärkeänä. Se, mitä pidämme merkityksellisenä, liittyykin yleisiin arvoihin ja yksilöllisiin tekijöihin. Esimerkiksi välittäminen lisää hyvinvointia ja merkityksellisyiden kokemusta. (Yeoman 2019; Stenvall ym. 2020.) Ihmiset haluavat elää merkityksellistä elämää. Julkisilla organisaatioilla on merkityksellisuuden kannalta tärkeä rooli työpaikkoina, ihmisille elämään vaikuttavina palveluorganisaatioina sekä yhteiskunnan kehityksen edistäjinä ja ongelmien ratkaisijoina.

Onkin helppo ymmärtää, miksi merkityksellisyys on tärkeää. Haasteellisempi kysymys on se, miten merkityksellisyyttä tulisi johtaa ilmiöiden yhteydessä. Tähän kysymykseen ei ole tutkimuskirjallisuudenkaan perusteella erityisen selkeitä vastauksia. Julkisia palveluita koskevan tutkimuksen perusteella erityisesti seuraavat neljä tekijää ovat tärkeitä merkityksellisuuden johtamisessa:

- Miten eri ryhmät ja henkilöt tulkitsevat merkityksellisyyttä?
- Miten tilanteet ja tapahtumat vaikuttavat merkityksellisyyteen?
- Minkälaisia johtamisen ja organisaatioiden toiminnan kehyksiä merkityksellisyyteen liittyy?
- Miten merkityksellisyys toimii mekanismina?

On selvää, että eri ryhmille ja viime kädessä yksittäisille ihmisille erilaiset ilmiöt ovat merkityksellisiä. Esimerkiksi tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen tai kestäväan kehitykseen liittyvät ilmiöt voivat näyttäytyä eri sukupolville eri tavoin. Tämän vuoksi organisaatioissa tarvitaan käytäntöjä, jotka tuovat esiin toisistaan poikkeavia merkityksellisiä asioita. Tällaisia voivat esimerkiksi olla ilmiölähtöistä johtamista tukeva moniääninen johtaminen ja yhteiskehittäminen (co-creation).

Toiseksi merkitykselliset ilmiöt liittyvät tilanteisiin ja tapahtumiin, joissa kulloinkin olemme. Tunnettu filosofi Victor Frankl (1985) onkin kuvannut sitä, miten tunnistamme kriiseissä itsellemme merkitykselliset asiat. Tämä tarkoittaa, että ilmiölähtöinen johtaminen on hyvin vahvasti kontekstissa johtamista.

Usein esimerkiksi kriisitilanteessa (kuten covid-19-tilanteessa) työntekijöillä on uudenlaista motivaatiota toimia ja organisoitua jonkin ilmiön ratkaisemiseksi, jos he kokevat sen merkitykselliseksi. Tämä tuo tehokkuutta toimintaan. Toisaalta varsinkin muutostilanteet saattavat aikaansaada kokemuksen merkityksellisten ilmiöiden kyseenalaistumisesta. Työntekijät ovat ehkä sitoutuneet emotionaalisesti ja oppineet nykyisten ilmiöiden suorittamiseen. Tällöin uusien ilmiöiden ratkaiseminen tai nykyisten ilmiöiden ratkaiseminen eri tavoin saattavat aiheuttaa merkittävää muutosvastarintaa, jolloin muutosjohtamisen kyvyt tulevat tärkeiksi.

Kolmanneksi merkityksellisyyttä tulkitaan ja arvotetaan suhteessa kehyksiin. Ne voivat olla henkilökohtaisia tai sosiaalisesti jaettuja, kuten

ammattilliset periaatteet. Organisaatioiden ilmiölähtöinen johtaminen edellyttää kehyksien asettamista. Kehyksien kautta kyetään paitsi tunnistamaan merkityksellisiä ilmiöitä myös tunnistamaan organisaation tulokulmaa ratkaista ja lähestyä ilmiöitä. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys on ilmiö, jota voidaan lähestyä monin tavoin. Parhaimmillaan vaikkapa työllisyyskokeiluissa kyetään luomaan uudenlainen, jaettu ja kokonaisvaltainen kehys, joka auttaa työllistymisessä.

Neljänneksi johtamisessa on kyettävä huomioimaan merkityksellisyyteen liittyviä mekanismeja. Näillä tarkoitetaan niitä tekijöitä, jotka tekevät joistakin asioista ihmisille merkityksellisiä ja vaikuttavat heidän toimintaansa. Merkityksellistä työntekijöille esimerkiksi on, että he näkevät työnsä tulokset, kokevat tekevänsä tärkeää työtä ja saavat työstään jatkuvaa palautetta (Kuoppakangas ym. 2020). Tämänkaltaisten tekijöiden huomioiminen kuuluu merkityksellisten ilmiöiden johtamiseen.

Oppimisen haaste liittyy siihen, miten opimme toisille merkityksellistä ilmiöistä ja niiden ratkaisemisesta. Jos esimerkiksi yliopiston johto ei opi ymmärtämään, minkälainen yhdenvertaisuus on uutta sukupolvea edustaville opiskelijoille merkityksellistä, voidaan olettaa toiminnassa kohdattavan merkittäviä vaikeuksia.

4.4 Oppiminen ilmiölähtöisesti johdetussa organisaatiossa

Oppimisesta voidaan esittää useita määritelmiä myös organisaatio- ja johtamisympäristössä (esim. Argote 2011). Tässä yhteydessä määrittelen oppimisen erityisesti prosessiksi, joka johtaa kognitiiviseen tai käyttäytymiseen liittyvään muutokseen uuden informaation hankinnan tai tulkinnan seurauksena. Informaatio voi tulla esimerkiksi kokemuksista, sosiaalisesta vuorovaikutuksesta tai olemassa olevasta tiedosta (esimerkiksi tutkimustieto) (esimerkiksi Heikkilä & Gerlak 2013).

Organisaatioympäristössä tarvitaan jatkuvaa oppimista, jotta kyetään tunnistamaan ja ratkaisemaan merkityksellisiä ilmiöitä. Toisaalta jopa organisaatioiden oppimista tutkineiden tutkijoiden keskuudessa on kiistanalainen kysymys, missä määrin organisaatioissa on mahdollista ylipäänsä vaikuttaa oppimiseen (esim. Senge 2020). On siis mahdollista kysyä, voidaanko oppimista edistää vai onko se jotakin sellaista, joka tapahtuu tai on tapahtumatta, kun muutamme toimintaamme. Tässä yhteydessä näen tärkeäksi juuri ilmiöihin liittyvän oppimisen, mutta lähdän myös siitä, että oppimista on johdettavissa systemaattisella tavalla. Tämä edellyttää siis oppimisen ratkaisemista ilmiönä organisaatioympäristössä.

Oppimista voitaisiin julkisissa organisaatioissa lähestyä ohjelmallisesti. Tällöin kunkin julkisen organisaation tulisi määritellä itselleen sopivia ratkaisuja oppimiseen liittyvissä kysymyksissä. Oppimisen johtamisen ohjelma perustuisikin nähdäkseni taulukossa 1 kuvattuihin tekijöihin. Koska julkiset organisaatiot eroavat toisistaan, myös oppimisen ratkaisumallit voivat poiketa toisistaan.

TAULUKKO 1 Oppimisen avainkysymykset, sisällöt ja tavoitteet julkisissa organisaatioissa.

	Sisältö	Tavoite
Kenen pitäisi oppia	Määritellään avainryhmät ja heidän tarpeensa	Avainryhmät kykenevät oppimaan ilmiöistä
Mitä pitäisi oppia	Määritellään oppimisen kohteet tavalla, joka tukee reformin toteutusta	Oppiminen edistää reformin eteenpäinvientiä
Miten opitaan	Määritellään oppimisympäristö ja oppimisen menetelmät	Oppimisen prosessi toteutuu systemaattisesti
Mitä poisopitaan	Määritellään se, mistä ja miten poisoppia ilmiöiden muuttuessa	Kyetään luopumaan aikaisemmasta
Miten hyödynnetään epäonnistumiset oppimisessa	Sovitetaan, miten käydään läpi epäonnistumiset	Kyetään hyödyntämään epäonnistumiset oppimisessa
Millä aikavälillä pyritään oppimaan	Määritellään lyhyen ja pitkän aikavälin oppimistavoitteet	Kyetään yhdistämään oppiminen ilmiöiden eri aikavälien ratkaisemiseen
Miten todennetaan oppiminen	Määritellään, miten oppimisen pitäisi olla havaittavissa toiminnassa ja eri toimijoiden ammatitaidossa	Kyetään tunnistamaan oppimista ja jakamaan sitä yhteisesti

Ensimmäinen oppimisen ohjelmaan liittyvä kysymys on, kenen pitäisi oppia ilmiöiden kehittyessä. Tutkimuskirjallisuudessa on käyty runsaasti keskustelua siitä, onko oppiminen yksilöllistä vai sosiaalista, ryhmiin, organisaatioihin vai systeemeihin liittyvää. Esimerkiksi yksilöllinen näkökulma perustuu oletukseen, että olemme yksilöinä suhteessa johonkin, minkä vuoksi oppiminen on henkilökohtaista ja persoonallista. Ryhmien, vaikkapa ammattiryhmien, organisaation tai systeemin tasolla oppiminen on puolestaan oletuksellisesti kollektiivista ja sosiaalista.

Ilmiöiden hallinnassa voi olla ongelmana se, että samanaikaisesti eri toimijat oppivat toisistaan poikkeavasti ja eriyttämällä. Tällöin ongelma liittyy ilmiöihin, joita tutkimuskirjallisuudessa on ymmärretty poissulkevuu- den ja sisäänsulkeutumisen käsitteillä (esim. Stacey 2009: 180–200). Esimerkiksi johtamistehtävissä työskentelevien oppiminen saattaa olla toisenlaista kuin asiantuntijoiden. Pahimmillaan voi seurata ohipuhumista ja integroitumista vain oman sosiaalisen ryhmän ajatteluun. Johtamisessa tulee siis hallita ja tiedostaa erilaisten ryhmien oppimisen dynamiikka ja oppimisen vaikutukset toimintaan.

Toiseksi oppimista koskevassa ohjelmassa tulisi määritellä oppimisen sisältö. Halutaanko esimerkiksi laaja-alaista vai suppeaa oppimista? Julkisen johtamisen tutkijoiden keskuudessa on käyty runsaasti keskustelua siitä, minkälaiseen oppimiseen julkisella sektorilla on kannustettu. Ilmiölähtöisessä johtamisessa korostuu kaksi asiaa. Ensinnäkin oppimisessa tulee huolehtia jatkuvasti siitä, että ilmiöiden ja organisaatioiden kokonaisuuden ymmärrys kehittyy. Johdon tulee siis luoda jatkuvaa kokonaisyymmärrystä, luovaa vuorovaikutusta ja dialogia merkityksellisyyden tunnistamiseksi.

Ilmiölähtöisessä oppimisessa on keskeistä toimijan oma oivallus ja kyky havaita ilmiöitä. Opimme silloin, kun meillä on jokin sidos opittavaan asiaan tai ilmiöön (ks. Lonka ym. 2018). Merkityksellinen oppiminen edellyttää, että ihmiset oppivat toimimaan osaamisensa ylärajoilla ja kehittämään ajattelun ja toiminnan taitoja (Lonka 2020). Jatkuvan oppimisen johtamisessa tulisikin pyrkiä varmistamaan, että mahdollisimman monella olisi liittymäpinta keskeisiin organisaatioiden toimintaan vaikuttaviin ilmiöihin.

Kolmas kriittinen ja ratkaisua vaativa kysymys on oppimisprosessi. Se liittyy siihen, miten opitaan. Oppimisprosessejakin voi olla lukemattomia. Opimme niin sisäisten, meihin itseemme liittyvien, tekijöiden kuin ulkoisten tekijöiden kautta (esim. Kinder, Stenvall ja Memon 2019). Ilmiölähtöisessä oppimisessa kokemukset ja arkiajattelu ovat lähtökohta (Tarjanen ja Kostiainen 2020, 6–8). Samoin ilmiöiden hallinnassa on myös toiminnallinen oppiminen keskeistä. Opimme arkikokemuksista kokeilemalla ja toimimalla. Oppimista vahvistavat ilmiöiden kokeminen merkityksellisiksi ja sen aikaansaama emotionaalinen sitoutuminen (Tirronen, Kinder ja Stenvall 2020). Johtamisella tulisi siis antaa tilaa arkikokemuksista lähtevälle oppimiselle.

Neljänneksi oppimista koskevaan ohjelmaan tulisi sisällyttää pohdinta oppimisen kääntöpuolesta, poisoppimisesta. Esimerkiksi merkityksellisiä, uusia ilmiöitä ratkaistaessa joudumme luopumaan ainakin jossain määrin aikaisemmin opituista tavoista ja käytännöistä. Ymmärrämme, että mikä on merkityksellistä meille, ei välttämättä ole sitä muille.

Poisoppiminen ei ole silti unohtamista, vaan enemmänkin sen hyväksymistä, että aikaisemmat ajattelun ja käyttäytymisen mallit eivät enää ole tarkoituksenmukaisia (Stenvall ym. 2018). Monesti uusi ja vanha opittu kulkevat rinnakkain. Aikaisemmin opittu ja hetkellisesti poisopittu saattaa myös tulla tarpeelliseksi uudelleen. Tässä suhteessa elinikäiseen oppimiseen sisältyvä poisoppiminen ei tarkoita unohtamista. Esimerkiksi Suomessa saatiin kokemusta pandemioissa toimimisesta 2000-luvun alkupuolella (esimerkiksi SARS). Tilanteen mentyä opittu poisopittiin normaalioloissa, mutta jälleen ”opittiin uudelleen” covid-19-tilanteessa.

Viidenneksi oppimista koskevassa ohjelmassa tulisi määritellä se, miten oppiminen suhteutuu epäonnistumisiin. Kuten kokeilujen yhteydessä on monesti todettu (esim. Antikainen ym. 2019) kaikkeen uuden tekemiseen – esimerkiksi uudenlaisten ilmiöiden hallintaan – sisältyy epäonnistumisen riski. Periaatteessa epäonnistumiset toisaalta tarjoavat mahdollisuuden uuden oppimiseen. Jotta tämä toteutuisi, keskeistä on johdon suhtautuminen epäonnistumisiin ja niiden käsittelyyn. Erityisen haasteellinen tilanne on silloin, kun johdon oman toiminnan seurauksena jokin asia epäonnistuu.

Kuudenneksi oppimisen ohjelman yhteydessä tulisi ratkaista aikakysymys. Lyhyen aikavälin oppimisessa kysymys on konkreettisesta ongelman ratkaisusta. Toisaalta kompleksisuuden hyväksyminen tarkoittaa, että oppimisen tulisi olla jatkuvaa. Tavoitteena voi olla esimerkiksi luoda sellainen systeemi, joka kykenee itse oppimaan ja kehittymään. Tällainen adaptiivinen oppiminen kasvattaa esimerkiksi ratkaisu- ja innovaatiokyvykkyyttä.

Seitsemänneksi haasteena on oppimisen todentaminen. Mistä tunnistamme sen, miten olemme oppineet jotakin, esimerkiksi parempaa merkityksellisen ilmiön uudelleen oppimista? Osa oppimisesta on havaittavissa tietona, uusina käytäntöinä ja ongelmanratkaisukyknä. Osaa oppimisesta kyetään kuvaamaan ja tarinallistamaan. Kuitenkin on myös mahdollista, että paljon opittua jää piileväksi ja näkymättömäksi.

4.5 Yhteenveto

Tässä kirjoituksessa on käsitelty merkityksellisten ilmiöiden johtamista ja pysyväluonteisen oppimisohjelman piirteitä julkisissa organisaatioissa. Yhtälö ei ole mahdoton.

Ilmiölähtöisessä ja resilienssiä aikaansaavassa johtamisessa olisi panostettava sellaisiin tekijöihin, jotka samanaikaisesti luovat jatkuvuutta ja sopeutumiskykyä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi vuorovaikutusta ja itseohjautuvuutta edistävät toimintatavat, osaaminen ja kulttuuri. Organisaatioiden johtamisessa toisaalta on kyettävä johtamaan tavoitteiden määrittämistä ja niiden saavuttamista, mutta toisaalta myös toimia ilmiötasolla organisoiden toimintaa tavoitteiden ja asioiden hoidon ehdoilla. Johtaminen edellyttääkin paitsi käytäntölogiikan ymmärtämistä myös kykyä työskennellä yhdessä henkilöstön ja asiakkaiden kanssa. Tämä tarkoittaa, että johtamisessa korostuu kyky johtaa toisille merkityksellisiä ilmiöitä.

Määrittämällä ja laatimalla oppimiseen liittyvä ohjelma voidaan oppimista johtaa tietoisesti ja systemaattisesti. Mietitty ja julkisen organisaation erityispiirteet huomioiva ohjelma luo myös pysyviä käytäntöjä ja jatkuvuutta oppimiseen. Tässä mielessä ohjelmat ovat keskeinen perusta sille, että julkisista organisaatioista kehittyä elinikäisen oppimisen edistäjiä.

On myös hyvä tiedostaa, että organisaatioissa oppiminen liittyy erityisesti tietoon, osaamiseen ja muutoskykyyn. Tyypillinen oppimistilanne uusien tai muuttuvien ilmiöiden yhteydessä ei ole joko–tai-tilanne. Usein työntekijät ja johto ovat samanaikaisesti uusien ilmiöiden edessä sekä asiantuntijoita että aloittelijoita. Lisäksi ilmiössä saattaa olla piirteitä, joista kukaan ei tiedä täsmällisesti etukäteen, eli kaikki toimijat ovat enemmän tai vähemmän noviiseja.

Koska oppiminen on emotionaalista, opimme luultavimmin parhaiten silloin, kun koemme ilmiöt merkityksellisinä (ks. Tirronen, Kinder ja Stenvall 2020). Panostamalla merkityksellisyyteen ja siihen liittyvään oppimiseen julkinen organisaatio kykenee paitsi ratkaisemaan yhteiskunnassa merkittäviä ilmiöitä myös luomaan motivoivan työympäristön.

Lähteet

- Antikainen, R., Kangas, H. L., Alhola, K., Stenvall, J., Leponiemi, U., Pekkola, E., ... & Poskela, J.** (2019). Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet.
- Argote, L.** (2011). Organizational learning research: Past, present and future. *Management learning*, 42 (4), s. 439–446.
- Frankl, V. E.** (1985). *Man's search for meaning*. Simon and Schuster.
- Heikkilä, T., & Gerlak, A. K.** (2013). Building a conceptual approach to collective learning: lessons for public policy scholars. *Policy Studies Journal*, 41(3), s. 484–512.
- Kinder, T., Stenvall, J., & Memon, A.** (2019). Play at work, learning and innovation. *Public Management Review*, 21 (3), s. 376–399.
- Kinder, T., Six, F., Stenvall, J., & Memon, A.** (2020). Governance-as-legitimacy: are ecosystems replacing networks? *Public Management Review* (online).
- Kuoppakangas, P., Kinder, T., Stenvall, J., Laitinen, I., Ruuskanen, O-P., Rannisto, P-H.** (2019). Examining the Core Dilemmas Hindering Big Data-related Transformations in Public-Sector Organisations. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XII, No. 2, Winter 2019/2020.
- Kuoppakangas, P., Kinder, T., Lindfors, J., Stenvall, J., Talonen, A.** (2020). COVID-19 triggering homecare professionals' change of attitudes towards e-Welfare. *Finnish Journal of eHealth and eWelfare* 12 (13) s. 241–249.
- Laitinen I., Stenvall J., Kinder T.** (2018) Street-level new public governances in integrated services-as-a-system, *Public Management Review*, 20:6, s. 845–872.
- Lengnick-Hall, C. A., Beck, T. E., & Lengnick-Hall, M. L.** (2011). Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. *Human resource management review*, 21 (3), s. 243–255.
- Leponiemi, U.** (2019). Kollektiivinen kapasiteetti: Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Lonka, K., Makkonen, J., Berg, M., Talvio, M., Maksniemi, E., Kruskopf, M., ... & Westling, S. K.** (2018). Phenomenal learning from Finland. Edita.
- Lonka, K.** (2020). Ilmiölähtöinen oppiminen kasvatopsykologian näkökulmasta. Ilmiölähtöinen oppiminen. Ilmiömäistä! ilmiölähtöinen lähestymistapa uudistamassa opettajuutta ja oppimista. Jyväskylä. Jyväskylän yliopisto. s. 198–211.
- Mintzberg, H.** (1983). *Power in and around organizations*. Prentice Hall.
- Paaanen, R., Stenvall, J.** (2018). [Kunta 2.0 on heterarkkinen: se pomottaa vähemmän](#).
- Senge, P. M.** (2020). Commentary: Why practicing a system's perspective is easier said than done. *Applied Developmental Science*, 24 (1), s. 57–61.
- Stacey, R. D.** (2009). Complexity and organizational reality: Uncertainty and the need to rethink management after the collapse of investment capitalism. Routledge.
- Stenvall, J., Kinder., Kuoppakangas, P., Laitinen, I.** (2018) Unlearning and public services – A case study with Vygotskian approach. *Journal of Adult and Continuing Education*.
- Stenvall, J., Laitinen, I., Yeoman, R., Thompson, M., Santos, M** (2020) Beyond Public Value: A new agenda for future cities? *Käsikirjoitus* (Palgrave).
- Stenvall, J., Virtanen, P.,** (2020) Reformit systeemisenä muutoksena. *Käsikirjoitus*.
- Tarjanne, M., Kostiaisen, E.** (2020) Ilmiölähtöinen oppiminen. Teoksessa Tarnanen, M., & Kostiaisen, E. (toim.). Ilmiölähtöinen oppiminen. Ilmiömäistä! ilmiölähtöinen lähestymistapa uudistamassa opettajuutta ja oppimista. Jyväskylä. Jyväskylän yliopisto. s. 7–19.
- Tirronen, A., Kinder, T., & Stenvall, J.** (2020). Learning in Finnish Social Work Practice and Research. *The British Journal of Social Work*. (online)
- Yeoman, R.** (2019). *Ethics, Meaningfulness, and Mutuality*. Routledge.

5 Jatkuvan oppimisen uudistaminen hallintopolitiikan keinoin

Timo Aarrevaara

5.1 Hallintopolitiikan lähtökohta uudistamiseen

Tämä luku käsittelee jatkuvan oppimisen ilmiöpohjaista hallintaa hallintopolitiikan näkökulmasta. Jatkuvaa oppimista käsittelevät politiikkatoimet voivat kohdistua regulaatioon, rahoitukseen ja rakenteellisiin ratkaisuihin, mutta odotukset kohdistuvat myös eriarvoistumisen muotoihin, syrjäytymiseen ja aliedustettujen ryhmien asemaan jatkuvan oppimisen toimenpiteissä. Nämä toimenpiteet voivat olla nopeavaikuttaisia, mutta järjestelmän legitimitietin ratkaisee pitkäjänteinen vaikuttavuus. Voiko hallintopolitiikka edistää laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita kuten kilpailukykyä, osaamista, osallisuutta ja sivistystä, ja onko näiden elementtien uudistaminen todennettavissa?

Jatkuvan oppimisen hallintopolitiikka on uudistamispolitiikan väline, jossa poliittisen päätöksenteon, elinkeinoelämän, oppijoiden ja jatkuvan oppimisen toimenpiteistä hyötyvien instituutioiden näkökulmat yhdistyvät.

Oleellista on, että jatkuvan oppimisen toimenpiteiden vaikuttavuus voidaan todentaa ja sitä voidaan myös arvioida hallinnon järjestämisen ja toiminnan kautta. Näin hallintopolitiikka on suppeassa merkityksessä toiminnan uudistamista ja laajassa merkityksessä myös toiminnan järjestämisestä päättämistä (Hyyryläinen, 1999).

Suppeassa merkityksessä jatkuvan oppimisen toimenpiteillä, resurssi- ja säädösohjauksella ja tavoitteiden asettamisella voidaan rakentaa uudistuvaa suomalaisen jatkuvan oppimisen toimintamallia. Hallintopolitiikan laaja tulkinta on jatkuvan oppimisen kysymyksissä oleellinen lähtökohta, koska informaatioteknologian kehitys, toiminnan globaalit ilmiöt ja muuttuvat tarpeet ohjaavat tarkastelemaan ilmiötä laajemmin kuin kotimaisten instituutioiden näkökulmista. Näistä elementeistä muodostuvat jatkuvan oppimisen ratkaisut hallinnon prosesseissa ja toimijoiden preferensseinä, jolloin laajan ja suppean määritelmän tavoitteet ovat samanaikaisesti uudistusten agendalla. Esimerkiksi Sitran raportissa (2019) jatkuvan oppimisen preferenssit on tiivistetty kilpailukykyyn, osaamiseen, osallisuuteen ja sivistykseen.

Suomessa on vahva tietoyhteiskuntaan kiinnittyvä käsitys oppimisesta ja osaamisesta. Käsitteet, joilla keskustelua jatkuvasta oppimisesta käydään, perustuvat pitkälti tietoyhteiskunnan viitekehykseen. Toimintamallit ja poliittiseen ohjaukseen perustuvat toimenpiteet, joilla osaamista kuvataan, kiinnittyvät tiedon merkitykseen yhteiskunnassa, tietotalouden ilmiöihin, kansainvälistymiseen ja laajemmin globalisaation teemaan sekä koulutuksen relevanssiin (Drucker 1993).

Valtiolla ja yhteiskunnan vakiintuneilla instituutioilla on osaamisen määrittäjinä keskeinen rooli. Kansalliset intressit samoin kuin koulutusjärjestelmän vahvuudet ja katveet näyttäytyvät oleellisina osaamisen ja oppimisen varmistajina. Nämä ovat suppean hallintopolitiikan aluetta, jossa ohjauksen ja toimenpiteiden vaikutus ulottuu ennen kaikkea alan vakiintuneisiin toimijoihin.

Suomessa 2000-luvun jatkuvan oppisen trendinä ovat olleet tietoon perustuva kansakunnan ja talousjärjestelmän tavoitteiden edistäminen sekä tutkimus- ja koulutusinstituutioiden roolin uudelleen määrittäminen. Tietoyhteiskunnan viitekehys avaa silti myös mahdollisuuden ymmärtää osaaminen ja oppiminen laajempänä ilmiönä, jossa jatkuvan oppimisen systeemiin vaikuttaminen perustuu oppimisen ja osaamisen tulkintaan globaalina ilmiönä.

Tämä voisi olla ilmeinen uudistamisen lähtökohta 2020-luvun oppimisen ja osaamisen epäjatkuvuuskohdassa, mutta ilmiön vaikuttavuuden todentaminen edellyttää myös uudistamisen määrittämistä näistä lähtökohdista. Jos vaikuttavuutta tarkastellaan esimerkiksi ohjelmateorian näkökulmasta, määrittävät julkilausutut tavoitteet vaikuttavuuden elementit. Hallinnon määrittämät toimet voivat olla oikeudenmukaisia jatkuvaa oppimista ylläpitävän järjestelmän näkökulmasta, mutta hallintopolitiikan laajemmassa näkökulmassa osaamisen kasvun ja oppimisen määrittäminen on edellytyksenä vaikuttavuuden todentamiselle.

Jatkuvan koulutuksen interventiot voivat kohdistua yhteiskuntapoliittisesti merkittäviin toimenpiteisiin, kuten aikuiskoulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumiseen jatkuvaan oppimiseen (VNK 2019). Tällainen positiivisen syrjinnän lähtökohta voi olla strategisesti perusteltua, ja siihen kytkeytyvä poliittinen ohjaus voi tuottaa vahvaa ja todennettavaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Hallintopolitiikan toimet voivat kohdistua oppijoiden osallisuuteen sekä keskeisten instituutioiden kuten oppilaitosten, elinkeinoelämän, päätöksentekijöiden ja voittoa tavoittelemattoman sektorin yhteistyöhön.

Oppimisen todentaminen on toki oleellinen elementti, mutta systeemin näkökulmasta toimijoiden määrittäminen ja yhteistyö ovat tekijöitä, joiden kautta syntyy hallintopolitiikan käsitys järjestelmän uudistumisesta.

Jatkuva oppiminen on hallintopolitiikan näkökulmasta tarkasteltuna kiinnostava ilmiö, koska sen toimintakenttä on hajanainen, toiminnassa on mukana paljon epämuodollista koulutusta ja se sisältää toimijoiden vaihtelevaa sitoutumista laajempiin tavoitteisiin.

Silti yhteiskunnallinen keskustelu asettaa jatkuvalla oppimiselle laajoja tavoitteita, jotka kiinnittyvät laajemmin osaamiseen ja sen tuottamiin seurauksiin yhteiskunnassa. Ihmisten elämässä oppimisella on erilainen rooli eri elämänvaiheissa, eivätkä ikäkohortit kiinnity yhtenäisillä tavoilla jatkuvan oppimisen muotoihin. Tutkintotavoitteinen ja pätevyyskäsitteitä tuottava muodollinen koulutus kytkeytyy vakiintuneisiin koulutuksen järjestäjiin, mutta jatkuvan oppimisen kysyntään vastaavat laajasti erilaiset epämuodollisen koulutuksen ja opiskelun mahdollistavat instituutiot. Varsinkin informaatioteknologiaa hyödyntävien toimijoiden ilmaantuminen ja poistuminen koulutuksen markkinoilta on vilkasta.

5.2 Jatkuvan oppimisen rautahäkki

Hallintopolitiikan laajasta näkökulmasta tarkasteltuna jatkuvan oppimisen elementtejä ovat oppimisen palvelujen saavutettavuus, toimivat rahoitusjärjestelmät ja vahva yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Hallitusohjelman jatkuvan oppimisen järjestelmän muutostavoitteissa tarkastellaan koulutuksen tarjontaa ja rahoitusta, sosiaali-, muutos- ja työttömyysturvaa, omaehtoista ja työvoimapolitiittista koulutusta sekä osaamisen tunnistamista (VNK 2019). Tämä on näkemys jatkuvan oppimisen yhteiskunnallisesta viitekehyksestä, joka voi myös jättää oleellisia uudistamisen elementtejä tarkastelun ulkopuolelle.

Poliittinen ja hallinnollinen ohjaus ei kuitenkaan voi kohdistua kaikkiin järjestelmän elementteihin, ja voidaan lähteä siitä, että muutoksilla on vaikutuksia myös kokonaistarkastelun ulkopuolelle jääviin systeemin elementteihin. Ohjelmateorian lähtökohdasta juuri hallitusohjelmaan kirjatut elementit ovat pohja vaikuttavuusarvioinnille.

Koska jatkuvan oppimisen tavoitteet ovat hajanaisia, on vaikuttavuuden todentaminen ja mielekkäiden aikajänteiden määrittäminen enemmän politiikan kuin hallinnon aluetta. Sitran raportti (2019) liittyy yhteiskunnallisessa tarkastelussa yhteen sivistyksen ja osallisuuden sekä osaamisen uudistamisella saavutettavan taloudellisen kestävyys- ja kilpailukykyyn. Tämä edustaa laajasti hyväksyttyä koulutusoptimismiin perustuvaa käsitystä, jossa koulutuksen voidaan tulkita edustavan valtion sivistysihannetta. Tämä käsitys korostaa koulutuksen merkitystä sosiaalisena tietovarantona, kun taas näin määriteltynä oppimisyhteiskunta voi synnyttää myös marginalisaatiota (Lehtomäki 2005, 14).

Sivistysihanne jatkuvan oppimisen kohteena voi olla luonteeltaan niin generalistista ja yleissivistävää, että sen toteutuminen yksinomaan muodollisen koulutuksen keinoin ei ole mielekästä. Silti sivistys voi tuottaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta esimerkiksi oppijoiden kapasiteetin kasvuna, muiden ihmisten laajempaa ymmärtämisenä työelämässä ja oppijan oman näkökulman tai itsemääräämisen hahmottamisena suhteessa omaan työympäristöön. Myös nämä sivistyksen kapasiteettia vahvistavat tekijät voivat toteutua yhteiskunnallisina vaikutuksina, kuten mahdollisuutena siirtymiin työmarkkinoilla.

Koulutuksellisen tasa-arvon toteutuminen on eri tavalla koulutuksen hyötyä korostava tavoite kuin sivistyksen ihanne. Koulutuksellinen tasa-arvo voi toteutua nopeavaikutteisina toimenpiteinä muodollisen oppimisen kautta siten, että oppija hankkii pätevyys- ja tutkintoja. Tähän sisältyy ilmeisiä riskejä, sillä pitkäkestoisten erikoisalojen muuntokoulutusten toteutus ei ole aina tuottanut ennustettua vaikuttavuutta.

Muodollisessa ja epämuodollisessa koulutuksessa oppijan kapasiteetin kasvu voi tuottaa tasa-arvon toteutumisen kannalta vahvoja aineettomia oikeuksia, joiden tavoittelu voi olla oppijalle tärkeämpää kuin pätevyys- ja tutkintojen tavoittelu. Ilmiöpohjaisena tarkasteluna jatkuva oppiminen on globaali ilmiö, jossa oppimisen tunnistaminen ja tunnustaminen ei ole tutkintotavoitteisiin sitoutuneille koulutusorganisaatioille ongelmatonta.

Jatkuvan oppimisen uudistus etenee parhaiten, kun sille määritellään yhteiskunnalliset tavoitteet ja mahdollistetaan kokeiluja, joissa oppimista tuetaan informaatioteknologialla. Ne ovat luontevia lähtökohtia uudistamiselle, mutta tapahtuvat instituutioiden ja teknologioiden määrittämässä rautahäkissä.

Kun jatkuvan oppimisen politiikan tavoitteet, kohteet ja jatkuva oppimista toteuttavat instituutiot eivät muodosta yhtenäistä ja vakaata kokonaisuutta, on mahdollisuus, että järjestelmä alkaa järjestyä vakiintuvien toimintatapojen ja käytössä olevien teknologioiden kautta. Organisaatiotutkimuksessa toimintatapojen dominanssi tunnetaan Max Weberin metaforana rautahäkistä, jossa keinot alkavat muovata tavoitteita. Tällainen ”teräskotelo” kattaa toki useita merkityskerrostumia (Pankakoski, 2018). Oleellista on se, että mahdollisuudet ja laajemmat yhteiskunnalliset kehykset voivat muodostaa nopeastikin muuttuvia käsityksiä jatkuvan oppimisen tarpeista, kohteista ja preferensseistä.

Esimerkiksi covid-19-pandemian aikaansaama tarve etäyhteyksin toteutuvaan oppimiseen voi korostaa epämuodollisia itseoppimisen muotoja ja koulutuksen järjestäjiä, joilla on kapasiteetti tämän mahdollistavaan informaatioteknologian hyödyntämiseen. Informaatioteknologia ja siihen perustuvat toimintamallit määrittävät tavoitteita, joiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus voi olla ennustamatonta. Tämä ennustamattomuus voi tuottaa toimenpiteitä, joiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei ole mahdollista todentaa.

Jatkuvan oppimisen hallintopolitiikan keskustelussa voidaan tunnistaa ainakin kaksi eri näkökulmaa.

Laajoja yhteiskunnallisia päämääriä legitimoiva sisällöllisen rationaalisuuden lähtökohta korostaa julkilausuttuja tuloksia, poliittisesti ohjattuja arvoja ja niitä toteuttavan päätöksenteon tehokkuutta. Prosessit, menettelytavat ja toimintatavat voivat olla määriteltyjä, ja jatkuvan oppimisen inhimilliset ja taloudelliset resurssit ovat tunnistettavissa. Jatkuvan oppimisen hallintopolitiikka näyttäytyy tästä näkökulmasta universaalina järjestelmänä, jonka toimijat ja tavoitteet ovat taloudellisen ja säädöksiin perustuvan ohjauksen kohde. Sisällöllinen rationaalisuus mahdollistaa yhteiskunnalliset tavoitteet, joiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus on osoitettavissa. Tällaisia yhteiskunnallisia tarpeita voivat olla esimerkiksi työmarkkinoita tukeva erikoistuminen ja kilpailukyky. Hallinnon arvioinneissa on kuitenkin tullut esille, että toimenpiteiden tarpeet ovat muuttuneet ennen kuin esimerkiksi muuntokoulutuksista valmistuneet ovat siirtyneet työmarkkinoille (Aarrevaara & Kivistö, 2006).

Kommunikatiivinen rationaalisuus vie näkökulmaa oppimisen ja kapasiteetin rakentumiseen toimijalähtöisesti. Toimijoita voivat olla jatkuvan oppimisen instituutiot ja yksilöt, joiden lähtökohdat ovat dynaamisia. Tällaista lähtökohtaa tukevia järjestelmiä ovat esimerkiksi systeeminen opitun tunnistaminen ja tunnustaminen. Niidenkin avulla voidaan toteuttaa sivistyksen ideaan perustuvia jatkuvan oppimisen tavoitteita. Jatkuvan oppimisen järjes-

telmän dynaamisuuden tavoitteissa on mahdollista yhdistää sivistystä ja työelämälähtöisiä monimuotoisia koulutuskokonaisuuksia.

Osa jatkuvan oppimisen uudistamisesta tapahtuu käytännössä nopeavai-
kutteisilla toimilla, joita ovat esimerkiksi korkeakoulutuksen avaaminen
nykyistä laajemmin oppijan ja jatkuvan oppimisen alustaksi (VNK 2019).
Nopeavaikutteisten politiikkatoimien mahdollisuus muuttaa koko systeemiä
on toki rajallinen, mutta niillä voi olla ennustamattomia vaikutuksia.

Hallintopolitiikan näkökulmasta katsoen voi olla tavoitteellista luoda
järjestelmiä, joissa niukkoja resursseja kohdistetaan ohjauksen avulla kohde-
ryhmiin, joiden kouluttautumisella voidaan saavuttaa todennettua yhteis-
kunnallista vaikuttavuutta. Jatkuvan oppimisen järjestelmässä sisällöllisen ja
kommunikatiivisen rationaalisuuden lähtökohdat toteuttavat yhteiskunnal-
lista vaikuttavuutta, mutta eri tavoin.

5.3 Työntääkö hallintopolitiikka jatkuvaa oppimista eteenpäin?

Miten jatkuva oppiminen tulisi organisoida, ja kenelle annetaan taloudelliset
ja säädöksiin perustuvat mahdollisuudet sen toteutukseen? Jos korostetaan
koulutuksen tasa-arvoa, toteutuvat nämä toiveet ensisijaisesti tutkintotavoit-
teisen koulutuksen instituutioiden kautta. Jos tavoitteina ovat sivistys ja
oppijan kapasiteetin kasvu, ovat mahdollisuudet laajemmat. Jatkuvan oppi-
misen rahoitus ja pitkäjänteisten tavoitteiden muodostuminen voivat muo-
dolisessa oppimisessa toteutua vakiintuneiden osapuolten yhteistyönä.

Ilmiöpohjaiset tarkastelut rohkaisevat laajempaan, sivistystä tukevaan
jatkuvan oppimisen lähtökohtaan, joka voi mahdollistaa myös integroitumi-
sen työelämään esimerkiksi työssäoppimista laajentamalla.

Suppea hallintopolitiikan lähtökohta tuottaa jatkuvan oppimisen uudis-
tamista ensisijaisesti kotimaisessa perspektiivissä ja tunnistettavien toimijoi-
den avulla. Järjestelmän legitimitietin ratkaisee kuitenkin pitkäjänteinen
vaikuttavuus, joka perustuu julkilausuttuihin tavoitteisiin ja globaaliin näkö-
kulmaan jatkuvan oppimisen toteutuksessa. Laajoissa yhteiskunnan resurs-
seja merkittävästi hyödyntävissä toiminnoissa tämä on välttämätön lähtö-
kohta. Ei voida lähteä siitä, että vaikuttavuutta todennettaisiin ilman julki-
lausuttuja jatkuvan oppimisen tavoitteita. Jos todennettuja tavoitteita ja
niihin perustuvia mahdollisuuksia ei määritetä, voi edessä olla vakiintunei-
den instituutioiden ja teknologioiden muodostama rautahäkki.

Kulunut vuosi 2020 on osoittanut, että kompleksisessa toimintaympäris-
tössä jatkuvan oppimisen tavoitteet ja välineet sen toteuttamiseen voivat
muuttua nopeammin kuin niiden vaikuttavuutta voidaan todentaa. Infor-
maatioteknologian kehitys ja globaalit oppimisen trendit voivat jäädä hyö-
dyntämättä, jos jatkuvan oppimisen uudistamisen tavoitteet määrittyvät vain
kapean hallintopolitiikan kautta.

Hallitusohjelmaan (VNK 2019) sisältyvät yhteiskunnalliseen viitekehyk-
seen perustuvan jatkuvan oppimisen järjestelmän elementit. Niiden vaikutta-

vuoden arviointi ja seuranta voivat kattaa nopeavaikutteisia ja osin myös pitkäjänteisiä politiikkatoimia. Katveeseen voi silti jäädä globaalissa jatkuvan oppimisen ilmiössä toimijalähtöisen oppimisen ja kapasiteetin rakentumisen elementtejä, jotka ovat osittain tai kokonaan määriteltyjen systeemisten ominaisuuksien ulkopuolella. Globaalit oppimisen mahdollisuudet ovat niin laajoja, ettei jatkuvan oppimisen vaikuttavuutta voi tarkastella ilman näitä tekijöitä. Ilman näitä vaikuttavuuden tarkastelu kohdistuu jatkuvan oppimisen rautahäkkiin, eikä huomioi laajasti toimijalähtöisen ja informaalin oppimisen lähtökohtia.

Kilpailukyky korostuu jatkuvan koulutuksen toimien lähtökohtana, ja se ohjaa jatkuvan oppimisen instrumentteja työelämän määriteltyihin tarpeisiin. Tähän sisältyy jatkuvan oppimisen yksi oleellisista dilemmoista. Sivistyksen ideaa toteuttavat generalistit tuovat muuttuville työmarkkinoille dynaamisuutta, mutta koulutuksen muodot suosivat työmarkkinakelpoisuutta lisääviä spesialisteja. Kumpaa tukevaa systeemiä jatkuvan oppimisen uudistusten pitäisi edistää? Jatkuvan oppimisen systeemin muutos on laaja tavoite, jonka vaikuttavuuden todentaminen edellyttää muutoksen tavoitteiden määrittelyä. Hallitusohjelmassa (VNK 2019) näitä toimia on kohdistettu erityisesti eriarvoistumisen muotoihin, syrjäytymiseen ja aliedustettujen ryhmien asemaan. Niihin kohdistetut instrumentit voivat avata mahdollisuuksia myös laajemmille systeemisille muutoksille. Jos näitä lähtökohtia otetaan jatkuvan oppimisen uudistamisen tavoitteeksi, voidaanko vaikuttavuutta todentaa sillä, miten koulutukseen vähemmän osallistuvat kiinnittyvät vakiintuneisiin koulutuksen järjestäjiin sekä tutkintotavoitteiseen ja pätevöittävään koulutukseen? Vai onko vaikuttavuuden lähtökohtana laajemman sivistyksen kapasiteetin kasvun todentaminen? Jos tavoitteena on välttää koulutuksen kasautumista, tulisi vaikuttavuutta tarkastella molempien kautta.

Jatkuvan oppimisen vaikuttavuuden tarkastelu toteutuu osana laajempia yhteiskunnan reformeja. Jos näin ei ole, jatkuvan oppimisen vaikuttavuuden arviointi toteutuu omassa kuplassaan. Oleellista on, miten muut reformit suhteutuvat jatkuvaan oppimiseen perustuvaan osaamisen uudistumiseen. Hallintopolitiikka voi olla laajempia reformeja toteuttava lähtökohta, jonka vaikuttavuus toteutuu myös muun yhteiskunnan uudistumisen kautta. Hallintopolitiikka näyttäytyy tästä näkökulmasta synergian välineenä ja mahdollisuutena tukea jatkuvan oppimisen uudistusta ja sitä toteuttavia institutioita.

Lähteet

- Aarrevaara, T. & Kivistö, J.** (2006). [Ohjausteoria käytännössä: Tietoteollisuuden lisätoimenpideohjelman toimeenpanoprosessi](#). Teoksessa Aarrevaara, T. & Herranen, J. (eds.): Mikä meitä ohjaa? Artikkelikokoelma Jyväskylässä 5.–6.9.2005 järjestetystä korkeakoulutuksen tutkimuksen IX symposiumista. Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto. Viitattu 22.10.2020.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K.** (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies* 12:4, 721–746.
- Drucker, P.** (1993). The Rise of the Knowledge Society. *The Wilson Quarterly*.
- Finkelstein, M. J. & Jones, G. A.** (2019). Professorial pathways: Academic careers in a global perspective. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hyryläinen, E.** (1999). [Reformit, hallintopoliittikka ja yhdenmukaistuminen: vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä](#). Universitas Wasaensis.
- Lehtomäki, E.** (2005). [Pois oppimisyhteiskunnan marginaalista? Koulutuksen merkitys vuosina 1960–1990 opiskeleiden lapsuudessaan kuuroiden ja huonokuuloisten aikuisten elämäntilanteissa](#). Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 274.
- VNK** (2019). [Sanna Marinin hallituksen ohjelma. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. 3.7 Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi](#). Valtioneuvosto. Viitattu 22.10.2020.

6 Elinikäinen oppiminen ja kompleksisuusjohtajuus

Pirkko Vartiainen

6.1 Elinikäinen oppiminen kompleksisena ilmiönä

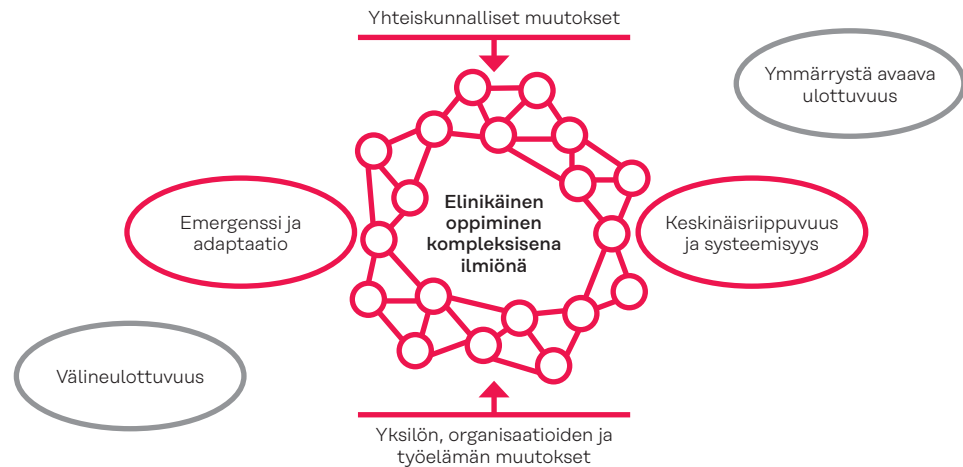
Tässä luvussa tarkastellaan elinikäistä oppimista kompleksisena ilmiönä. Nykyisin keskustellaan paljon siitä, miten yhteiskunnan laajat muutokset vaikuttavat suomalaisten työelämävalmiuksiin, taitoihin ja oppimiseen. Varmaa on, että työelämän muutokset lisäävät sekä yksilöiden että yhteiskunnan haasteita. Elinikäinen oppiminen tai jatkuva oppiminen katsotaan yhdeksi mahdollisuudeksi pitää huolta yksilön edellytyksistä hyvään elämään, työhön, ymmärryksen lisääntymiseen ja kehittymiseen. Tämä kaikki tehdään toimintaympäristön muutosten kontekstissa, joka tunnetaan hyvin, mutta jonka kokonaisvaikutuksia on vaikea todentaa käytännössä. Tarkoiton tuttuja, toisiinsa kietoutuneita ilmiöitä, kuten perhe, työ, yhteiskunnallinen toiminta ja vapaa-aika, jotka eripituisina ja erimallisina polkuina kietoutuvat kiinteästi toisiinsa.

Tutkimukseni on vuosikymmenien ajan nojannut kompleksisuustieteelliseen ajatteluun ja sen eri osa-alueisiin. Kompleksisuustutkimuksen tavoitteena on yhteiskunnallisten, alueellisten, paikallisten ja yksilöllisten ilmiöiden moninaisuuden ymmärtäminen peilaamalla näitä ilmiöitä ympäristön asettamiin reunaehtoihin, epävarmuuksiin ja vaateisiin. Elinikäinen oppiminen on yksi vaade, mutta se on samalla mahdollisuus. Kompleksisuusajattelussa pyritäänkin löytämään mahdollisuuksien polkuja, joissa erityistä on epävarmuuden kääntäminen positiiviseksi tekijäksi.

Kun ymmärretään elinikäisen oppimisen kompleksisuuden osa-alueet, sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta päästään tilanteeseen, jossa voidaan edetä hyviin käytäntöihin ja oppimisen malleihin. Tämä onnistuu pääasiassa siten, että vältetään liiallista tukeutumista lineaarisiin, syy-seuraus-suhteita korostaviin ratkaisumalleihin. Sen sijaan edetään ymmärrykseen elinikäisen oppimisen kokonaisjärjestelmän ja sen eri osa-alueiden yhteistoiminnasta ja yhteiskehittämisestä. (Ks. kompleksisuusajattelusta esim. Mitleton-Kelly 2003; Vartiainen ym. 2013; Vartiainen & Raisio 2020.)

Kuvassa 1 on esimerkki siitä, millaisista tekijöistä elinikäisen oppimisen kompleksinen kokonaisuus voi muodostua. Kuvassa ei pyritä nostamaan esiin kompleksisuusajattelun moniulotteisia suuntautumisvaihtoehtoja ja käsitteitä, vaan annetaan yksi esimerkki niistä tekijöistä, joita tarkasteltavaan ilmiöön ja sen johtamiseen väistämättä liittyy.

Elinikäiseen oppimiseen liittyen voi tässä yhteydessä korostaa kompleksisuusajattelun kahta ulottuvuutta. Näitä ovat ymmärrystä avaava ulottuvuus ja välineulottuvuus. *Ymmärrystä avaava ulottuvuus* auttaa käsittämään,

KUVA 1. Elinikäisen oppimisen kompleksisuuden piirteitä.

miksi asioita tapahtuu ja nousee esiin yllättäen, miksi johtamisen avulla ei päästä toivottuihin tuloksiin, miksi ongelmiin ei aina löydy helppoja tai oikeita ratkaisuja ja miksi toimimme hierarkkisesti, kun pitäisi luottaa avoimeen yhteistyöhön jne. *Välineulottuvuus* taas tuottaa käytäntöjä ja ideoita, joiden varassa voidaan toimia parhaalla mahdollisella tavalla ja löytää parhaat mahdolliset toimintavaihtoehtot. Välineulottuvuus nostaa esiin esimerkiksi uusia johtamisen ja osallisuuden tai ongelmien analyysin ja ratkaisuvaihtoehtojen punninnan malleja korostamalla toimintakokonaisuuden systeemisyttä.

Kuvassa 1 esitetyt keskinäisriippuvuus ja systeemisyys sekä emergenssi (ilmaantuminen) ja adaptaatio (sopeutuminen) ovat kompleksisuustutkimuksen keskeisiä käsitteitä.

Keskinäisriippuvuudella tarkoitetaan esimerkiksi tarvetta ymmärtää riippuvuuksien laajuutta ja merkitystä, kun ratkaistaan toisiinsa vahvasti kytkeytyviä asioita ja ilmiöitä. Voidaan analysoida, miten eri tekijät (elinikäisen oppimisen järjestelmät ja polut, työyhteisöjen mahdollisuudet järjestää tai tukea oppimista tai yksilön omat mahdollisuudet hyödyntää tarjottua opetusta) vaikuttavat oppimiseen, sen käytännön toteuttamiseen ja johtamiseen. Kuvassa systeemisyys liittyy kiinteästi keskinäisriippuvuuteen korostaen elinikäisen oppimisen järjestelmän toimintakokonaisuuden merkitystä johtamisessa ja kehittämisessä.

Emergenssi korostaa, ettei yksilön tai organisaation toiminnasta voida päätellä, miten koko elinikäisen oppimisen järjestelmä toimii. Merkittävämpää on pyrkiä ymmärtämään kokonaisuutta ja siinä tapahtuvaa kaksisuuntaista vuorovaikutusta ja sen heijastamia toiminnallisia muutoksia. (Puustinen & Jalonen 2020.)

Jotta elinikäisen oppimisen järjestelmässä olisi mahdollista reagoida ympäristön aiheuttamiin muutosvaateisiin, tarvitaan sopeutumista eli adaptaatiota. Näin elinikäisen oppiminen nähdään systeeminä, jolla on tarve ja kyky mukautua, oppia, kehittyä sekä reagoida järjestelmän epävarmuuteen. Merkittävää on, että ympäristön muutokset muokkaavat elinikäisen oppimisen järjestelmää ja vastaavasti elinikäisen oppimisen toimintamallit muokkaavat ympäristöä. Jotta kuvassa 1 mainittuihin tekijöihin pystytään reagoimaan, on tärkeää, että sekä poliittinen että hallinnollinen johto tuntevat elinikäisen oppimisen tilannekuvan.

6.2 Kompleksisuuteen voidaan vastata kompleksisuusjohtajuudella

Yksi mahdollisuus selviytyä kompleksisuuden aiheuttamista haasteista on johtamisen muokkaaminen haasteiden mukaiseksi. Nähdäkseni tarvittaisiin suunnan muutosta, jossa johtamisen vähimmäistavoitteena olisi kompleksisuuden ja sen seurausten ymmärtäminen sekä johtamiskäytänteiden vähittäinen muokkaaminen. Tämä olisi tärkeää siksikin, että usein organisaatiot pyrkivät suitsimaan kompleksisuutta lisäämällä hierarkiaa ja kontrolloivaa johtajuutta. Toisin sanoen ne toimivat päinvastoin kuin kompleksisuutta sisältävissä tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista.

Kompleksisuusjohtajuudella ja ilmiölähtöisellä johtajuudella on keskenään monia yhteneviä tavoitteita. Molemmissa ymmärretään, ettei kokonaisuuden osien johtamiseen keskittymällä useinkaan päästä toivottuihin tuloksiin. Siksi panostetaan esimerkiksi eri osien vuorovaikutuksen hahmottamiseen ja ymmärtämiseen sekä niistä nouseviin johtamistarpeisiin. Kompleksisuusjohtajuus nojaa vahvasti kompleksisuustieteelliseen maailmankuvaan ja korostaa toiminnan adaptiivisuutta (Ks. Lichtenstein ym. 2006).

Kompleksisuusjohtajuus on teoriana nuori, mutta jatkuvasti vahvistuva sekä empiirisenä tutkimuksena että käytännön johtamista pohtivana alueena. Kompleksisuusjohtajuus vastaa siihen, miten organisaatioiden kannattaisi toimia selviytyäkseen ja menestyäkseen kompleksisessa maailmassa. Kompleksisuusjohtajuudessa pyritään hälventämään johtajakeskeisyyttä. Johtaminen ei ole niin tärkeää, että toiminnan kehittäminen kannattaisi uhrata liian hierarkkiselle ja autoritääriselle johtamiselle. Kompleksisuusjohtajuutta kutsutaankin systeemiseksi malliksi erotuksena yksilökeskeisistä johtamismalleista. (Arena & Uhl-Bien 2016; Raisio, Puustinen & Vartiainen 2020.) Tarkasteltaessa kuvan 1 esimerkkikokonaisuutta voidaan ymmärtää, että systeemisen johtajuusajattelun kehittäminen voi toimia elinikäisen oppimisen järjestelmässä perinteisiä malleja suotuisammin.

6.3 Johtamisen systeemiset tilat

Menemättä tarkemmin kompleksisuusjohtajuuden teoreettisiin keskusteluihin nostan tässä esiin kolme johtamisen systeemistä tilaa, joiden tulevaisuuden merkityksen näen kiinnostavaksi. Nämä tilat muodostuvat *operatiivisesta* ja *aloitteellisesta* systeemistä sekä näiden kahden jännitteitä heikentävästä *adaptiivisesta* tilasta.

Jännitteet johtuvat siitä, että operatiivinen systeemi pyrkii *tasapainoon* ylläpitämällä organisaation virallisia perustoimintoja ja rakenteita sekä hallinnollisia ja poliittisia prosesseja. Sen sijaan aloitekykyinen systeemi tavoittelee organisaation viemistä *poispäin tasapainosta*. (Uhl-Bien & Arena 2017, 2018; Raisio ym. 2020.) Kompleksisuusajattelussa ”poispäin tasapainosta”-tilanne nähdään tulevaisuutta luotaavaksi ja uudistuksia käynnistäväksi tilaksi (Vartiainen ym. 2013). Voidaan siis ajatella, että elinikäisen oppimisen prosessien kehittämisessä kannattaisi tukea aloitekykyistä toimintaa jopa enemmän kuin operatiivista toimintaa. On hyvä muistaa, että adaptiivinen tila ei näy perinteisissä organisaatiokaavioissa, vaan se on jatkuvasti muuntautuva verkko, jossa erilaisen osaamisen vuorovaikutus on monipuolista ja toiminta läpinäkyvää.

Johtamisen olisi hyvä sopeutua kunkin edellä mainitun systeemisen tilan tarpeisiin. *Operatiivinen* johtajuus kytkeytyy operatiiviseen systeemiin. Se on jokaisen järjestelmän ja organisaation käytännön toiminnan keskeinen elementti, jota ilman hallinnolliset, poliittiset tai palvelujen tuottamisen prosessit eivät toimi. Operatiivinen johtajuus kytkeytyy virallisiin rakenteisiin ja toiminnan ylläpitämiseen eri yksiköiden ja sektoreiden tasoilla. (Raisio ym. 2018, 2020.)

Aloitteellinen johtajuus on sisäsyntyistä, epämuodollista ja tilanneperusteista dynamiikkaa, jossa eri alan osaajat kehittävät ja ratkaisevat eteen tulevia asioita käsillä olevassa hetkessä ja tarpeessa. Aloitteellista systeemiä ja siihen kytkeytyvää aloitteellista johtajuutta tarvitaan kaikessa uudistamisessa. Se voidaan valjastaa ympäristön muutossignaalien vastaanottamiseen, uusien toimintatapojen kehittämiseen ja vapaaseen ajatustenvaihtoon. (Raisio ym. 2018, 2020.)

Edellä mainittujen systeemien yhteen kietoutuminen tapahtuu adaptiivisessa tilassa, jossa esimerkiksi *mahdollistava* johtajuus pääsee oikeuksiinsa lisäämällä operatiivisen systeemin ja aloitteellisen systeemin hyödyllistä yhteistoimintaa. Kontrollin sijaan mahdollistava johtaja kannustaa erilaisia ryhmiä löytämään omat työskentelytapansa, antaa niiden itseohjautua ja jopa muokata koko organisaatiokulttuuria. (Raisio ym. 2018, 2020.)

Kompleksisuusjohtajuuden merkittävä viesti on, että kaikkia kuvassa 2 mainittuja johtamisen tasoja tarvitaan. Korostan, että adaptiivista tilaa ja mahdollistavaa johtajuutta tarvitaan, kun elinikäisen oppimisen järjestelmät

KUVA 2. Elinikäisen oppimisen systeeminen johtajuus kompleksisessa ympäristössä.

toimivat vahvasti kompleksisessa ympäristössä. Kuva 2 esittää ideaalikuva kompleksisuusjohtajuuden innoittamasta johtamismallista. Kuvassa adaptiivinen tila, kolmion keskellä, toimii aloitteellisen systeemin ja operatiivisen systeemin liimana, vähentää näiden välistä jännitettä ja edistää toiminnan yhteen kietoutumista. Tähän tarvitaan esimerkiksi mahdollistavaa johtajuutta, joka ammentaa erilaisuudesta ja erilaisten ihmisten osaamisesta (Raisio ym. 2020).

Emergenssin suuntaa kuvaava nuoli kuvassa 2 korostaa erilaisten ihmisten osaamista. Se tähdentää kaikkien organisaation jäsenten merkitystä kehittämisessä ja uudistamisessa sekä sitä, että usein parhaat ideat syntyvät vapaamuotoisessa vuorovaikutuksessa ja etenevät aloitteellisen johtajuuden välityksellä koko organisaation käyttöön.

6.4 Lopuksi

Elinikäisen oppimisen järjestelmä on monitahoinen ja laaja systeeminen kokonaisuus, jonka johtamisen kehittäminen vaatii uusien ajatusmallien omaksumista ja kompleksisuuden ymmärtämistä. Tarvitaan sellaista ajattelua ja johtajuutta, joka auttaa määrittelemään elinikäisen oppimisen merkityksen, tarkoituksen ja tavoitteet osana yhteiskunnan kompleksista kokonaisuutta. Kokonaisuuksien johtamisessa ratkotaan ongelmia, selvitetään tilanteita ja reagoidaan muutostarpeisiin hahmottamalla systeemejä, ei tarttumalla yksittäisiin tekijöihin. Esimerkiksi mahdollistava johtajuus peräänkuuluttaa juuri tämänkaltaista toimintaa, josta yhtenä esimerkkinä on vastuullinen itseohjautuvuus. Samalla mahdollistava johtajuus korostaa moninäkökulmaisuuden tarvetta, halua ja ymmärrystä tarkastella tilanteita objektiivisesti ja monipuolisesti tavoitteena paras mahdollinen keino selviytyä.

Myös tavoitteiden seurannan mekanismeja on pohdittava koko järjestelmän kannalta. Kompleksisuuden kyllästämä toimintaympäristö ja siihen liittyvät tavoitteet eivät hyödy esimerkiksi panosten ja tuotosten seurannasta pelkästään, koska näiden tuottama informaatio voi latistaa elinikäisen oppimisen moninaiset tulokset lineaarisuutta korostaviksi indikaattoreiksi. Lineaarinen tarkastelu jättää huomiotta ne signaalit, jotka elinikäisen oppimisen toimintakentästä (esimerkiksi johtamisen kehittämistarpeet tai yksilöiden oppimisen ja kehittymisen monimuotoiset saavutukset) kantautuvat, vaikka näillä signaaleilla olisi iso merkitys koko järjestelmän toimivuuteen. Jos elinikäiseen oppimiseen liittyviä moninaisia tekijöitä ja niiden keskinäisriippuvuuksia ei tunnisteta, edetään tilanteeseen, jossa puututaan yksittäisiin tekijöihin ja yksittäisiin tapauksiin, kun pitäisi puuttua järjestelmän toimintaan osiensa summaa merkittävämpänä kokonaisuutena.

Lähteet

- Arena, M. & Uhl-Bien, M.** (2016). [Complexity Leadership Theory: Shifting from Human Capital to Social Capital](#). *People + Strategy* 39:2, 22–27.
- Lichtenstein, B.B., Uhl-Bien, M., Marion, R., Seers, A., Orton, J.D. & Schreiber, C.** (2006). [Complexity leadership theory: An interactive perspective on leading in complex adaptive systems](#). *Emergence: Complexity & Organization* 8:4, 2–12.
- Mittleton-Kelly, E.** (2003). The Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. Teoksessa Mittleton-Kelly, Eve (toim.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organizations: The Application of Complexity Theory to Organizations*, 23–50. Lontoo: Pergamon.
- Puustinen, A. & Jalonen, H.** (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa *Johtaminen kompleksisessa maailmassa*. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.), 15–36. Gaudeamus: Helsinki.
- Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P.** (2018). [The Concept of Wicked Problems: Improving the Understanding of Managing Problem Wickedness in Health and Social Care](#). Teoksessa *The Management of Wicked Problems in Health and Social Care*, (toim.) Will Thomas, Anneli Hujala, Sanna Laulainen & Robert Mc-Murray. Lontoo: Routledge.
- Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P.** (2020). Kompleksisuusjohtajuus organisaation adaptiivisuuden mahdollistajana – tutkimuskohteena Opetushallitus. Teoksessa *Johtaminen kompleksisessa maailmassa*. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.), 108–132. Gaudeamus: Helsinki.
- Uhl-Bien, M. & Arena, M.** (2017). Complexity leadership: Enabling people and organizations for adaptability. *Organizational Dynamics* 46 (1), 9–20.
- Uhl-Bien, M. & Arena, M.** (2018). Leadership for organizational adaptability: A theoretical synthesis and integrative framework. *The Leadership Quarterly* 29:1, 89–104.
- Vartiainen P., Ollila S., Raisio H. & Lindell J.** (2013). Johtajana kaaoksen reunalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista. Gaudeamus: Helsinki.
- Vartiainen, P. & Raisio, H.** (2020), (toim.). *Johtaminen kompleksisessa maailmassa*. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Gaudeamus: Helsinki.

7 Kohti ilmiölähtöistä elinikäisen oppimisen johtamista

Sinimaaria Ranki

On maailmanlaajuinen havainto, etteivät perinteiset hallinnonalakohtaiset, lineaariseen ajatteluun pohjautuvat politiikkatoimenpiteet tahdo tuottaa tavoiteltua tulosta maailmassa, jossa asiat esiintyvät toisiinsa kytkeytyneinä, laajoina ja moniulotteisina ilmiöinä (Ramos ja Hynes 2019). Kansainvälisessä ja kansallisessa keskustelussa onkin erityisesti 2010-luvun edetessä peräänkuulutettu systeemisen lähestymistavan omaksumista poliittisten päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa. Tarve hahmottaa systeemejä ja niiden elementtejä sekä ymmärtää systeemien dynamiikkaa kaikessa niiden monimutkaisuudessaan on politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta tullut yhä polttavammaksi. Koska globaalit ilmiöt vaikuttavat yhteiskunnassa laajalti, on politiikan toimenpiteillä vastaavasti useammin tarve saada aikaan systeemistä muutosta yhteiskunnassa. Samalla laajojen ilmiöiden johtaminen systeemistä ajattelua soveltaen edellyttäisi systeemistä muutosta poliittisessa päätöksenteossa ja valtion ohjauksessa itsessään.

Myös Suomessa on tunnistettu tarve kehittää valtion ohjaustoimintaa niin, että sillä olisi nykyistä paremmat edellytykset hahmottaa hallinnonalarajat ylittäviä, pitkällä aikavälillä yhteiskuntaan laajalti muokkaavia ilmiöitä ja vaikuttaa niihin. OECD:n vuonna 2010 toteuttamasta julkishallinnon arvioinnista (OECD 2010) keskeisen syötteen saanut kehittämistyö on ollut pitkäjänteistä ja johdonmukaista. Sen myötä myös puhe on kehittynyt selkeämmin kokonaan uutta ajattelutapaa heijastelevaksi. Kokonaisuuksien ymmärtämisen merkitys on korostunut sitä mukaa, kun kehityskulut ja kytkenät asioiden ja tapahtumien välillä ovat muuttuneet vaikeammin ennakoitaviksi ja epälineaarisiksi (Vartiainen ym. 2020). Sitran julkaisemien työpapereiden (Hyssälä ja Backman 2018, Sitra 2018) myötä on alettu puhua ilmiölähtöisyydestä tapana toteuttaa systeemistä ajattelua Suomen valtion ohjauksessa. Seuraavassa kappaleessa hahmotetaan askelia, joita valtioneuvostossa on viime vuosina otettu ohjaustoiminnan kehittämisessä kohti ilmiölähtöisyyttä. Kappaleessa 7.2 kuvataan, miten elinikäisen oppimisen johtamisessa on edetty kohti ilmiölähtöistä johtamista.

7.1 Valtion ohjauksen kehittämisaskelia kohti ilmiölähtöisyyttä

Tässä kappaleessa esitetään poimintoja laajasta, eri puolilla tehdystä valtion ohjauksen kehittämistyöstä, jolla on otettu askelia kohti ilmiölähtöisyyttä valtion ohjauksessa. Syvällisempiä kuvauksia valtion ohjaustoiminnan kehityksestä on kirjallisuudessa, jota on esitelty esimerkiksi tuoreessa katsauksessa valtion ohjaustoiminnan kehitykseen (Vartiainen ym. 2020). Valtioneu-

voston tutkimus- ja selvitystoiminnan tutkimushankkeet ovat tuottaneet myös muita ajankohtaisia raportteja ja analyyskejä valtion ohjauksesta (Lähteenmäki-Smith ym. 2019, Juvonen-Posti ym. 2020) sekä poliittisesta päätöksenteosta (Koskimaa ja Rapeli 2020). Tässä muistiossa keskitytään valtioneuvoston ilmiölähtöisyyttä edistävän kehittämistyön tarkasteluun.

Valtioneuvosto asetti helmikuussa 2016 työryhmän arvioimaan ja tekemään ehdotuksia, miten valtioneuvoston toimintaa voitaisiin saada yhteisemmäksi. Työryhmän asettaminen oli osa (pääministeri Juha Sipilän) hallituksen johtamisen ja toimeenpanon kärkihanketta, jonka eräänä tavoitteena oli vahvistaa hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa. Toimeksiannon yhtenä kohtana oli selvittää, miten voitaisiin edetä kohti yhtenäistä valtioneuvoston rakennetta ja miten muutokset vaikuttaisivat ministeriöiden ja poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtamiseen.

Työryhmä päätyi ehdottamaan (Valtiovarainministeriö 2017), että valtioneuvoston ohjesääntöön lisättäisiin säännökset tilapäisten poikkihallinnollisten toimielimien asettamisesta. Valtioneuvoston kanslia valmisteli työryhmän ehdotuksen mukaisesti muutosehdotuksen (Valtioneuvoston kanslia 2018 b). Perusteluissa todetaan työryhmän raportin mukaisesti, että yhteiskunnan ilmiöt koskevat yhä useammin enempää kuin yhtä hallinnonalaa, tai ovat sellaisia, etteivät ne selkeästi kuulu millekään hallinnonalalle. Siksi valtioneuvoston yleisistunnon tulisi voida asettaa määräaikainen ja laajapohjainen valmistelutoimielin tai -hanke. Valtioneuvoston kanslia ehdotti myös kansliapäälliköiden tehtäviin lisättäväksi yhteensovittaa johtamansa ministeriön toimintaa muiden ministeriöiden toiminnan kanssa. Valtioneuvosto on hyväksynyt ehdotetut muutokset ohjesääntöön (5.4.2018).

Valtioneuvoston kanslia kuvaa vuoden 2018 tulevaisuuskatsauksessaan (Valtioneuvoston kanslia 2018 a) seuraavia askelia kohti yhtenäistä valtionhallintoa. Moniulotteisten ongelmien ja systeemisen muutoksen tarpeen vuoksi tavoitteena on yhtenäinen valtioneuvosto, jonka toiminta on ilmiölähtöistä ja ylittää ministeriöiden rajat. Tulevaisuusselonteko mainitsee myös jaetun tilannekuvan merkityksen nykyistä joustavamman toimeenpanon ja paremman johtamisen mahdollistajana.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) kiinnittää vuoden 2018 vuosikertomuksessaan huomiota siihen, että eri hallinnonalojen tavoitteiden ja toimenpiteiden koordinaatio ei yksin riitä, kun politiikan valmistelussa on yhä enemmän tarve yhdistää eri sektoreita ja hallinnonaloja. Näin myös koulutusta tulisi viraston mukaan kehittää nykyistä suurempina kokonaisuuksina, joissa olisi yhtenäiset tavoitteet ja toimenpiteet.

Valtion ohjauksen kehittämistyössä on hyödynnetty Sitran edustuksellisen demokratian rakenteita ja toimintatapoja koskevia selvityksiä. Työpaperissa ”Kansanvallan peruskorjaus” (Hyssälä ja Backman 2018) esitetään toimenpide-ehdotuksia kansanvallan uudistamiseksi. Osa ehdotuksista koskee valtioneuvoston rakenteita ja toimintatapoja. Työpaperi kuvaa valtioneuvoston toiminnalle tavoitetilan, jossa sitä ohjaa strateginen hallitusohjelma ja jossa hallitusohjelman toimeenpanoa tukevat osin ilmiöpohjainen julkisen

talouden suunnitelma ja talousarvio. Puolueiden yhdessä valitsemille keskeisille ilmiöille asetetaan tulos- ja vaikuttavuustavoitteet sekä hallituskaudelle että hallituskausien yli ulottuvalle pitkälle aikavälille. Työpaperissa kuvatussa tavoitetilassa nämä ilmiöt ovat keskeinen osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua ja tuovat näin eduskunnan ja hallituksen väliseen dialogiin yhteiskunnallisesti merkittävät teemat.

Keskustelualoite ”Ilmiömäinen julkinen hallinto” (Sitra 2018) syventää ja konkretisoi Hyssälän ja Backmanin (2018) laatimassa raportissa esitettyjä ajatuksia entistä strategisemman hallitusohjelman työstämiseksi. Työpaperissa todetaan, että suomalainen julkishallinto hoitaa kansainvälisten vertailujenkin mukaan hyvin perustehtävänsä, mutta yhä kompleksisempaan toimintaympäristöön liittyvät haasteet edellyttävät uusia toimintatapoja. Työpaperi näkee ilmiölähtöisyyden tavaksi hahmottaa yhteiskunnallisesti ratkaistavia kokonaisuuksia. Toimenpide-ehdotuksina esitetään strategisen hallitusohjelman tietopohjan vahvistamista, budjetoinnin strategisuuden vahvistamista sekä eri tapoja kokonaisuuksien hallinnan edellytysten parantamiseksi valtionhallinnossa. Keskeistä ehdotetuissa toimenpiteissä on hallinnonalojen välisen yhteistyön lisääminen eri tavoin.

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2018 työryhmän selvittämään ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia. Työryhmä toteaa raportissaan (Valtiovarainministeriö 2019), että selvitys ilmiölähtöisen budjetoinnin mahdollisuuksista on noussut eri toimijoiden tarpeesta hallita paremmin kokonaisuuksia, kasvattaa hallinnonalarajojen ylittävää yhteistyötä ja edistää moniulotteisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuja. Raportin taustaineistona ovat olleet mm. Sitran keskustelualoitteet Kansanvallan peruskorjaus ja Ilmiömäinen julkinen hallinto.

Työryhmä päätyy esittämään viisi eri toteuttamismallia. Niiden ääripäät ovat ilmiöön liittyvän tiedon kokoaminen nykymallisessa budjetissa ja toisessa päässä ministeriöiden toimivaltojen sekä budjetin rakenteen muuttaminen ilmiön kokonaisvaltaisen valmistelun edellyttämällä tavalla. Elinikäinen oppiminen oli yksi kolmesta ilmiötapauksesta, joiden avulla työryhmä hahmotteli kutakin toteuttamismallia. Työryhmä ei tehnyt suosituksia, vaan raportti punnitsee jokaisen eri toimintamallin vahvuuksia ja heikkouksia. Selvitys tarjoaa hyvän pohjan ottaa seuraavia askelia kohti elinikäisen oppimisen rahoituksen tarkastelemista koko ihmisen elinkaaren kattavien tilanteiden kokonaisuutena.

Ministeriöiden kansliapäälliköt julkaisivat vuonna 2019 yhteisen näkemyksensä hallituskauden 2019–23 avainkysymyksistä. Johdannossa kansliapäälliköt kirjoittavat: ”Hallinnonalakohtaisen politiikkavalmistelun sijaan tulevaisuuden valtioneuvostossa toimitaan kokoavasti, mistä tämä asiakirja on itsessäänkin esimerkki.” Jatkuvasta oppimisesta kansliapäälliköiden näkemys on, että sen rahoitus tulee selkeyttää, jolloin sitä voi myös suunnata nykyistä tavoitteellisemmin. Kokoavaa toimintaa edustaa ajatus siitä, että sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä olisi käsiteltävä osaamisen tukemisen uusia mahdollisuuksia. (Valtioneuvosto 2019.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastelee tuoreessa Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista -katsauksessaan (VTV:n katsaus 26.10.2020) ilmiöpohjaisen budjetoinnin reunaehdoja ja hyviä käytäntöjä. Katsauksessa kuvataan kansainvälisen ja kotimaisen aineiston pohjalta ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyötyjä ja haasteita sekä esitetään havaintoja siitä, miten ilmiöpohjaista budjetointia Suomessa voitaisiin haluttaessa kehittää. Havainnot käsittelevät mm. ilmiöpohjaisen budjetoinnin tarkoitusta (tiedon yhteen kokoamista vai myös budjettiohjausta), ilmiöistä päättämistä, budjettiläpikäyttoa ja valtiovarainministeriön roolia sekä ilmiölähtöistä budjettivarojen käytön ja vaikuttavuuden seuranta.

7.2 Elinikäisen oppimisen ohjauksen askelia kohti ilmiölähtöisyyttä

Konkreettinen askel kohti elinikäisen oppimisen johtamista läpileikkaavana kokonaisuutena oli jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen käynnistäminen elokuussa 2019. Hankkeen käynnistämisasiakirjan (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019) mukaan uudistuksella vastataan läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamista. Siinä tarkastellaan kokonaisuutena koko koulutuspolun koulutuksen tarjontaa ja rahoitusta, sosiaaliturvaa, muutosturvaa, työttömyysturvaa sekä omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen ja osaamisen tunnistamisen niveltämistä uuteen järjestelmään. Laajan uudistustyöryhmän rakenne mahdollistaa moninäkökulmaisuuuden huomioimisen läpi valmisteluprosessin. Jatkuvan oppimisen ilmiöstä on työskentelyn aikana rakennettu tilastotietoihin ja kansainväliseen arviointiin (OECD 2020) pohjautuvaa tilannekuvaa sekä rakennettu siltoja eri tiedonlähteiden ja asiantuntijuuksien välillä monitieteisissä tutkijataapaamisissa.

Ehdotus jatkuvan oppimisen uudistukseksi valmistuu kokonaisuudessaan vuoden 2021 alussa. Työryhmä teki kuitenkin jo ehdotuksen jatkuvan oppimisen palveluorganisaation perustamisesta (Lehikoinen ym. 2020). Uudella organisaatiolla tavoitellaan hallinnonalarajat ylittävää toimintamallia, joka palvelee yksilön osaamisen kehittämistä hänen työuraansa rakentavana kokonaisuutena. Hallitus linjasi vuotta 2021 koskevissa talousarvioesityksissä, että ehdotusta jatkotyöstetään (Valtioneuvoston kanslia 2020).

7.3 Ilmiölähtöinen johtaminen – paradigman muutos

Edellä esitetyn tiiviin läpikäynnin pohjalta voi havaita, että Suomessa on tehty pitkäjänteisesti kehittämistyötä kohti systeemistä ajattelua ja ilmiölähtöistä johtamista. Lähteenmäki-Smith ym. (2020) kuvaavat valtion ohjausjärjestelmän kehittämistä kohti systeemisempää ajattelua selvittävässä tutkimushankkeessa ensimmäiseksi tilanneanalyysikseen, että avaimet ilmiölähtöisempään johtamiseen ovat jo olemassa. Hallinnonrajojen ylittävä yhteistyö ja sitä tukeva kulttuuri ovat heidän mukaansa selkeästi vahvistuneet, ja yhteisiä tavoitteita tunnustetaan ja niihin pyritään hyvässä vuorovaikutuksessa.

Kansainvälisestä näkökulmasta valtion ohjauksen kehityssuuntia analysoiva OECD näkee Suomella olevan hyvät edellytykset systeemiselle muutokselle kohti hallintoa, jossa ajattelutapa muuttuu institutionaalisesta ilmiölähtöiseksi. OECD on parhaillaan tekemässä nykytilan analyysiä systeemisen muutoksen ydinelementeistä Suomessa. (Valtiovarainministeriö 2020.) Myös Vartiainen ym. (2020) toteavat julkisen sektorin ryhtyneen yhä enemmän tarkastelemaan toimintaansa ilmiölähtöisesti. He luonnehtivat tätä erittäin merkittäväksi muutokseksi.

Valtion hallinnon siirtymä kohti ilmiölähtöistä johtamista on kirjallisuuden mukaan kuitenkin aina polkuriippuvaista, toisin sanoen vanha on vielä olemassa ja määrittää toimintaa samalla, kun jo otetaan askelia uuteen suuntaan (OECD 2017). Muiden maiden tavoin myös Suomessa hallinnon ja ohjauksen kehityksen kerrostumat ylläpitävät vielä hierarkkista ohjausjärjestelmää (Sitra 2018, Lähteenmäki-Smith ym. 2020). Samaan aikaan kompleksisuus ja tietoympäristön muuttuminen yhä moninaisemmaksi lisäävät ristipainetta politiikan nopeasyklisyyden ja päätöksenteon pitkäjänteisyyden tarpeen välillä.

Suomessa tutkitun tiedon hyödyntämistä yhteiskunnallisen päätöksenteon perustana on vahvistettu valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuodelta 2013 (Valtioneuvosto 2013). Linjauksella on vahvistettu päätöksenteon pitkäjänteisyyttä sekä monialaista lähestymistä. Pitkäjänteisyyden tavoittamisella on kuitenkin sitkeät vastavoimansa. Päätöksenteon pitkäjänteisyyttä hieman eri tulokulmista selvittäneissä kyselytutkimuksissa (Tuomisto ym. 2017, Hellström ja Ikäheimo 2017, Aula ja Konttinen 2020, Koskimaa ja Rapeli 2020) kiire nousee toistuvasti lyhytjänteisyyttä selittävien tekijöiden kärkeen. Laajemmat, monimutkaisuutta ja epävarmuutta enemmän sisältävät kysymykset jäävät päätöksenteossa taka-alalle. Suurista kokonaisuuksista, saati kompleksisuudesta, selville pääsyä ei nopeuta se, että tieto on usein sirpaleisena hajallaan, ja sitä on valtavasti. Kun tiedon käyttö jää hektisessä päätöksenteossa yksipuoliseksi, kokonaiskuva käsillä olevasta ilmiöstä jää synty-mättä ja sen kompleksisuus ymmärtämättä. Kokonaiskuva ei synny myöskään silloin, jos tietoa ei käytetä ongelman tunnistamiseen, vaan tarkoitushakuisesti jo tehdyn päätöksen oikeuttamiseksi valikoidulla tiedolla (Hellström ja Ikäheimo 2017).

Eteneminen kohti pitkäjänteisempää politiikantekoa ja ilmiölähtöistä johtamista edellyttää päätöksentekijöiden oman näkemyksen mukaan (Koskimaa ja Rapeli 2020) välineitä, jotka poliittisella tasolla mahdollistavat ongelmien vaikuttavan käsittelyn yli puoluerajojen ja yli vaalikausien. Vastaavasti hallinnon puolelle toivotaan uudenlaista, strategisempaa ja ilmiölähtöistä ohjelmatyötä. Vartiainen ym. (2020) mukaan ilmiölähtöisen ohjauksen tulisi nojata kokonaiskuvaan ohjauksen kohteesta, ohjauksen tavoitteista ja tarpeista sekä soveltuvista ohjausmekanismeista. Päätöksentekoa ja sen toteuttamista tulisi pohtia monimuotoisissa ryhmissä hyödyntäen dialogia luottamuksen vahvistajana ja sosiaalisen pääoman kehittäjänä. Kirjoittajat näkevät, että koska ilmiölähtöiseen toimintaan liittyvät yhteisöllisyys ja yhteistyö, myös ohjausta olisi kehitettävä niitä vahvistavaan suuntaan.

Lähteet

- Aula, V. & Konttinen, L.** (2020). [Miten kansaa edustetaan? Selvitys kansanedustajien työstä eduskuntatyön uudistamiseksi](#). Sitra, Sitran selvityksiä 165. Haettu 30.10.2020.
- Hyssälä, L. & Backman, J.** (2018). [Kansanvallan peruskorjaus. Kaikki voimavarat käyttöön](#). Sitra, Työpäperi 23.2.2018. Haettu 19.10.2020.
- Juvonen-Posti, P., Saikku, P. & Turunen, J.** (2020). [Työikäisten monialaisille palveluille politiikka-rajat ylittävä strategia](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief 23/2020. Haettu 19.10.2020.
- Koskimaa, V. & Rapeli, L.** (2020). [Tulevaisuuteen katsova päätöksenteko Suomessa: ongelmat, onnistumiset ja kehittämismahdollisuudet](#). Participation in Long-Term Decision-Making (PALO), Policy Brief 1/2020. Haettu 25.9.2020.
- Lehikoinen, A., Gustafsson, J., Heinonen, V. & Hjelt, J.** (2020). [Selvitys rakenteesta, joka toimisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteisenä jatkuvan oppimisen palveluorganisaationa](#). Opetus- ja kulttuuriministeriö, Jatkuvan oppimisen uudistus, hankkeen OKM033:00/2019 asiakirjat, 3.7.2020. Haettu 20.10.2020.
- Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S. & Pyykkönen, S.** (2020). [Välähdyksiä systeemisydestä valtion ohjauskulttuurissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 20/2020. Haettu 8.10.2020.
- OECD.** (2010). Finland. Working together to sustain success. Assessment and recommendations. OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.
- OECD.** (2020). [Continuous Learning in Working Life in Finland. Getting Skills Right](#). OECD Publishing, Paris. Haettu 14.10.2020.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö.** (2019). [Jatkuvan oppimisen uudistus -hankkeen asettaminen](#). Asettamispäätös OKM/35/040/2019. Haettu 19.10.2020.
- Ramos, G. & Hynes, W. (toim.)** (2019). [Systemic Thinking for Policy Making. The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century](#). OECD. Haettu 4.10.2020.
- Sitra.** (2018). [Ilmiömainen julkinen hallinto](#). Työpäperi 31.8.2018. Haettu 10.10.2020.
- Tuomisto, J., Muurinen, R., Paavola, J.-M., Asikainen, A., Ropponen, T. & Nissilä, J.** (2017). [Tiedon sitominen päätöksentekoon](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017. Haettu 30.10.2020.
- Valtioneuvosto.** (2013). [Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi](#). Annettu 5.9.2013. Haettu 24.10.2020.
- Valtioneuvosto.** (2019). Mahdollisuudet Suomelle. Valtioneuvoston julkaisu 2019:1.
- Valtioneuvoston kanslia.** (2018a). Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 11/2018.
- Valtioneuvoston kanslia.** (2018b). Valtioneuvoston ohjesäännön 3 ja 45§:n muuttaminen. Perustelumuistio 3.4.2018.
- Valtioneuvoston kanslia.** (2020). [Hallituksen työllisyystoimenpiteet budjettiriihessä 2020](#). Valtioneuvoston kanslia, 16.9.2020. Haettu 19.10.2020.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto.** (2018). [Osaamisen vahvistaminen edistää työllistymistä](#). Haettu 6.10.2020.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto.** (2020). [Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista](#). VTV:n katsaus 26.10.2020. Haettu 26.10.2020.
- Valtiovarainministeriö.** (2017). [Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla](#). Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017. Haettu 19.10.2020.
- Valtiovarainministeriö.** (2019). [Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti](#). Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:9. Haettu 19.10.2020.
- Valtiovarainministeriö.** (2020). Valtion ennakkoiva ohjaus ja systeemisen muutoksen tukeminen yhteiskunnassa - tukiryhmän (advisory board) ja tiimin asettamispäätös. Asettamispäätös VN19167/2020.
- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V.-P.** (2020). [Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Haettu 13.10.2020.

8 Yhteenveto ja päätelmät

Kun elinikäisen oppimisen johtamista kehitetään ilmiölähtöiseksi, on ymmärrettävä sekä elinikäisen oppimisen ilmiötä että valtion ohjausta ilmiönä. Se näyttäytyy yhteiskunnan järjestelmänä, jonka yleiset periaatteet ovat siihen kietoutuneiden ilmiöiden vaikutuksesta muutoksessa (Lau ym. 2019). Kuten paradigman muutoksessa aina, myös siirtyminen kohti ilmiölähtöistä valtionohjausta tuo tullessaan uusia osaamistarpeita samalla, kun rohkeastikin uudistavan toiminnan kehittäminen väistämättä kohtaa polkuriippuvuudesta nousevaa muutoksen kitkaa.

Kun luomme katseen tulevaisuuteen, 30 yhteiskunnallisen toimijan muodostama yhteinen tahtotila linjaa elinikäisen oppimisen johtamisesta, että ilmiötä on johdettava läpileikkaavana kokonaisuutena ja pitkäjänteisesti. Taustalla on tulevaisuudennäkymä toimintaympäristöstä, jota voi Pirkko Vartiainen tämän muistion kuudennessa luvussa esittämän mukaisesti luonnehtia kompleksisuuden kyllästämäksi. Tutkijan ja 30 yhteiskunnallisen toimijan näkemykset ovat yhteneväiset tarvittavasta johtamisen muutoksesta: elinikäisen oppimisen johtaminen tulevaisuudessa edellyttää uudenlaista systeemistä ajattelua. Näkemyksen mukaan elinikäisen oppimisen kokonaisuutta johdetaan yhteisen tilannekuvan pohjalta, pitkäjänteisesti ja politiikan vaikuttavuutta laaja-alaisesti arvioiden. Avaamme lopuksi, syötteeksi elinikäisen oppimisen ilmiölähtöistä johtamista puntaroivalle jatkokeskustelulle, näkökulmia siihen, miten päätöksenteon pitkäjänteisyyttä voidaan vahvistaa ilmiöiden ymmärtämistä tukevalla tiedonkäytöllä ja yhteistä ymmärrystä synnyttävällä vuorovaikutuksella.

8.1 Kyky käyttää tietoa ilmiöiden ymmärtämiseen

Systeemisen muutoksen aikaansaamiseksi tarvitaan pitkäjänteistä, muutosta laajalla rintamalla edistävää toimintaa. Pohjaksi tarvitaan todennetusta ja ajantasaisesta tiedosta rakentuva, yhteisesti ymmärretty tilannekuva. Systeemisessä ajattelussa laadulliset kytkökset ovat olennaisia. Systeeminen lähestyminen auttaa ymmärtämään, mihin ja miten ohjauksella voidaan vaikuttaa. Monipuolisesti koottu ja analysoitu tieto auttaa tunnistamaan, mitkä seikat vahvistavat ja mitkä heikentävät suunnitellun politiikkatoimenpiteen vaikuttavuutta. Tiedolla tavoitellaan sen näkemistä, ollaanko menossa kohti sitä, mikä on tavoitellun muutoksen tarkoitus. (Burns ja Köster 2016, Mason 2016, OECD 2017, Sitra 2018, Koskimaa ja Rapeli 2020, Lähteenmäki-Smith ym. 2020.)

Sitran työpaperissa ”Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa” (Hellström ym. 2019) pohditaan, miten päätöksentekijät ja heitä tukevat viranhaltijat voisivat käyttää tietoa nykyistä monipuolisemmin. Työpaperi pohjautuu näkemykseen, jonka mukaan päätöksenteossa onnistu-

taan sitä paremmin, mitä tietoisemmin tiedonkäytön tavat sovitetaan yhteen käsillä olevan ilmiön luonteen kanssa. Puustinen ja Jalonen (2020) muistuttavat, että ilmiöihin sisältyy useimmiten sekä yksinkertaisia, monimutkaisia että kompleksisia ongelmia. Yksinkertaiset eli kesyt ongelmat ovat syy-seuraussuhteiltaan lineaarisia, joten suunniteltu toimenpide tuottaa ennakoitavan tuloksen. Monimutkaiset ongelmat voivat olla vaikeita, mutta ne ovat teknisiä ja siksi ratkaistavissa johdonmukaisilla toimilla. Sen sijaan kompleksiset ongelmat ovat monitulkintaisia ja kietoutuvat yhteen siten, että eri näkökulmien mukaan niihin voi tarjota erilaisia ratkaisuja. Koska ne muuttuvat myös itsestään tai muiden tapahtumien vaikutuksesta, suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia on vaikea tai peräti mahdoton ennakoita. Pirulliset ongelmat ovat tiedolla ratkaisemattomia.

Kun käsillä on kompleksinen ilmiö, tiedonkäytön lähestymistavan valinnassa ja prosessien suunnittelussa tarvitaan laajaa ymmärrystä tilanteeseen vaikuttavista tekijöistä ja eri toimintamallien soveltuvuudesta tilanteeseen. Jotta ilmiöstä muodostuisi monipuolinen, tieteidenvälinen kokonaiskuva, tarvitaan verkostoja sekä kykyä yhdistää ja suhteuttaa erilaiset tiedot, haasteet ja tavoitteet toisiinsa. (Hellström ym. 2019.)

Hallinnon vaikuttavuuden vahvistamiseksi tietoon on olennaista sisällyttää myös kansalaisten näkökulmia ja kansainvälisten asiantuntijoiden näkemyksiä. Huolella mietittyihin tutkimusasetelmiin pohjautuvat satunnaistetut kokeilut rakentavat pidemmällä tähtäimellä ymmärrystä toimien vaikuttavuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. (Sitra 2018.)

Yhteisen tilannekuvan syntyminen ja sen jatkuva ylläpitäminen edellyttävät monipuolisen tiedonkäytön lisäksi toimivia vuorovaikutuksen prosesseja, joissa syvennetään yhteistä ymmärrystä ja synnytetään yhteistä oppimista mahdollistavaa luottamuksen ilmapiiriä (OECD 2017, Hellström ja Ikäheimo 2017, Sitra 2018). Juuri kyvykkyys käyttää tietoa ja oppia dialogissa sidosryhmien kanssa on kompleksisuuden leimaamassa maailmassa keskeinen hallinnon vaikuttavuuden tekijä (Burns ja Köster 2016).

8.2 Yhteistä ymmärrystä synnyttävä vuorovaikutus

Yhteinen tilannekuva muodostuu vasta tietoa tulkitsevassa vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutuksen avaintekijöitä ovat läpinäkyvyys ja avoimuus, sillä niiden kautta rakentuu luottamus, joka mahdollistaa yhteisen oppimisen.

Hellström ym. (2019) painottavat hyvin valmistellun dialogin merkitystä yhteisen ymmärryksen rakentumiselle ja sitä kautta päätöksenteon vaikuttavuuden vahvistamiselle. Heidän mukaansa tiedon yhteistä tulkintaa tarvitaan erityisesti silloin, kun tartutaan suuriin ja pitkäkestoisiin yhteiskunnan haasteisiin. Se, että eri lailla ajattelevia, kyvyiltään ja ajattelumalleiltaan toisiaan täydentäviä ihmisiä tuodaan yhteiseen dialogiin, auttaa varmistamaan, että päätöksenteko kohdistuu oikeisiin ongelmiin ja että niihin liittyvät eri asioiden väliset kytkökset, arvot ja intressit tunnistetaan mahdollisimman monipuolisesti. Paras tulos saavutetaan kirjoittajien mukaan silloin, kun valmiste-

lijoiden lisäksi myös päätöksentekijät itse osallistuvat yhteiseen tiedonmuodostuksen prosessiin.

Onnistuneessa dialogissa prosessiin osallistuvien oma ajattelun viitekehys laajenee, ja yhteisen oppimisen seurauksena sitoutuminen ja päätöksenteon laatu paranevat. Kun keskustelua käydään avoimessa, keskinäiseen arvostukseen perustuvassa luottamuksen ilmapiirissä, kaikki tuntevat voivansa tuoda aktiivisesti ajatuksiaan esiin ja ovat kiinnostuneita kuuntelemaan muiden näkemyksiä. Syntyy yhteistä ymmärrystä, ja tapahtuu yhteistä oppimista.

Luottamuksen vaalimiseksi on tärkeää kyetä arvioimaan vuorovaikutuksen toimivuutta työskentelyn edetessä. Silloin tilannekuvaa voidaan päivittää ilmiön muuttuessa ja tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksesta niin, että samalla voidaan oppia tehtyjen toimien vaikuttavuudesta. On mietittävä, mitkä muut seikat vaikuttavat toimijoiden käyttäytymiseen, ja on seurattava, miten vaikuttavuuden kanavat ja muodot muuttuvat.

Ilmiölähtöinen johtaminen on jatkuvaa oppimista: miten tietoa tilannekuvan pohjalta yhteisesti tulkiten opitaan ilmiöstä ja sen dynamiikasta sekä siitä, miten ilmiöön voidaan vaikuttaa ja tukea kehitystä kohti tavoiteltua tarkoitusta. Pitkäjänteisyyden ja vaikuttavuuden vuoksi välillä on maltettava pysähtyä ajattelemaan, vaikka paine nopeisiin ratkaisuihin olisi kova.

Systeemisen ajattelun tuominen elinikäisen oppimisen johtamiseen tarkoittaa kokonaan uudenlaista lähestymistapaa ajatteluun ja toimintaan. Tarvi-
taan myös rakenteita, jotka antavat tilan dialogisille toimintamalleille. Ymmärrys yhteisesti tulkitusta ja tietoon pohjautuvasta tilannekuvasta ja jatkuva toimenpiteiden vaikuttavuuden yhteinen reflektointi mahdollistavat ilmiön johtamisen haluttuun suuntaan.

Suomessa elinikäistä oppimista voitaneen pitää esimerkkinä ilmiöstä, jonka kohdalla on jo selkeästi kehitetty laajojen, monimutkaisten uudistusten edellyttämää yhteistyötä, pyritty muodostamaan ilmiöstä monipuoliseen tietoon pohjautuvaa kokonaiskuvaa ja lisätty yhteistä ajattelua. Jo tehdyn yhteisen tahtotilan tukemana elinikäinen oppimisen ilmiö voisi näyttää tietä, kun valtion ohjaukseen kehitetään ilmiölähtöisen johtamisen toimintamalleja.

Lähteet

- Burns, T. & Köster, F.** (2016). Modern governance challenges in education. Teoksessa T. Burns ja F. Köster (toim.): [Governing education in a complex world. Educational research and innovation](#). OECD Publishing, Paris. Sivut 17–39. (Haettu 15.10.2020)
- Hellström, E. & Ikäheimo, H-P.** (2017). [Tieto päätöksenteossa. Kohti dialogiloikkaa](#). Sitra. Työpaperi 12.9.2017. (Haettu 12.10.2020)
- Hellström, E., Ikäheimo H-P., Hakapää, J., Lehtomäki, J. & Saari, M.** (2019). [Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa](#). Sitra. Työpaperi 29.9.2019. (Haettu 15.10.2020)
- Koskimaa, V. & Rapeli, L.** (2020). [Tulevaisuuteen katsova päätöksenteko Suomessa: ongelmat, onnistumiset ja kehittämismahdollisuudet](#). Participation in Long-Term Decision-Making (PALO), Policy Brief 1/2020. (Haettu 25.9.2020)
- Lau, E., Tönurist, P., Rovenskaya, E., Mechler, R., Dieckmann, U. & Wagner, F.** (2019). [Public sector innovation: adapting institutions to systems thinking](#). Teoksessa G. Ramos ja W. Hynes (toim.): Systemic thinking for policy making – the potential of systems analysis for addressing global policy challenges in the 21st century, Paris: OECD Publishing. (Haettu 21.10.2020)
- Lähteenmäki-Smith, K., Manu, S. & Pyykkönen, S.** (2020). [Välähdyksiä systeemisyvdestä valtion ohjauskulttuurissa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 20/2020. (Haettu 8.10.2020)
- Mason, M.** (2016). [Complexity theory and systemic change in education governance](#). Teoksessa T. Burns ja F. Köster (toim.): Governing education in a complex world. Educational research and innovation. OECD Publishing, Paris. Sivut 41–53. (Haettu 15.10.2020)
- OECD.** (2017). [Working with Change. Systems Approaches to Public Sector Challenges](#). OECD Observatory of Public Sector Innovation. OECD Publishing, Paris. (Haettu 12.10.2020)
- Puustinen, A., & Jalonen, H.** (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? (P. Vartiainen & H. Raisio, toim.). Gaudeamus.
- Sitra.** (2018). Ilmiömainen julkinen hallinto. Työpaperi 31.8.2018.
- Vartiainen, P. Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P.** (2020). Katsaus ohjaustoiminnan kehitykseen: vastauksia kompleksisuuteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 19/2020.

Liite

Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen hallinnon rakenteet maittain

Pinja Ryky & Iina Santamäki

Liitteessä tarkastellaan kunkin Pohjoismaan ilmiölähtöisen johtamisen kannalta keskeisiä elinikäisen oppimisen hallinnon rakenteita. Näitä ovat elinikäisen oppimisen ilmiön vastuunjaon mekanismit, ilmiömäisen budjetoinnin, lainsäädännön, hallinnon, toimijoiden ja palveluiden koordinointi sekä pitkäjänteisen kehittämisen osa-alueet. Jokaisen Pohjoismaan käytännöt esitellään omissa osuuksissaan.

1 Islanti

1.1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?

Opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriö vastaa kaikkien koulutustasojen lainsäädännön soveltamisesta yleissivistävästä koulutuksesta ammatilliseen koulutukseen sekä jatko- ja aikuiskoulutukseen. Tähän sisältyy yleissivistävän koulutuksen opetussuunnitelmien luominen, säännösten asettaminen sekä koulutusuudistusten suunnittelu. Opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriö myöntää akkreditoinnin korkeakouluille, jotka täyttävät kansallisessa lainsäädännössä asetetut kriteerit sekä kansainvälisesti hyväksytyt kriteerit (Government of Iceland, 2020.) Kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori, Opetus- ja koulutuskeskus (FA), perustettiin vuonna 2002, kun Islannin silloinen opetus- ja kulttuuriministeriö teki sopimuksen maan työntekijöiden ja työnantajien keskusliittojen kanssa. FA toimii palvelusopimuksella opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020).

Vuonna 2017 hallitus linjasi useita elinikäisen oppimisen tavoitteita tuleville vuosille. Yksi hallituksen tärkeimmistä tavoitteista on varmistaa tasavertainen pääsy opetukseen huolimatta siitä missä ihmiset asuvat. Lisäksi tavoitteena on kehittää islantilaista koulutusjärjestelmää oppilaiden ja koko yhteiskunnan tarpeiden mukaan. Innovaatiota ja kehittämistä halutaan tukea kaikilla koulutusasteilla, sillä koulutus nähdään tulevaisuuden innovaatioiden edellytyksenä. (Policy Statement, 2017.) Vuoden 2017 poliittisen linjauksen pohjalta luotiin lista toimenpiteistä aihealueista vastaaville ministeriöille. Listalta on jo useita elinikäiseen oppimiseen liittyviä toimenpiteitä merkitty valmiiksi.

1.2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?

Suurin elinikäisen oppimisen rahoitusvirta kulkee opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriön kautta. Lisäksi elinkeino- ja innovaatioministeriö rahoittaa joitakin elinikäisen oppimisen hankkeita matkailualalla. Vuoden 2021 budjetista 10 prosenttia on kohdistettu opetus-, tiede- ja kulttuuriministeriön toimialalle, ja opetuksen ja kulttuurin alojen kustannusten arvioidaan nousevan jopa 36 miljoonalla eurolla (Government of Island, 2020). Islantilaiset asiantuntijat kuvaavat rahoitusjärjestelmää monimutkaiseksi, useiden eri rahoitusvirtojen kokonaisuudeksi.

Opetus- ja koulutuskeskus (FA) vastaa koulutusrahastosta, joka toimii aikuiskoulutuslain nro 27/2010 mukaan. Rahaston tehtävänä on edistää asianmukaisia oppimismahdollisuuksia henkilöille, joilla on lyhyt muodollinen koulutustausta. Rahoitusosuudet koulutusrahastoon määritetään kunkin vuoden talousarviossa. Koulutusrahaston hallitus on vastuussa varojen jakamisesta koulutusrahastosta ja asettaa erityiset ehdot rahaston rahoitusosuuksille, jotka ministeri vahvistaa (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020 b).

1.3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?

Islannin lainsäädäntö tunnistaa tarpeen kannustaa matalasti koulutettuja yksilöitä elinikäisen oppimisen pariin. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii vuonna 2010 laadittu aikuiskoulutusta ja elinikäistä oppimista koskeva Aikuiskoulutuslaki (laki 27/2010). Laki asetettiin vastaamaan sellaisten henkilöiden tarpeita, joilla on lyhyt muodollinen koulutus ja jotka eivät kuulu lukiota tai yliopistoja koskevan lainsäädännön soveltamisalaan. Lain tavoite on tarjota mahdollisuuksia ja kannustusta tälle ihmisryhmälle, lisätä heidän ammattitaitoaan ja luoda tarvittavat ratkaisut vastaamaan Islannin keskeisten työllisyyden alojen vaatimuksia lisääntyneestä osaamisesta (Government of Iceland, 2017).

Islannissa on käytössä virallisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelta hankitun osaamisen validointijärjestelmä. Islannissa todellisten taitojen arviointi perustuu ajatukseen, että oppiminen tapahtuu paitsi virallisessa koulujärjestelmässä myös kaikenlaisissa tilanteissa ja kaikenlaisissa yhteyksissä. Kaikki oppiminen on arvokasta, ja siksi on tärkeää, että se dokumentoidaan riippumatta siitä, mistä se on saatu. Todelliset taidot ovat siis yhdistettyjä taitoja, jotka henkilö on hankkinut eri tavoin, kuten työkokemuksen, työharjoittelun, vapaa-ajan opiskelun, kouluopiskelun, vapaaehtois- ja/tai järjestötyön tai perhe-elämän kautta. (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020 c.)

1.4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?

Opetus- ja koulutuskeskuksella (FA) on palvelusopimus opetus-, tutkimus-, ja kulttuuriministeriön kanssa. Opetus- ja koulutuskeskuksen (FA) tehtävänä

on tarjota kohderyhmälleen mahdollisuus kouluttautumiseen ja työmarkkina-aseman parantamiseen. FA:n kohderyhmään kuuluvat ne ihmiset, jotka eivät ole suorittaneet toisen asteen koulutusta. Keskuksen päävastuualueita ovat opetussuunnitelman laatiminen, epävirallisten opintojen validoinnin kehittäminen ja menettelytapojen levittäminen, ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehityksen valvominen, kohderyhmän koulutustarpeiden tunnistaminen yhteistyössä työmarkkinoiden edustajien ja koulutuksen tarjoajien kanssa, akkreditoidun aikuiskoulutuksen menettelytapojen kehittäminen yhteistyössä koulutuksen tarjoajien kanssa, akkreditoitujen koulutuksen tarjoajien aktiviteettien ja ohjauksen laadun edistäminen, kohderyhmän ja sen koulutustarpeiden tiedon kerääminen, säilyttäminen ja jakaminen, koulutusrahaston hallinnointi sekä opiskelijarekisterin kehittäminen ja ylläpitäminen. (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2020.)

1.5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?

Opetus- ja koulutuskeskuksen (FA) pysyvä palvelusopimus opetus-, tutkimus- ja kulttuuriministeriön kanssa sekä niiden vastuu aikuiskoulutuslaissa (laki 27/2010) määritellystä Koulutusrahastosta osoittavat sen, että Islanti on sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan.

Elinikäisen oppimisen näkyymiin Islannissa vaikuttavat samat keskeiset muutokset, joita tapahtuu myös muualla Euroopassa. Työpaikkojen katoaminen, automatisaatio, uudet osaamisvaatimukset, uusi teknologia ja lisääntyvä monimuotoisuus luovat perustan Islannin tuleville uudistuksille (Committee on the Fourth Industrial Revolution, 2019; Rannis, 2020). Vuonna 2019 pääministerin nimittämä Tulevaisuusvaliokunta julkaisi raportin Islannin yhteiskunnasta vuosina 2035–2040.

Raporttiin pohjautuva toimintasuunnitelma julkaistiin toukokuussa 2020 sisältäen kolme elinikäiseen oppimiseen liittyvää toimenpidettä:

- Jatkuvan oppimisen palveluiden kehittäminen erityisesti ryhmille, jotka ovat alttiita teknologiselle muutokselle, muun muassa maahanmuuttajat ja henkilöt, joilla on lyhyt muodollinen koulutus
- Elinikäisen oppimisen tilanteen arviointi koko maassa. Jatkuvan koulutuksen järjestelmän pitää olla selkeä ja yksinkertaistettu, jotta se voi sisällyttää laajemman ryhmän aikuisia. Koulujen sekä koulutuksen palveluntarjoajien roolien selvittäminen sekä kartoitus siitä, kuka maksaa mistäkin koulutuksesta
- Elinikäisen oppimisen sekä muodollisen koulutusjärjestelmän yhteyden vahvistaminen

Lähteet

- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.** (2020). [About us.](#)
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.** (2020 b). [Um Fræðslusjóð.](#)
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins.** (2020 c). [Raunfærni og raunfærnimat.](#)
- Government of Iceland.** (2017). [Policy Agreement.](#)
- Government of Iceland.** (2017). [Adult Education Act No 27/2010.](#)
- Government of Iceland.** (2019). [Icelandic society 2035–2040 Economic, environmental, regional, and demographic developments.](#)
- Government of Iceland.** (2019 b). [Iceland and the fourth industrial revolution.](#)
- Government of Iceland.** (2020). Education. <https://www.government.is/topics/education/>
- Ministry of Education, Science and Culture.** (2014). [White paper on Education Reform.](#)
- Rannis.** (2020). [Handbook for the Strategic Research and Development Program 2020–2023 – Version 1.0.](#)
- Stjórnarráð Íslands.** (2020). [Framhaldsfræðsla og símenntun.](#)
- Stjórnarráð Íslands.** (2020 b). [Framgangur stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar – staða aðgerða.](#)
- Stjórnarráð Íslands.** (2020 c). [Fjárlög fyrir árið 2021.](#)
- Stjórnarráð Íslands.** (2020 d). [Aðgerðaáætlun um fjórðu iðnbyltinguna.](#)

2 Norja

2.1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?

Norjassa elinikäisestä oppimisesta ovat vastuussa kaikki viisi ministeriötä, jotka olivat mukana myös kansallisen osaamispolitiikan strategian suunnittelussa: opetus- ja tutkimusministeriö, työ- ja sosiaaliministeriö, oikeus- ja yleisen turvallisuuden ministeriö, elinkeino-, kaupp- ja teollisuusministeriö sekä sisäministeriö. Päävastuu elinikäisen oppimisen johtamisesta asettuu kuitenkin opetus- ja tutkimusministeriölle.

Norjassa osaamisuudistus on esimerkki elinikäisen oppimisen poikkihallinnollisesta kehittämisestä. Norjan osaamisuudistuksella on kaksi tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on, ettei kenenkään ammattitaidon tulisi vanhentua uuden tiedon ja osaamisen puutteen vuoksi. Jokaiselle tulisi antaa mahdollisuus uudistaa ja täydentää taitojaan, jotta useammat ihmiset voivat työskennellä pidempään. Toinen tavoite on poistaa osaamiskuilu, toisin sanoen ero työelämän tarvitsemien taitojen ja työntekijöiden tosiasiallisesti käyttämien taitojen välillä (Regjeringen, 2019).

Osaamisuudistuksen pohjana on hallituksen osaamispolitiikka vuodesta 2013 nykypäivään, mukaan lukien kansallinen osaamispolitiikan strategia 2017–2021, jonka hallitus, työmarkkinaosapuolet, saamelaisten edunvalvojat,

eduskunta sekä aikuiskoulutusyhdistys allekirjoittivat vuonna 2017 (Regjeringen, 2017).

Hallitus sekä muut osaamispoliitiikan strategian solmineet kumppanit muodostavat osaamispoliittisen neuvoston, joka tapaa säännöllisesti. Neuvosto toimii osaamispoliitiikan strategian mukaisesti ja keskustelee “Tulevaisuuden osaamistarpeiden” neuvoston (Kompetansebehovsutvalget KBU) määrittelemistä tavoitteista sekä muista ajankohtaisista asioista. Opetus- ja tutkimusministeriön alaisen viraston, Kompetanse Norge, tehtävä on varmistaa, että kaikki strategiset kumppanit saavuttavat osaamispoliittisessa strategiassa määritellyt tavoitteet.

Osaamispoliitiikan strategian solmineet tahot ovat lupautuneet tekemään niin yksilöä kuin koko yhteiskuntaa tukevia valintoja, edistämään parempia oppimismahdollisuuksia ja osaamisen tehokasta hyödyntämistä työelämässä sekä vahvistamaan erityisesti sellaisten aikuisten osaamista, joilla on heikko yhteys työelämäänsä. Osaamispoliitiikan strategian raportissa esitetään tilannekuva siitä, mitä hallitus on tähän mennessä tehnyt ja mitkä toimenpiteet uudistuksessa on aloitettu. Se osoittaa selkeän suunnan, miten osaamispoliitikkaa kehitetään tulevina vuosina. (Regjeringen, 2017.)

2.2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?

Elinikäisen oppimisen budjettilinjat kulkevat hallinnonalalähtöisesti viiden eri ministeriön kautta (opetus- ja tutkimusministeriö, työ- ja sosiaaliministeriö, oikeuden ja yleisen turvallisuuden ministeriö, elinkeino-, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä sisäministeriö), jotka jakavat osan budjetistaan ministeriöiden alla toimiville virastoille. Suurimmat elinikäisen oppimisen rahoitusvirrat kulkevat opetus- ja tutkimusministeriön kautta. Lisäksi valtio tukee kunnissa järjestettävää yleissivistävää koulutusta sekä elinikäisen oppimisen palveluja. Vuonna 2020 hallitus vastasi koronan vaikutuksiin investoimalla 145 miljoonaa euroa osaamisen kehittämiseen.

2.3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?

Norjassa elinikäistä oppimista koskevan lainsäädännön muuttaminen on melko suoraviivaista. Lisäksi hallitus hyväksyy myös väliaikaisia lakimuutoksia, jotka puolestaan tukevat elinikäisen oppimisen palveluita. Täten voidaan nähdä, että Norjan lainsäädäntö tukee elinikäisen oppimisen ilmiötä ja osittain tunnistaa sen itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena.

Hallitus vie aktiivisesti läpi toimenpiteitä, jotka tukevat elinikäisen oppimisen politiikkaa, esimerkiksi opintolainaan liittyviä lakimuutoksia toteutetaan aktiivisesti nyt sekä lähitulevaisuudessa. Oikeus maksuttomaan koulutukseen yleissivistävästä koulutuksesta aikuiskoulutukseen asti on taattu laissa. Vuodesta 2001 alkaen kaikilla työntekijöillä on ollut oikeus opintopaaseen. Aikuiskoulutus on säännelty Aikuiskoulutuslaissa (1976) sekä Kou-

lutuslaissa (1998) (Regjeringen, 2006). Korkeakoulutus on säännelty erillisessä laissa, joka kattaa tämän koulutusasteen kokonaisuudessaan, huolimatta opiskelijan iästä. Lisäksi lakiuudistus epävirallisesta aikuiskoulutuksesta tuli voimaan vuonna 2010, ja sen tarkoitus on säännellä elinikäisen oppimisen kursseja, jotka järjestetään muodollisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella (Adult and Continuing Education in Norway, 2016).

2.4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?

Opetus- ja tutkimusministeriön alainen virasto, Kompetanse Norge, toimii kansallisena elinikäisen oppimisen koordinaattorina. Sen tarkoitus on kasvattaa päättäjien, yhteistyökumppanien sekä koko kansan tietoutta elinikäisen oppimisen tärkeydestä. Kompetanse Norgen tavoitteena on varmistaa kaikkien aikuisten, sekä työssäkäyvien että työttömien, pääsy tarvitsemaansa koulutukseen.

Kompetanse Norge näkee osaamisen keskeisen roolin työpaikkojen turvaamisessa. Siksi sen tavoitteena on varmistaa, että:

- aikuisilla on mahdollisuus joustavaan koulutukseen
- norjalaiset yritykset kehittävät määrätietoisesti osaamista
- viranomaisilla ja useimmilla ihmisillä on tieto siitä, millaista osaamista tarvitsemme tulevaisuudessa
- maahanmuuttajat saavat hyvän norjan kielikoulutuksen ja hyvät kielitestit
- sekä nuorilla että aikuisilla on mahdollisuus saada ilmaista, laadukasta uraneuvontaa ja tietoa koulutuksesta ja työstä (Kompetanse Norge, 2020.)

2.5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?

Opetus- ja tutkimusministeriön pysyvä palvelusopimus Kompetanse Norgen kanssa osoittaa sen, että Norja on sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan. Kyseinen sopimus ja Kompetanse Norgen hankkeet jatkuvat myös tulevilla hallituskausilla huolimatta uuden hallituksen kokoonpanosta. Kansallinen osaamispolitiikan strategia osoittaa, että Norjassa on vahva poliittinen yhteisymmärrys osaamispolitiikan tärkeydestä ja vahvaa poliittista sitoutumista odotetaan myös tulevilta hallituskausilta. Uusi kansallisen osaamispolitiikan strategia on jo suunnitteilla 2017–2021 strategian jatkoksi.

Lähteet

- Kompetansebehovsutvalget.** (2020). [Kompetansebehovsutvalget](#) (KBU).
- Kompetanse Norge.** (2017). [Nasjonal kompetansestrategi](#).
- Kompetanse Norge.** (2020). [Om Kompetanse Norge](#).
- Regjeringen.** (2006). [Voksenopplæringsloven](#).
- Regjeringen.** (2017). [Norwegian Strategy for Skills Policy 2017–2021](#).
- Regjeringen.** (2019). [Meld. St. 14 \(2019–2020\)](#).
- Regjeringen.** (2019 b). [NOU 2019: 12](#).
- Regjeringen.** (2020). [Kunnskapsdepartementet](#).
- Regjeringen.** (2020 b). [Statsbudsjettet 2020](#).
- The German Institute for Adult Education.** (2016). [Adult and Continuing Education in Norway](#).

3 Ruotsi

3.1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?

Ruotsissa elinikäistä oppimista johtaa valtiorhallinto ja työtä toteuttavat vastaavat ministeriöt sekä strategiset yhteistyöryhmä. Keskeisin elinikäisestä oppimisesta vastaava ministeriö on opetus- ja tutkimusministeriö, joka vastaa yleissivistävästä koulutuksesta, korkeakoulutuksesta ja tutkimuksesta.

Tammikuun 2019 poliittisen sopimuksen pohjalta hallitus linjasi neljä strategista yhteistyöohjelmaa vuosille 2019–2022. Ne perustuvat Ruotsin elinkeinoelämän vahvuuksiin, Agenda 2030 -ohjelman tavoitteisiin sekä tulevaisuuden kasvun kannalta tärkeisiin alueisiin. Strategiset yhteistyöohjelmat ovat elinkeinoelämän digitaalinen rakenteellinen muutos, terveys ja biotiede, elinkeinoelämä ja ilmastonmuutos sekä osaamisen tarjonta ja elinikäinen oppiminen. (Regeringskansliet, 2020 b.)

Yhteistyöohjelmat tuovat yhteen niin yksityisen kuin julkisen puolen toimijoita keskustelemaan siitä, mitä voidaan tehdä teemojen yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi. Osaamisen tarjonta ja elinikäinen oppiminen -yhteistyöohjelmaan kuuluvat muun muassa elinkeinoministeriö, opetus- ja tutkimusministeriö, valtion tutkimuslaitoksia kuten Vinnova ja RISE, ammattiliitot, korkeakouluja sekä joukko asiantuntijoita ja sidosryhmiä eri toimialoilta. Yhteistyöryhmä luo useita pienempiä työryhmiä, jotka tunnistavat ja suunnittelevat ratkaisuja ja ehdotuksia valituista aiheista. Vinnova ja muut asiaankuuluvat viranomaiset tukevat ja osallistuvat käytännön työhön hallituksen ohjeiden ja työryhmien toimeksiantojen pohjalta. (Regeringskansliet, 2020 b.) Yhteisen osaamisen, päätöksentekovallan, resurssien ja verkostojen avulla yhteistyöohjelmat auttavat löytämään innovatiivisia ratkaisuja, jotka vastaavat suurimpiin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja edistävät

Ruotsin kilpailukykyä (Regeringskansliet, 2020 e). Voidaan todeta, että nämä strategiset yhteistyöohjelmat tarkastelevat yhteiskunnallisia haasteita ilmiölähtöisesti.

3.2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?

Ruotsin koulutusinvestointi oli vuonna 2018 bruttokansantuotteeseen suhteutettuna 6,9 prosenttia, joka oli yksi suurimpia osuuksia Euroopassa (Eurostat, 2020). Erityisesti kahden viime hallituskauden aikana Ruotsi on keskittynyt elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien tarjoamiseen maanlaajuisesti kaikille asukkaille koko elämän ajan. Koulutuksen vuoden 2021 budjettiehdotus keskittyy erityisesti osaamisen kehittämiseen sekä koulutussektorin ja elinkeinoelämän yhteistyön syventämiseen. Yksi painopisteistä on opintotuen varmistaminen aikuisopiskelijoille sekä osaamisen validointi.

Ruotsissa elinikäistä oppimista rahoitetaan hallinnonaloittain. Suurimmat rahoitusvirrat kulkevat opetus- ja tutkimusministeriön kautta, joka on vastuussa opetuksen sekä osaamisen kehittämisestä. Vuoden 2021 budjetti pitää sisällään yleissivistävän koulutuksen, erityisopetuksen, aikuiskoulutuksen, ammatillisen opetuksen ja koulutuksen, korkeakoulutuksen sekä tutkimuksen.

Vuonna 2016 Ruotsissa 25–64-vuotiaista aikuisista kuusi kymmenestä osallistui jonkinlaiselle jatkuvan opetuksen kurssille, jonka työnantaja tarjosi (SCB, 2018). Julkinen koulutus kaikilla koulutusasteilla on ilmaista kaikille Ruotsin kansalaisille.

3.3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?

Ruotsin lainsäädäntö tunnistaa elinikäiseen oppimiseen viittaavia termejä kuten “osaamisen kehittäminen”, mutta ei tunnista elinikäisen oppimisen ilmiötä itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena. Elinikäisen oppimisen kannalta lainsäädäntöön ollaan kuitenkin tekemässä keskeisiä muutoksia. Tästä esimerkkinä korkeakoululain muutokset, jotka selventävät korkeakoulujen roolia osana elinikäistä oppimista sekä opiskelijoiden että työelämän kannalta. Lainmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1. heinäkuuta 2021. Tämän lisäksi Validointivaltuuskunnan raportin (Regeringskansliet, 2020 c) mukaan uuden osaamisen validointiin liittyvän lainsäädännön odotetaan tulevan voimaan vuonna 2021 parantaen osaamisen validoinnin saatavuutta kaikilla koulutusasteilla, jotka jo tähänhetkinen lainsäädäntö kattaa.

3.4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?

Toistaiseksi Ruotsissa ei ole kansallista elinikäisen oppimisen koordinaattoria, joka kokoaisi yhteen hajallaan olevia elinikäisen oppimisen palveluita.

Sen sijaan koordinoinnin vastuu on jaettu oppilaitosten, valtion virastojen, alueellisten oppimiskeskuksien sekä tutkimuslaitosten kesken.

3.5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?

Ruotsissa elinikäistä oppimista pyritään johtamaan pitkäjänteisesti ja hallituskaudet ylittäen. Katsauksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että elinikäisen oppimisen hankekokonaisuudet ja yhteistyöohjelmat kestävät usein vain yhden hallituskauden. Esimerkiksi Osaamisen tarjonta ja elinikäinen oppiminen -strateginen yhteistyöohjelma jatkuu vain nykyisen hallituskauden loppuun, vuoteen 2022 asti.

Korkeakoulutuksen saatavuuden takaaminen, erityisesti maahanmuuttajataustaisille ihmisille sekä alueilla, jossa korkeakoulutus on rajoitetusti saatavilla, on korkealla poliittisella agendalla tulevana vuosina. Lisäksi opinto-keskuksien laajentamista erityisesti syrjäseuduille jatketaan.

Lähteet

EU Commission, Eurostat. (2020). [General government expenditure on Education in 2018](#).

Government of Sweden. (2020). [Statement of Government Policy](#).

Regeringskansliet. (2020). [Lärosätenas roll för det livslånga lärandet ska tydliggöras och den akademiska friheten främjas](#).

Regeringskansliet. (2020 b). [Regeringens strategiska samverkansprogram](#).

Regeringskansliet. (2020 c). [Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

Regeringskansliet. (2020 d). [Kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

Regeringskansliet. (2020 e). [Samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

Regeringskansliet. (2020 f). [Utbildningsdepartementet](#).

Regeringskansliet. (2020 g). [Ledamöter inom kompetensförsörjning och livslångt lärande](#).

Regeringskansliet. (2020 h). [Utbildningsdepartementets samlade budgetsatsningar 2021](#).

SCB Statistics Sweden. (2018). [Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning](#).

4 Suomi

4.1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?

Suomessa elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen on valtioneuvoston, eduskunnan, ministeriöiden, valiokuntien ja parlamentaaristen ryhmien vastuulla. Valtioneuvostoa eli hallitusta johtaa pääministeri apunaan valtioneuvoston kanslia. Ministeriöt vastaavat toimialallaan lainsäädännön valmis-

telusta ja valtioneuvostossa päätettävien asioiden valmistelusta. Lisäksi uudistuksia suunnittelevat parlamentaarisella roolillaan eduskunta ja eduskunnan alaiset valiokunnat sekä parlamentaariset ryhmät. Eduskunta säätelee lait. Hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta. Elinikäistä oppimista johdetaan Suomessa valtionhallinnon näkökulmasta hallitusohjelmaan pohjautuen, ja työtä toteuttavat tällöin ministeriöt, poikkihallinnolliset ministerityöryhmät sekä parlamentaariset ryhmät. (Eduskunta, 2020; Eduskunta, 2020 b; Finlex, 2020.)

Keskeiset jatkuvasta oppimisesta vastaavat ministeriöt ovat Suomessa opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) vastaa varhaiskasvatuksen, yleissivistävän koulutuksen, ammatillisen koulutuksen sekä korkeakoulu- ja tiedepolitiikan suunnittelusta. Koulutuspolitiikan toimeenpanon ja kehittämisen toimijana on Opetushallitus (OPH). Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) luo ajankohtaista työelämä tietoa ja kehittää työelämää erinäisin palveluin, vastaa maahanmuuttajien kotouttamisesta sekä muun kuin tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen hankkimisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa elinikäisen oppimisen osalta hyvinvoinnin ja osallisuuden edistämisestä, työhyvinvoinnista ja ikääntyneiden työkyvyn tukemisesta. Valtiovarainministeriö (VM) ohjaa panostuksiaan valtionosuusjärjestelmän kautta ja ohjaa jatkuvaan oppimiseen liittyvien lautakuntien työtä. (Sitra, 2018; Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020.)

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa elinikäinen oppiminen nähdään keskeisenä keinona suomalaisten hyvinvoinnin lisäämiselle sekä Suomen kilpailukyvyn ja houkuttelevuuden edistämiseksi. Hallitusohjelmassa linjataan, että koulutus- ja osaamistason tulisi nousta kaikilla koulutusasteilla, oppimiserojen kaventua ja koulutuksellisen tasa-arvon lisääntyä sekä jatkuvan ohjauksen palvelua kehittää. Erityisenä haasteena tunnistetaan, että työn murros ja digitalisaatio muuttavat eniten matalamman koulutustason vaativia töitä. Tämä vaatii uudelleen koulutusta ryhmissä, jotka nykyisin osallistuvat aikuiskoulutukseen vähän. Elinikäisen oppimisen ilmiöön kuuluvat teemat nähdään keskeisenä Suomen menestykselle, mistä konkreettinen esimerkki on hallitusohjelman kirjaus parlamentaarista jatkuvan oppimisen uudistuksesta. (Valtioneuvosto, 2019.) Hallitus antaa alkuvuodesta 2021 eduskunnalle koulutuspoliittisen selonteon, johon myös parlamentaarinen ryhmä tuottaa sisältöjä. Linjausten tehtävinä on varmistaa kokonaisvaltaisen osaamistason nouseminen Suomessa, koulutuksellisen tasa-arvon lisääntyminen sekä Suomen kansainvälisen houkuttelevuuden kasvu. Tarkastelu kohdistuu koko suomalaisen koulutusjärjestelmän ja tutkimuksen kehittämiseen ja on luonteeltaan strateginen. Selonteon valmistelutyötä arvioi ja tukee laajapohjainen parlamentaarinen seurantaryhmä. Sen tehtävänä on myös varmistaa yhteistyö eduskuntaryhmien kanssa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2020.)

4.2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?

Aikuisten työuran aikaisen osaamisen kehittämisen investoinnit kulkevat valtion, ministeriöiden ja yksityisten panostusten kautta (Sitra, 2018). Pääsääntöisesti neljä ministeriötä kanavoi rahoitusta. Suurimmat rahoitusvirrat tulevat opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä. Valtiovarainministeriön panostukset jatkuvaan oppimiseen ovat merkittäviä kuntien valtionosuuksien kanavoinnin kautta. Myös työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä on elinikäiseen oppimiseen keskeisesti liittyvää rahoitusta (Sitra, 2018; Valtiovarainministeriö 2020; Valtiovarainministeriö 2020 b).

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa pyritään kehittämään eri koulutusasteiden toimintaa, ohjausta ja rahoitusta siten, että Suomeen syntyy kattava tarjonta työelämälähtöisiä ja monimuotoisia elinikäisen oppimisen kokonaisuuksia. (Valtioneuvosto, 2019, s. 166.) Elinikäisen oppimisen ilmiön kannalta kiintoisaa on, että valtiovarainministeriön työryhmä pohti ilmiöpohjaista budjetointia vuosina 2018–2019, ja lisäksi asia on ollut esillä eduskunnassa. Erityisesti tulevaisuusvaliokunta on puhunut ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeilemisen ja kehittämisen puolesta. (Tulevaisuusvaliokunta, 2018; Tulevaisuusvaliokunta, 2018 b.) Valtiontalouden tarkastusvirasto kartoittaa ilmiöpohjaisen budjetoinnin hyötyjä ja haasteita kansainvälisen ja kotimaisen aineiston pohjalta. Havaintojen pohjalta voidaan miettiä, miten ilmiöpohjaista budjetointia voitaisiin haluttaessa vahvistaa (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2020).

Tahtotilaa ja kokeiluhallua elinikäisen oppimisen ilmiölähtöiselle budjetoinnille löytyy Suomesta. Esimerkiksi koronakevällä 2020 OKM:n kanavoi-
massa 20 miljoonan euron hankeavustuksissa tavoitteena oli luoda uusi instrumentti, jolla mahdollistetaan kaikkien koulutusasteiden joustavat hyödyntämismahdollisuudet ja tuetaan koulutusmuotokohtaiset rajat ja hallinnonalat ylittävien toimintamuotojen syntymistä (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2020 c). Tällaiset yksittäiset laajamittaiset panostukset ovat lähimpänä tarvelähtöistä lähestymistapaa eli tapaa, jossa budjettiin voitaisiin rakentaa osin ilmiölähtöisiä kokonaisuuksia. Keskeisenä haasteena kuitenkin on, että rahan kohdentuessa yksittäisiin hankkeisiin palveluiden kokonaiskuva jää elinikäiselle oppijalle epäselväksi (Sitra, 2018 b).

4.3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?

Elinikäiseen oppimiseen vaikuttavat Suomessa sekä koulutusta koskevat lait että erilaiset toimeentuloa koskevat lait. Lainsäädäntö tunnistaa vain muodollisen eli tutkintoihin tähtäävän oppimisen. Jos epämuodollista oppimista halutaan käsitellä oppijan toimeentulon tukimuotojen arvioimiseksi, se täytyy ensin tuoda muodollisen oppimisen piiriin erilaisin tunnistamiskäytännöin. Oikeusjärjestelmä tunnistaa elinikäisen oppimisen välinearvoisena,

mutta ei itseisarvoisena tavoitteena. Elinikäinen oppiminen ei ole perustuslain tasolla yksiselitteisesti hahmottuva ja sinne selkeästi rakenteistunut ilmiö, vaikka sille on osoitettavissa oma perustuslaillinen kiintopisteensä, eli perustuslain pykälä 16.2. (Sitra, 2019.)

4.4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?

Suomelta puuttuu toistaiseksi kattava jatkuvan oppimisen kehittämisen strategia, joka kokoaa yhteen elinikäisen oppimisen parissa työskentelevien eri toimijoiden työn (OECD, 2020). Kansallista koordinointia pyritään edistämään parlamentaarisessa jatkuvan oppimisen uudistusryhmässä sekä suunnitteilla olevalla jatkuvan oppimisen palvelukeskuksella, joka edistäisi asiakkaan näkökulmasta sujuvampaa asiointia. Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmää luotaessa uudistetaan työikäisten osaamiseen liittyviä palveluja, parannetaan työn ja osaamisen kohtaantoa sekä vahvistetaan osaamisen alueellista ekosysteemiä. Palvelukeskuksen organisoinnissa hyödynnettäisiin olemassa olevia resursseja ja uudenlaisia toimintamalleja huomioiden nykyiset rakenteet ja aluehallintoon tulossa olevat muutokset. Uuden palveluorganisaation tehtäviä olisivat mm. työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantaminen ja palveluja tuottavien oppilaitosten, korkeakoulujen ja muiden palveluiden tuottajien yhteistyön koordinointi. Palveluja tukisi jatkuvan oppimisen digitaalinen ekosysteemi, joka kokoaisi muun muassa opiskelumahdollisuuksia koskevan tiedon helppokäyttöiseen kaikkia kansalaisia ja työelämää palvelemaan muotoon. Järjestelmään liitettäisiin osaamisen kartoitus-, tunnistamis- sekä urasuunnittelu- ja ohjauspalveluja. (TEM, 2020; OKM, 2020 b; OKM, 2020 d.) Jatkuvan oppimisen palvelukeskukselle on varattu määrärahaa.

4.5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?

Suomessa lainsäädäntö ja rahoitus asettavat keskeiset raamit elinikäisen oppimisen ilmiön pitkäjänteiselle kehittämiselle. Käytännössä pitkän aikavälin uudistuksia on haastavaa toteuttaa, sillä kulloisenkin hallituksen ohjelma vaikuttaa määrärahojen jakoon. Näin ollen useimpia elinikäisen oppimisen hankekokonaisuuksia ja ohjelmia toteutetaan hallituskausien sisällä.

STM:n sosiaaliturvan uudistus on hankekokonaisuuksista pitkäjänteisin kestäessään kahden hallituskauden ajan. Pitkäjänteistä uudistustyötä tukevat pysyvät, koko vaalikaudeksi asetettavat valiokunnat, mukaan lukien tulevaisuusvaliokunta. Valiokunta voidaan kuitenkin asettaa puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudelleen valtioneuvoston tultua eduskuntavaalien jälkeen nimitetyksi (TJ 17 §). Kaikki valiokunnat onkin asetettu uudelleen vuosien 2007, 2011 ja 2015 valtiopäivillä valtioneuvoston muodostamisen jälkeen. (Eduskunta, 2020 b.)

YK:n Agenda 2030 on keskeinen pitkän aikavälin kestävän kehityksen toimintaohjelma, jossa käsitellään myös elinikäistä oppimista (Ulkoministeriö, 2020). Hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto, 2019) on Agenda 2030 -toimintaohjelmaan liittyviä uudistusehdotuksia. Valtioneuvoston kansliaan perustettu koordinaatiosihteeristö suunnittelee, valmistelee, yhteensovittaa sekä varmistaa Agenda 2030 -ohjelman kansallista toimeenpanoa. (Valtioneuvoston kanslia, 2020.)

Suomessa elinikäistä oppimista pyritään haasteista huolimatta johtamaan pitkäjänteisesti hallituskaudet ylittäen. Elinikäiseen oppimiseen liittyvät periaateohjelmat on laadittu siten, että ne ohjaisivat muutosta pitkällä aikavälillä.

Lähteet

Eduskunta. (2020). [Näin eduskunta toimii.](#)

Eduskunta. (2020 b). [Valiokunnat.](#)

Finlex. (2020). [Laki valtioneuvostosta.](#) 28.2.2003/175.

OECD. (2020). [Continuous Learning in Working Life in Finland. Getting Skills Right.](#) OECD Publishing, Paris.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020). [Koulutuspoliittinen selonteko.](#)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020 b). [Jatkuva oppiminen.](#)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020 c). [Erityisavustus jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämiseen.](#)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020 d). [Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmä hahmottuu – osaamisen kehittämiseen uutta yhteistyötä.](#)

Sitra. (2018). Millä rahalla? [Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin.](#)

Sitra. (2018b). Ilmiömäinen julkinen hallinto. [Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi.](#)

Sitra. (2019). [Millä ehdoilla? Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?](#)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). [Työelämän kehittäminen.](#)

Tulevaisuusvaliokunta. (2018). Valiokunnan lausunto TuVL 4/2018 vp.

Tulevaisuusvaliokunta. (2018 b). [Valiokunnan lausunto TuVL 2/2018 vp K 11/2018 vp.](#)

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). [Jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmä hahmottuu – osaamisen kehittämiseen uutta yhteistyötä.](#)

Ulkoministeriö. (2020). [Agenda 2030 – kestävän kehityksen tavoitteet.](#)

Valtioneuvosto. (2019). [Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.](#)

Valtioneuvosto. (2019 b). [Marinin hallituksen ministerityöryhmät.](#)

Valtioneuvoston kanslia. (2020). [Globaalin kestävän kehityksen toimintaohjelman toimeenpano Suomessa.](#)

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2020). [Voiko ilmiölähtöinen budjetointi tukea fiksua valtiontalouden hoitoa?](#)

Valtiovarainministeriö. (2020). [Talousarvioesitys 2020.](#)

Valtiovarainministeriö. (2020 b). [Valtion talousarvioesitys 2021.](#)

5 Tanska

5.1 Keiden vastuulla on elinikäisen oppimisen ilmiön johtaminen hallinnossa?

Opetusministeriö sekä korkeakoulu- ja tutkimusministeriö jakavat vastuun elinikäisen oppimisen johtamisesta valtionhallinnossa. Ministeriöiden alla toimii useita virastoja, valtion omistamia laitoksia sekä joukko neuvostoja, hallituksia ja valiokuntia. Aikuiskoulutuksen ja täydennyskoulutuksen neuvosto (VEU) neuvoa opetusministeriötä aiheissa, jotka ovat tärkeitä aikuis- ja jatkokoulutuksen alueelle (Børne- og undervisningsministeriet, 2020).

Elinikäiseen oppimiseen liittyvillä teemoilla on vahva asema Tanskan hallituksen asiakirjoissa. Voidaan kuitenkin todeta, ettei elinikäistä oppimista tarkastella ilmiönä, vaan opetus ja osaamisen kehittäminen nähdään välineinä tanskalaisen yhteiskunnan vahvistamiseksi. Kesäkuussa 2017 aikuis- ja täydennyskoulutuksen asiantuntijaryhmä julkaisi raportin ”Uusia taitoja koko elämän ajan” ja antoi suosituksensa silloiselle hallitukselle. Suositukset jakautuivat kolmeen eri teemaan, joiden pohjalta hallitus on toteuttanut teemojen tavoitteita tukevia toimenpiteitä: 1) yhtenäinen aikuis-, jatko- ja täydennyskoulutusjärjestelmä, 2) vahva ja kohdennettu ammatillinen aikuiskoulutus ja jatkokoulutus, sekä 3) puoluehallinnon nykyaikaistaminen aikuis- ja jatkokoulutusjärjestelmässä. (Nye kompetencer hele livet, 2017.)

Lisäksi Tanskan hallitus sekä työmarkkinaosapuolet solmivat kolmikan-tasopimuksen vuosille 2017-2020 keskittyen osaamisen kehittämiseen ja täydentämiseen. Sopimus vahvistaa julkisesti tarjottavan aikuis-, jatko- ja täydennyskoulutuksen toimintaa (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2020).

5.2 Tarkasteleeko maa elinikäisen oppimisen rahoitusta hallinnonalalähtöisesti vai ilmiöpohjaisesti?

Tanskan koulutusinvestointi bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vuonna 2018 oli 6,4 prosenttia, joka oli yksi Euroopan suurimpia (Eurostat, 2020). Tarkoituksena on ylläpitää korkeasti koulutettua ja pätevää työvoimaa, joka menestyy maailmanlaajuisessa taloudessa sekä painottaa investointeja koulutukseen ammatillisen kehityksen lisäksi.

Tanskassa elinikäisen oppimisen budjettilinjat kulkeutuvat pääsääntöisesti opetusministeriön, korkeakoulu- ja tutkimusministeriön, kulttuuriministeriön, maahanmuutto- ja integraatioministeriön sekä terveysministeriön kautta. Lisäksi kunnat rahoittavat monia palveluita kuten paikallista yleissivistävää koulutusta. Viralliset korkeakoulututkinnot ovat täysin hallituksen rahoittamia.

Lisäksi korkeakouluilla on Tanskassa monipuolinen elinikäisen oppimisen kurssitarjonta. Opintopisteisiin ja pätevyysiin johtavat kurssit ovat osallistujien rahoittamia, jotka työnantaja kuitenkin usein maksaa.

Tanska on keskittynyt osaamisen kehittämiseen ja täydentämiseen sekä tehnyt merkittäviä investointeja viime vuosikymmenen aikana. Yksi esimerkki tästä on “flexicurity”-malli, joka mahdollistaa koulutuksen päivittämisen töiden ohessa. Elinikäiseen oppimiseen sekä osaamisen kehittämiseen ja täydentämiseen on investoitu yhteensä noin 134 miljoonaa euroa kaikilla sektoreilla vuosina 2014–2020 (Rambøll, 2020). Vuonna 2017 solmitun kolmikantasopimuksen pohjalta elinikäistä oppimista ja osaamisen kehittämistä tukeville hankkeille on avattu vuosittainen hankehaku projektien rahoittamiseksi. Kolmikantasopimus sisältää myös erityisrahoituksen aikuiskoulutuksen sekä ammatillisen opetuksen ja koulutuksen sektoreille (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2020).

5.3 Tunnistaako maan lainsäädäntö elinikäisen oppimisen ilmiön itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena?

Tanskan lainsäädäntö tunnistaa elinikäiseen oppimiseen viittaavia termejä kuten “osa-aikainen opetus” tai “avoimet kurssit” erityisesti korkeakoulujärjestelmää tarkastellessa, mutta se ei tunnista elinikäisen oppimisen ilmiötä itsenäisenä ja itseisarvoisena tavoitteena. Lainsäädäntöön on kuitenkin tehty keskeisiä muutoksia. Tästä esimerkkinä on laki nro 556 “Aikuiskoulutuksen ja jatkokoulutuksen aikaisemman osaamisen tunnistamisen kehittäminen”, joka on ollut voimassa elokuusta 2007 lähtien. Laki antaa jokaiselle yksilölle oikeuden saada aiemmin hankittu osaaminen validoiduksi aikuiskoulutuksen ja jatkokoulutuksen erityistavoitteiden piirissä. Se keskittyy yksilön tarpeisiin ja pyrkii tekemään prosessista mahdollisimman helpon ja joustavan. Lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä maisteriohjelmia. (How informal and non-formal learning is recognised in Europe Denmark – country report, 2016.)

Ulkomaalaisten tutkintojen arviointia koskevan lain tarkoituksena on varmistaa ulkomaisten tutkintojen validointi ja täten helpottaa pääsyä Tanskan työmarkkinoille ja Tanskan koulutusjärjestelmään. Lisäksi lain tarkoituksena on parantaa tanskalaisten ja ulkomaisten tutkintojen opintopisteiden hyväksilukua Tanskan koulutusjärjestelmässä.

5.4 Onko maassa kansallinen elinikäisen oppimisen koordinaattori?

Tanskalla ei ole yhtä kansallista elinikäisen oppimisen koordinaattoria, joka kokoaisi yhteen hajallaan olevia elinikäisen oppimisen palveluita yhden luukun periaatteella. Sen sijaan Tanskasta löytyy useita elinikäisen oppimisen koordinaattoreita alueittain ja eri koulutusasteilla.

5.5 Onko maa sitoutunut hallituskaudet ylittävään elinikäisen oppimisen politiikkaan?

Tanskassa elinikäistä oppimista pyritään johtamaan pitkäjänteisesti ja hallituskaudet ylittäen. Katsauksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että Tanskassa on käynnissä useita elinikäisen oppimisen hankkeita, joita ei ole koordinoitu keskitetysti. Lisäksi Tanskan opetusministeriöllä ja korkeakoulu- ja tutkimusministeriöllä ei ole elinikäisen oppimisen koordinaattorin kanssa sellaista pysyvää sopimusta, joka jatkuisi hallituskausien yli ja tukisi pitkäaikaista elinikäisen oppimisen politiikkaa.

Lähteet

Bertelsmann Stiftung. (2016). [How informal and non-formal learning is recognised in Europe. Denmark – country report.](#)

Børne- og undervisningsministeriet. (2020). [Rådet for Voksen- og Efteruddannelse \(VEU-rådet\).](#)

Denmark. (2020). [Lifelong education.](#)

EU Commission, Eurostat. (2020). [General government expenditure on Education in 2018.](#)

European Commission Eurydice. (2018). [Denmark – Lifelong learning strategy.](#)

Ministry of Children and Education. (2017). [Objectives for lifelong learning.](#)

Ministry of Children and Education. (2018). [Lifelong learning.](#)

Rambøll. (2020). [Evaluering af VEU-milliarden.](#)

Regeringen. (2017). [Nye kompetencer hele livet.](#)

Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2014). [Assessment of Foreign Qualifications \(Consolidation\) Act.](#)

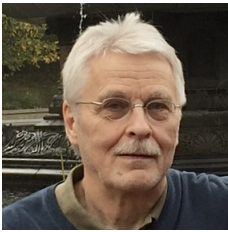
Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2020). [VEU-omstillingsfond.](#)

Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2020 b). [Opslag af FoU-midler for 2020, VEU-trepart.](#)

Kirjoittajat



TIMO AARREVAARA (VTT) on Lapin yliopiston hallintotieteen professori. Hän on toiminut vastuullisena tutkijana hallinnon uudistamisen hankkeissa sekä mm. tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistuksen arvioijana. Tutkimusorganisaatioiden luottamustehtävien ohella hän toimittaa Springer-kustantamon The Changing Academy -sarjaa.



EERO PANTZAR (KT) on Tampereen yliopiston kasvatustieteen professori emeritus. Hän on perehtynyt laajasti elinikäisen oppimisen kysymyksiin sekä paneutunut tutkimuksessaan kasvatuksen ja oppimisen maailman uusiin ilmiöihin, mikä näkyy hänen monipuolisessa julkaisutoiminnassaan. Hänen tärkeimmät kansainvälisen yhteistyön kumppaninsa ovat saksankielisestä yliopistomaailmasta.



SINIMAARIA RANKI (KTT) on johtava asiantuntija Sitran Osaamisen aika -avainalueella. Ekonomistina hän avaa erityisesti elinikäisen oppimisen rahoituksen kysymyksiä osaamisperustaisen talouskasvun maailmassa. Auttaakseen kokonais kuvan muodostumista elinikäisen oppimisen ilmiöstä hän tuo keskusteluun monipuolista tutkimustietoa ja eri toimijoiden näkökulmia.



PINJA RYKY (KM) työskentelee Sitran Osaamisen aika -tiimissä projekti-koordinaattorina. Hänen intohimonsa on tutkia laaja-alaisesti elinikäistä oppimista, erityisesti elinikäisen oppimisen politiikkaa, työn murrosta ja digitalisaation kehitystä.



IINA SANTAMÄKI (M.Sc.) on systeemisen muutoksen fasilitaattori sekä kestävän ja hyvinvoivan tulevaisuuden rakentaja. Hän on Systems Change Finland -yhdistyksen varapuheenjohtaja sekä Ocean-ilo-yrityksen perustaja. Hän toimi Sitran Pohjoismaiset rakenteet -katsauksen asiantuntijana.



HANNE SMIDT (Cand.mag.) työskentelee Eurooppalaisten yliopistojen yhdistyksessä (EUA) vanhempana neuvonantajana. Hän on edistänyt elinikäistä oppimista, korkeakoulutukseen pääsyä ja osallistumista sekä opiskelijälähtöistä oppimista Bolognan prosessissa ja osallistunut Eurooppalaisen korkeakoulualueen (EHEA) rakentamiseen.



JARI STENVALL (HTT) on Tampereen yliopiston hallintotieteen professori. Hän on tutkinut mm. julkista johtamista, reformeja, julkisia palveluita ja oppimista, merkityksellisuuden johtamista sekä digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä organisaatioissa. Hän on valtioneuvoston asettaman Suomen koronatoimia selvittävän tutkintaryhmän jäsen.



PIRKKO VARTIAINEN (HTT) on Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotieteen emeritaprofessori. Hänen tutkimusalaansa käsittelee hyvinvointiyhteiskunnan järjestelmiä, palveluja, kuntalaisten osallisuutta ja johtamista. Viime vuosikymmenten aikana hän on perehtynyt erityisesti kompleksisuustieteiden ja pirullisten ongelmien alueeseen.



SITRA MUISTIO lokakuu 2020
Sitran julkaisemat muistiot ovat tulevaisuustyömme
taustaksi tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-197-9 (nid.)
ISBN 978-952-347-198-6 (PDF)

www.sitra.fi

SITRA

SITRA.FI
Itämerenkatu 11–13
PL 160
00181 Helsinki
Puhelin 0294 618 991

 @SitraFund