Elinikäinen oppiminen Pohjoismaiden tehokkaat strategiat

Elinikäinen oppiminen – Pohjoismaiden tehokkaat strategiat

Kirjoittajat: Søren Ehlers, Gun-Britt Wärvik ja Anne Larson

Toimittaja: Tinne Geiger

Elinikäinen oppiminen – Pohjoismaiden tehokkaat strategiat

Kirjoittajat: Søren Ehlers, Gun-Britt Wärvik ja Anne Larson

Toimittaja: Tinne Geiger

TemaNord 2012:509

ISBN 978-92-893-2332-1

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2012-509>

© Pohjoismaiden ministerineuvosto

Paino: Kailow Express ApS

Painos: 130

Printed in Denmark

Pohjoismaiden ministerineuvosto on myöntänyt tukea raportin julkaisemiseen. Raportin sisältö ei välttämättä edusta Pohjoismaiden ministerineuvoston kantaa, näkemyksiä tai suosituksia.

Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismainen yhteistyö on yksi maailman laajimpia alueellisia yhteistyömuotoja. Yhteistyön piiriin kuuluvat Islanti, Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska sekä Ahvenanmaa, Färsaaret ja Grönlanti.

Pohjoismaista yhteistyötä tehdään politiikan, talouden ja kulttuurin aloilla tärkeänä osana eurooppalaista ja kansainvälistä yhteistyötä. Pohjoismaisen yhteisön tavoitteena on vahva Pohjola vahvassa Euroopassa.

Pohjoismainen yhteistyö pyrkii vahvistamaan pohjoismaisia ja alueellisia etuja ja arvoja globaalissa maailmassa. Maiden yhteiset arvot lujittavat osaltaan Pohjolan asemaa yhtenä maailman innovatiivisimmista ja kilpailukykyisimmistä alueista.

Nordisk Ministerråd

(Pohjoismaiden ministerineuvosto)

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

Puh. +45 3396 0200

www.norden.org

Sisältö

Tiivistelmä	7
Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö.....	7
Koulutuslaitosten ja yritysten välinen yhteistyö	8
Aikuisten avaintaitojen vahvistaminen.....	9
Suositukset	10
1. Johdanto	11
1.1 Tavoite	11
1.2 Tutkimusmenetelmä.....	12
1.3 Käsitteistö.....	13
2. Koulutuspoliittiset toimet vuoden 2000 jälkeen	19
2.1 Tanska.....	19
2.2 Suomi.....	21
2.3 Islanti.....	24
2.4 Norja	27
2.5 Ruotsi	29
3. Kansallisten strategioiden kehittäminen	31
3.1 Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö.....	31
3.2 Kansallisten strategioiden sisältö ja erityiset painopistealueet	37
3.3 Keskustelu	44
3.4 Osapäätelmät ja suositukset	46
4. Koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö.....	47
4.1 Koulutusjärjestelmä ja työelämä.....	47
4.2 Neuvonta.....	51
4.3 Keskustelu	61
4.4 Välipäätelmät ja suositukset.....	62
5. Aikuisten avaintaidot.....	65
5.1 Johdanto	65
5.2 Avaintaidot Pohjoismaissa	70
5.3 Keskustelu	79
5.4 Välipäätelmä suosituksineen.....	80
6. Yleistä.....	83
6.1 Loppupäätelmä.....	84
6.2 Keskeisimmät suositukset.....	85

Summary	89
Effective lifelong learning strategies in the Nordic countries	89
The cooperation between authorities and social partners.....	90
The interaction between education providers and businesses	91
Efforts to strengthen adults' competences.....	91
Recommendations.....	92
7. Lähteet.....	93
8. Liitteet.....	103
8.1 Liite 1a. Tanskan koulutusjärjestelmä.....	103
8.2 Liite 1b. Tanskan aikuis- ja täydennyskoulutusjärjestelmä.....	104
8.3 Liite 2. Suomen koulutusjärjestelmä.....	105
8.4 Liite 3. Islannin koulutusjärjestelmä.....	106
8.5 Liite 4. Norjan koulutusjärjestelmä	107
8.6 Liite 5. Ruotsin koulutusjärjestelmä.....	108
8.7 Liite 6. Käytetyt lyhenteet	109
8.8 Liite 7. Koulutuspolitiikan kehittyminen	110
8.9 Lähteet.....	128

Tiivistelmä

Käsillä olevassa tutkimuksessa on tarkasteltu Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen strategioita keskittyen kolmeen osa-alueeseen:

1. viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö
2. koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö
3. aikuisten avaintaitojen vahvistamiseksi tehdyt toimenpiteet

Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen strategiat ovat sopusoinnussa niiden suuntaviivojen kanssa, jotka sisältyvät EU:n vuonna 2001 hyväksymään Lissabonin strategiaan. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että Pohjoismaiden vaikutus EU:n ja OECD:n koulutuspolitiikkaan lieenee suurempaa kuin näiden vaikutus Pohjoismaihin. Pohjoismaita voidaan pitää elinikäisen oppimisen edelläkävijämaina. Pohjoismaiden yhteinen piirre onkin, että suurella osalla aikuisväestöä on mahdollisuus osallistua sekä viralliseen että epäviralliseen koulutukseen.

Pohjoismaiden elinikäisen oppimisen strategiat ovat vuoden 2001 jälkeen yhtenäistyneet jonkin verran myös mainituilla kolmella osa-alueella. Yhdentymissuuntauksen vuoksi vertaileva tutkimus soveltuu aikuiskoulutuspolitiikan kartoittamiseen.

Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö

Kaikissa viidessä Pohjoismaassa viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyölle on yhteistä muun muassa, että:

- työmarkkinaosapuolet ovat mukana sekä politiikan valmistelussa että sen toimeenpanossa

- koulutuspolitiikasta ja työmarkkinapolitiikasta vastaavat viranomaiset tekevät yhteistyötä, mikä ilmentää aikuiskoulutuksen merkityksen kasvamista työmarkkinapolitiikan välineenä
- Lissabonin strategian mukaisesti aikuiskoulutukseen osallistumista halutaan lisätä entisestään, etenkin vähän koulutettujen ja kaksikielisten osalta
- Aiemmin hankittuun osaamiseen sekä ohjaamiseen ja neuvontaan kiinnitetään enemmän huomioita

Maiden välillä eroa on ensisijaisesti elinikäisen oppimisen strategioissa ja suunnitelmissa. Joissakin maissa on kokonaisvaltaiset elinikäisen oppimisen erillisstrategiat, kun taas joistakin maista yhteinen strategia puuttuu ja niiden sijaan on joukko strategioita ja uudistushankkeita, joihin elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus sisältyvät.

Koulutuslaitosten ja yritysten välinen yhteistyö

Viime vuosikymmenen aikana Pohjoismaat ovat pitäneet elinikäistä oppimista ennen muuta kysynnän ja tarjonnan markkinana. Pohjoismaille on yhteistä, että tämän kaltainen ajattelu väistyy lisääntyvän julkisen säätelyn ja alueellisen koordinoinnin tieltä.

Ainostaan Norjassa koulutustarjonta ohjaa markkinaa, sillä koulutuslaitosten toiminta on riippuvainen kunnallisista ja alueellisista budjeteista. Muissa maissa markkinaa ohjaa ensisijaisesti kysyntä, vaikka lähes kaikissa maissa sitä säädelläänkin, kuten edellä mainittiin. Sekä Tanska että Suomi toimeenpanivat vuonna 2010 toimenpiteitä perustamalla VEU-keskuksia (Tanskassa) ja TE-keskuksia (Suomessa), jotka tehostavat sääteley- ja koordinointimahdollisuuksia. Näiden vaikutuksia ei vielä ole mahdollista arvioida niiden lyhyen olemassaolon vuoksi.

Oletuksena on, että siirtyminen markkina-ajattelusta julkiseen sääteilyyn ja vapaaehtoiseen koordinointiin voi parantaa tarjoajien ja yritysten välisen yhteistyön ehtoja.

Aikuisten avaintaitojen vahvistaminen

Tutkittaessa aikuisten avaintaitojen vahvistamiseksi tehtyjä toimenpiteitä lähtökohtana ovat olleet EU:n suositus elinikäisen oppimisen kahdeksasta avaintaidosta, joista päätettiin Lissabonin strategian perusteella vuonna 2006. Avaintaidoiksi katsotaan viestintä äidinkielellä ja vierailla kielillä, matemaattinen, tekninen ja digitaalinen osaaminen, oppimistaidot, ihmishuuhde- ja sosiaaliset taidot sekä kulttuurien väliset valmiudet ja kansalaisuuteen liittyvät taidot, yrittäjäyys ja kulttuurin ilmaisumuodot.

Seuraavat seikat ovat Pohjoismaille yhteisiä:

- Kansalliset opetussuunnitelmat on yleensä laadittu ennen avaintaitosuosituksista päättämistä
- Tästä huolimatta maat arvioivat, että kansallisten opetussuunnitelmien suositukset ovat yhdenmukaiset avaintaitosuositusten kanssa

Tämän perusteella voidaan päätellä, että EU:n suosituksilla on ollut vain vähän vaikutusta Pohjoismaihin, jotka kuitenkin itse katsovat täyttävänä-sä suositukset.

Yleisesti ottaen kaikki Pohjoismaat pitävät tärkeimpinä panostuksia, jotka on suunnattu perustaitojen kehittämiseen. Näin ollen luku- ja kirjoitustaitoa, matemaattista osaamista ja viestintätaitoja pidetään keskeisinä työllistymisen ja työpaikan säilyttämisen kannalta.

Tämä on nähtävissä myös niissä hankkeissa, joita Pohjoismaat ovat käynnistäneet aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen alalla. Hankkeet ovat konkreettisia, ja maat raportoivat ne EU:lle projekteina, joilla toimeenpannaan EU:n suosituksia. Niinpä aikuisille suunnatuille hankkeille on ominaista, että

- niissä keskitytään viestintätaitoihin
- niillä pyritään kehittämään taitoja, joita tarvitaan työpaikan saamiseen tai sen säilyttämiseen

Suosituksset

Edellä esitetyn mukaisesti seuraavassa esitetään joukko tutkimus- ja analyysisuosituksia. Suositusten perustana on, että maat ovat saavuttamassa tietyn yksimielisyyden elinikäisen oppimisen strategioista, minkä vuoksi vertailututkimusten tekeminen on aiheellista. Seuraavassa esitetään konkreettisia suosituksia vertailututkimusten aiheiksi:

- kansalliset ja alueelliset strategiat, jotka ehkäisevät syrjäytymistä ja tukevat vähän koulutettujen mahdollisuuksia osallistua työelämään ja yhteiskuntaan
- elinikäisen oppimisen ja liikkuvuuden alueelliset strategiat ja vaikutukset
- kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten yhteistoiminta niiden tehdessä konkreettista yhteistyötä koulutuksen tarjoajien, yritysten ja työmarkkinaosapuolten kanssa
- koulutuksen tarjoajien, yritysten ja työmarkkinaosapuolten kokemukset osaamisen kansallisten viitekehysten (NQF) konkreettisesta käytöstä
- vähän koulutettujen hyväksi eri Pohjoismaissa tehdyt toimenpiteet, joiden avulla muut maat voisivat tutustua pohjoismaisiin malleihin

1. Johdanto

1.1 Tavoite

Kaikille Pohjoismaille on tunnusomaista, että muihin OECD-maihin verrattuna suuri väestönosa osallistuu aikuiskoulutukseen. Tämä oli yksi päätehtävistä, jotka esitettiin raportissa *Nyfkna sinnen – Nordisk vuxenutbildning i jämförelse* (Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2001a). Raportti osoitti elinikäisen oppimisen strategioissa olevan suuria eroja Pohjoismaiden välillä. Suomi omaksui elinikäisen oppimisen periaatteen heti, kun OECD oli julkaissut raportin *Lifelong learning for all* vuonna 1996, ja julkaisi elinikäisen oppimisen kansallisen strategian vuonna 1997, kun taas Tanskaan saatiin vastaava kansallinen strategia vuonna 2007.

Tehokkaiden strategioiden kehittäminen ja toimeenpano riippuvat toisaalta viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten välisestä yhteistyöstä, toisaalta koulutuslaitosten ja viranomaisten yhteistyöstä. Siksi onkin kiinnostavaa tutkia, miten yhteistyösuhteet edistävät aikuisten elinikäistä oppimista.

Tämä vertailututkimus on käynnistetty Pohjoismaiden ministerineuvoston aloitteesta. Tutkimuksen painopiste on siinä, miten Pohjoismaat suunnittelevat ja toimeenpanevat koko väestölle, myös vähän koulutetuille, tarkoitetut elinikäisen oppimisen koulutuspoliittiset panostukset. Sen lisäksi, että tutkimuksella saadaan yleiskuva koulutuspoliittisista toimenpiteistä, sen pohjalta Pohjoismaat voivat myös konkreettisesti vertailla ja vaihtaa kokemuksia ja saada toisiltaan oppia ja innoitusta.

Tutkimuksessa keskitytään siihen, miten koulutuspolitiikan kolmea keskeistä painopistealuetta on kehitetty ja miten ne on toimeenpantu Pohjoismaissa. Nämä kolme keskeistä aluetta ovat:

- viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö aikuis- ja täydennyskoulutuspolitiikan aloitteissa ja toteutuksessa
- koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö, myös aikuis- ja täydennyskoulutusta ja osaamisen kehittämistä koskeva neuvonta

- aikuisten avaintaitojen vahvistaminen työmarkkinoihin ja yhteiskuntaan osallistumisen kannalta

Tutkimusaineisto koostuu käytännön esimerkeistä. Tarkoituksena on myös antaa suosituksia jatkotutkimuksiksi.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Elinikäisen oppimisen strategioiden tutkimus on viidessä Pohjoismaassa toteutettu lähinnä analysoiden koulutuspolitiikan linjauksia ja muita keskeisiä asiakirjoja. Aineistoa on täydennetty koulutusalan edustajien haastatteluilla, joihin on valittu ministeriöiden henkilökuntaa ja/tai muita aikuiskoulutuksen sidosryhmien edustajia. Ennen raportin saattamista lopulliseen asuunsa sen ovat lukeneet toimeksiantajan kansalliset edustajat, jotka myös ovat kommentoineet sitä.

1.2.1 *Asiakirja- ja kirjallisuustutkimus*

Asiakirjojen analyysissa on keskitytty aikuiskoulutuksen strategioihin ja kehittämiseen. Erityistä huomiota on kiinnitetty konkreettisiin ideoihin ja suunnitelmiin taustoineen sekä siihen, mitkä toimijat ovat olleet mukana suunnittelutyössä ja keitä aiotaan käyttää suunnitelmien toimeenpanossa. Toimeenpanon osalta on tarkasteltu eritoten sitä, millaiseksi koulutuslaitosten ja yritysten roolia on kaavailtu. Lisäksi on tutkittu kansallisia strategioita ja suunnitelmia ylikansallisten säädösten, etenkin EU:n säädösten, valossa. Muista mielenkiintoisista aloitteista mainittakoon eurooppalaisten tutkintojen viitekehys EQF (European Qualifications Framework) josta EU:n ministerineuvosto päätti vuonna 2004 jatkona osaamisen kansallisten viitekehysten (National Qualifications Frameworks, NQF) kehittämiselle. Niistä oli tarkoitus tehdä päätös vuonna 2010 (European Communities 2008).

Osa tutkimuksen asiakirjoista on saatu tutkimusta varten haastatelluilta Pohjoismaiden opetushallinnon edustajilta tai ne on hankittu heidän suosituksesta. Osa on löydetty internethakujen avulla ja tietyistä tietokannoista. Tietokantojen hakemisessa raportin kirjoittajat ovat saaneet

apua Aarhusin yliopistoon kuuluvalta Tanskan pedagogiselta kirjastolta. Islantia ja Suomea koskeva aineisto on käytännön syistä rajoittunut englannin- ja ruotsinkielisiin asiakirjoihin.

Ensijaisten lähteiden lisäksi tutkimus rakentuu aiempien pohjoismaisten elinikäistä oppimista ja aikuiskoulutusta kartoittaneiden tutkimusten varaan.

1.2.2 Haastattelut

Jokaisesta viidestä Pohjoismaasta on haastateltu 8–9 viranomaisen edustajaa ja/tai muuta asianosaista. Haastattelujen fokus on ollut sama kuin kirjallisuustutkimuksessa ja asiakirja-analyyseissä. Haastatteluja tehtäessä kussakin maassa on oleskeltu yhteensä enintään kolme päivää.¹ Haastattelut valittiin Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisuudessa toimivan aikuiskoulutuksen johtoryhmän (SVL) kansallisten jäsenten suosituksesta.

Haastatteluja täydentämään laadittiin kyselylomake, joka lähetettiin haastatelluille jälkikäteen. Virkamiehet ovat vastanneet kysymyksiin, ja aineisto sisältyy tutkimuksen tausta-aineistoon.

1.3 Käsitteistö

Tutkimuksen päätavoitteena on edellä esitetyn mukaisesti analysoida, miten Pohjoismaat pyrkivät edistämään elinikäistä oppimista, toisin sanoen tutkimuksen kohteena ovat olleet *elinikäisen oppimisen* kansalliset strategiat.

Strategioilla tarkoitetaan tässä yhteydessä hallitusten ja ministeriöiden konkreettisia, kirjallisia strategioita. Mikäli kirjallisia strategioita ei ole, on käytetty komiteamietintöjä tai muita asiakirjoja, joista käyvät ilmi maiden kansalliset linjaukset. Strategiat koostuvat näin ollen julkisesta kirjallisesta aineistosta, viranomaisten ja muiden informanttien haastatte-

¹ Haastattelut tehtiin 12. huhtikuuta ja 12. toukokuuta 2010 Kööpenhaminassa, 17. toukokuuta 2010 Aarhusissa, 26.–27. toukokuuta 2010 Helsingissä, 7.–8. huhtikuuta 2010 Reykjavikissa, 19.–20. huhtikuuta ja 4.–5. toukokuuta 2010 Oslossa ja 13.–15. huhtikuuta 2010 Tukholmassa.

lujen yhteydessä saadusta materiaalista sekä niistä linjauksista, jotka ovat käyneet ilmi haastatteluista.

Elinikäisen oppimisen käsite kattaa lähtökohtaisesti oppimisen ”kehdestä hautaan”. Yleensä käsitettä käytetään kuitenkin kuvaamaan aikuis- ja täydennyskoulutusta. Tämä tulkinta on myös käsillä olevan tutkimuksen lähtökohtana, joten tutkimus käsittää aikuisten elinikäisen oppimisen eli vapaan sivistystyön tarjoaman opetuksen sekä yleissivistävän ja ammatillisen aikuis- ja täydennyskoulutuksen. Pohjoismaiden koulutusjärjestelmät, etenkin aikuis- ja täydennyskoulutuksen järjestelmät, poikkeavat toisistaan melkoisesti. Kunkin Pohjoismaan koulutusjärjestelmä esitelläänkin erikseen liitteissä 1–5.

1.3.1 Elinikäinen oppiminen vs. aikuiskoulutus

Pohjoismaissa kaikille tarkoitettu elinikäinen oppiminen ymmärretään yleisenä poliittisena periaatteena. Näin on ollut helmikuusta 1995, jolloin Pohjoismaiden ministerineuvosto julkaisi raportin *Guldtavlerne i græsset. Livslang læring for alle* (Kultataulut ruohikossa – Elinikäistä oppimista kaikille). Raportin laati pohjoismainen aivoriihi, joka asetettiin joulukuussa 1992 Göteborgissa pohjoismaisen vapaan sivistystyön ja aikuiskoulutuksen johtoryhmän (FOVU) konferenssissa. Elinikäinen oppiminen oli jo vuonna 1988 Pohjoismaiden ministerineuvoston asialistalla, ja se oli keskeinen käsite keskeinen ministerineuvoston kulttuuripoliittisessa toimintasuunnitelmassa (Pohjoismaiden ministerineuvosto 1988).

Vuoden 2000 jälkeen EU omaksui elinikäisen oppimisen käsitteen hyväksyessään Lissabonin strategian. Tällöin Tanska, Suomi ja Ruotsi olivat jo EU:n jäsenmaita, ja Islanti ja Norja EU:n liitännäisjäseniä. Lissabonin strategian hyväksymisen jälkeen EU on ottanut käsitteen omaan käyttöönsä ja komissio toteutti vuosina 2000–2001 aiheesta laajan lausuntokierroksen jäsenmaissa (mukaan lukien Suomen, Ruotsin ja Tanskan) ja liitännäisvaltioissa (muun muassa Islannissa ja Norjassa). Erityisesti Pohjoismaiden osuudet vaikuttivat EU:n päätökseen toteuttaa ohjelma laajamittaisesti. Elinikäinen oppiminen – uusi yhteinen EU-termi – edistäisi talouskasvua, työllisyyttä, hyvää ympäristöä, sosiaalista integraatiota ym. (Euroopan komissio 2001). Konkreettinen toimenpiano ankkuroitiin työohjelmaan *Koulutus 2010* (Pepin 2007), ja EU:n ministerineuvosto kannusti vuonna 2004

jäsenmaita laatimaan elinikäisen oppimisen strategioita ja tekemään niiden toteuttamisesta päätöksen. Erityisesti aikuiskoulutusta koskevia aloitteita tehtiin: vuonna 2006 komissio julkaisi tiedonannon *Oppia ikä kaikki* (Euroopan yhteisöjen komissio 2006), ja seuraavana vuonna aikuiskoulutuksen toimintasuunnitelman *Oppiminen kannattaa aina* (Euroopan yhteisöjen komissio 2007). Muita tärkeitä aloitteita ovat olleet suositus eurooppalaisten tutkintojen viitekehyksestä (European Qualifications Framework, EQF), jonka valmistelutyö aloitettiin vuonna 2004, ja joka tuli implementoitavaksi kansallisiin viitekehyksiin vuonna 2010. Lisäksi ministerineuvosto on antanut suosituksen komission määrittelemistä kahdeksasta *avaintaidosta* (2006). Komission kehi-tysohjelmassa vuosille 2007–2013 kaiken tyyppistä koulutusta ja harjoittelua kuvattiin ”elinikäiseksi oppimiseksi” (Euroopan unionin virallinen lehti 2006).

Vuodesta 1984 lähtien, eli siitä lähtien kun Pohjoismaiden ministerineuvosto nimitti ensimmäisen FOVU-ohjausryhmän, vapaa sivistystyö ja aikuiskoulutus oli ollut yhteispohjoismainen koulutuspoliittinen käsite. Toimittuaan kaksi vuosikymmentä ohjausryhmä organisoitiin uudelleen ja sen nimeksi tuli *Aikuisten oppimisen pohjoismaisen yhteistyön neuvonantajaryhmä (SVL)*. Nimenmuutoksen voidaan katsoa ilmentävän sitä, että kaikki Pohjoismaat tunnustivat *oppimisen* alalle relevantiksi käsitteeksi.

SVL:n hankkeissa ja raporteissa *adult learning* on avainkäsite, mikä on sopusoinnussa OECD:n käyttämän *adult learning* -käsitteen kanssa. Terminologian kartoittaminen on aiheellista, koska siten voidaan selvittää, milloin Pohjoismaat luopuivat opettamisen käsitteestä ja siirtyivät käyttämään oppimisen käsitettä. Jotkut tutkijat kutsuvat tätä muutosta paradigman vaihdokseksi (Tuijnman, 1992).

UNESCO päätti vuonna 1965 *elinikäisen koulutuksen (lifelong education)* määritelmästä, jolle Pohjoismaiden koulutuspolitiikan katsotaan perustuvan:

”...the animating principle of the whole process of education regarded as continuing through an individual’s life from his earliest childhood to the end of his days and therefore calling for integrated organization. The necessary integration should be achieved both vertically, through the duration of life, and horizontally to cover all the various aspects of the life of individuals and societies...”

(Ehlers 2009)

UNESCO:n perustamisesta lähtien Pohjoismaat olivat lähettäneet valtuuskuntia aikuiskoulutuksen (*adult education*) maailmankonferensseihin, joita oli pidetty Helsingørissä (1949), Montrealissa (1960) ja Tokiossa (1972). Ne myös osallistuivat aktiivisesti konferenssien valmisteluihin. Tokion konferenssin jälkeen UNESCO julkaisi mietinnön *Learning to be. The world of education today and tomorrow* (Faure ym. 1972), jossa kuvattiin maailmanlaajuisen työryhmän tuloksia. Mietinnön lopuksi kappaleessa *Towards the learning society* (Kohti oppivaa yhteiskuntaa) esitetään 21 suositusta, jotka on osoitettu UNESCO:n jäsenmaiden hallituksille. Ensimmäinen suositus rakentuu seuraavalle periaattelle: "every individual must be in a position to keep learning throughout his life. The idea of life-long education is the keystone of the learning society."

Aikuiskoulutuksen kehittämisestä itsenäiseksi politiikan alueeksi alettiin Pohjoismaissa puhua 1970-luvulla. Mainittakoon, että Suomen ja Norjan hallitukset ottivat lähtökohdakseen UNESCO:n määritelmän ja että Norjan suurkäräjillä hyväksyttiin laki *aikuiskoulutuksesta* (Kunnskapsdepartementet, 1976). Tanskan kansallinen UNESCO-toimikunta päätti käyttää käsitteestä käännöstä *livslang integreret uddannelse/udvikling (elinikäinen integroitu koulutus/kehitys)*, mutta se ei vakiintunut käyttöön. Kööpenhaminan yliopiston pedagogiikan professori K. Grue-Sørensen torjui koko ajattelutavan ja teoksessaan *Almen pædagogik. En håndbog i de pædagogiske grundbegreber* (1974) hän yritti lanseerata käsitteen *læren*.²

Ruotsissa Tukholman yliopiston professori Torsten Husen reagoi päinvastaisella tavalla. Teoksessaan *The Learning Society* (1974), josta otettiin useita painoksia, hän puolusti periaatteen toimeenpanoa. Norjassa käytettiin alusta alkaen käsitettä *læring (oppiminen)*, ja se hyväksyttiin kieleen. Käsite esiintyy useissa virallisissa norjalaisasiakirjoissa, kuten komiteamietinnössä *Livslang læring* (Norges offentlige utredninger 1986).

Vielä 1980-luvulla *oppiva yhteiskunta* kuulosti edelleenkin ihanteelliselta tavoitteelta, siitä alettiin keskustella Pohjoismaissa vasta 1990-

² Kääntäjän huomautus: læren on tässä lære- eli oppi-substantiivista johdettu entuudestaan tuntematon verbaalisubstantiivi, vrt. læring, oppiminen.

luvulla. Samaan aikaan oli Englannissa alettu käyttää käsitteitä *competence development* (Burke 1989) ja *learning outcomes* (Jessup 1991).

OECD oli vuodesta 1973 saakka käyttänyt käsitettä *recurrent education*. Se oli peräisin ruotsista, jossa se esiintyi muodossa *återkommande utbildning* (toistuva koulutus). Vuodesta 1996 lähtien OECD on puolustanut *kaikille avointa elinikäistä oppimista*. EU julkaisi aiheesta valkoisen kirjan *Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa* (EU 1995) ja julisti vuoden 1996 *elinikäisen oppimisen* teemavuodeksi. Myös UNESCO siirtyi käyttämään *elinikäistä oppimista* Hampurin maailmankonferenssissa 1997.

Voidaankin pohtia, kuvaako käsitteistön kehittyminen niitä reaalipoliitiikan muutoksia, joita tapahtui 70-luvulta alkaen aina 90-luvun lopulla muodostuneeseen poliittiseen agendaan saakka. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Pohjoismaat omaksuivat ensimmäisinä *kaikille tarkoitetun elinikäisen oppimisen* käsitteen ja periaatteet.

2. Koulutuspoliittiset toimet vuoden 2000 jälkeen

Toisen maailmansodan jälkeen Pohjoismaat tiivistivät yhteistyötään. Pohjoismaiden neuvostolla oli merkittävä rooli maiden lainsäädännön yhdenmukaistamisessa. Prosessi huipentui vuosina 1968–1971, jolloin käytiin neuvotteluja pohjoismaisen talousunionin, NORDEKin, perustamiseksi. Neuvottelut kuitenkin päätettiin tuloksettomina, ja yksi ainoa Pohjoismaa, Tanska, liittyi Euroopan talousyhteisöön (EEC). Tämän jälkeen pohjoismainen yhteistyö tiivistyi Pohjoismaiden ministerineuvostossa, joka perustettiin yhteistyöelimeksi 1971. Laajapohjainen kulttuuriyhteistyösopimus vakiinnutti tutkimus- ja koulutuspolitiikan pysyväksi osaksi Pohjoismaiden ministerineuvoston toimintaa (Wendt 1979).

2.1 Tanska

Tanskassa koulutuspolitiikan tavoitteet ovat olleet yhteneviä Lissabonin strategian tavoitteiden kanssa. Siitä saakka, kun EU:n ministerineuvosto hyväksyi strategian vuonna 2000, osaamisen kehittämistä on pidetty välineenä, jolla voidaan turvata kilpailukyky ja työllisyys. Erityisesti panostettiin virallisen koulutusjärjestelmän puitteissa tapahtuvaan ammattitaidon kehittämiseen.

Vuonna 2002 Tanskan hallitus esitteli toimintasuunnitelman koulutuksen kehittämiseksi (*Bedre uddannelser*, Undervisningsministeriet 2002). Suunnitelma syntyi Tanskan opetusministeriön, tiede-, teknologia- ja kehitysministeriön, kulttuuriministeriön, talous- ja elinkeinoministeriön, pakolais-, maahanmuutto- ja kotouttamisministeriön, sisä- ja terveysministeriön sekä työministeriön yhteistyön tuloksena. Suunnitelman syntyminen näin laajapohjaisen yhteistyön tuloksena korostaa osaltaan sitä, miten monella yhteiskunnan osa-alueella koulutusta pidetään tärkeänä. Suunnitelmassa

käsiteltiin muun muassa aikuis- ja täydennyskoulutusta ja se liittyi tiiviisti hallituksen samana vuonna julkistamaan kansalliseen kasvusuunnitelmaan *Vækst med vilje* (tarkoituksellista kasvua). Koulutuksen kehityssuunnitelmassa keskityttiin koulutuslinjoihin, joka antoivat korkeakoulukelpoisuuden tai ammattipätevyyden, eikä siinä mainittu sellaista vapaata sivistystyötä tai henkilökohtaista kehitystä edistävää koulutusta, jolla näitä ei välittömästi saavutettaisi. Aikuisten kouluttautumismahdollisuus otettiin huomioon korostamalla joustavuutta (Undervisningsministeriet 2002). Suunnitelma johti muun muassa ammatillista aikuis- ja täydennyskoulutusta säätelevän lain uudistamiseen.

Vækst med vilje -panostusta seurasi vuonna 2003 *Viden i vækst* (kasvava tieto) -strategia, jossa jälleen korostettiin tarvetta panostaa ammatilliseen aikuis- ja täydennyskoulutukseen viitaten muun muassa Tanskan tiede-, teknologia- ja kehitysministeriön julkaisemaan *Bedre uddannelser* -toimintasuunnitelmaan (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling 2003).

Vuonna 2005 hallitus asetti globalisaationeuvoston, joka sai tehtäväkseen toimia ministeriön neuvonantajana kysymyksissä, joiden avulla Tanska voisi varustautua vastaamaan globaalin talouden haasteisiin ja kehittymään johtavaksi tieto-, kasvu- ja yrittäjäyhteiskunnaksi. Neuvoston työn tuloksena syntyi globalisaatiostrategia, joka julkistettiin vuonna 2006 (Regeringen 2006). Yksi raportin suosituksista oli, että ”yhä useammilla olisi halua ja mahdollisuus kouluttautua koko elämänsä ajan” (Regeringen 2006, s. 8). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitus korosti strategiassaan, että koulutustarjonnan tulee olla tavoitteellista ja houkuttelevaa etenkin sellaisen mielestä, joiden osaaminen on vaatimatonta tai kapea-alaista. Lisäksi tarkoituksena oli perustaa erityisiä säästämiseen perustuvia rahoitusjärjestelmiä aikuis- ja täydennyskoulutuksen tarpeisiin.

Samana vuonna, kun globalisaationeuvoston raportti valmistui, myös työmarkkinoiden elinikäisen pätevöitymisen ja koulutuksen kolmikantatyöryhmä (*Trepartsudvalget for livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet*) jätti raporttinsa. Hallitus oli asettanut kolmikantatyöryhmän vuonna 2004 ja antanut sen tehtäväksi kartoittaa ja analysoida Tanskan olemassa olevat aikuis- ja täydennyskoulutuspanostukset ja antaa työnsä pohjalta suosituksia siitä, miten kaikille tarkoitetut elinikäisen pätevöitymisen ja oppimisen tavoitteet voitaisiin toteuttaa yhteis-

työssä työnantajan, palkansaajien ja viranomaisten kesken (Finanssministeriet 2006). Kuten työryhmän nimi antaa ymmärtää, raportissa keskityttiin ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Lisäksi korostettiin sitä, ettei aikuis- ja täydennyskoulutus ole pelkästään perustavaa laatua olevaa koulutuspolitiikkaa, vaan se liittyy myös työllisyyspolitiikkaan, sosiaali- ja kotouttamispolitiikkaan sekä elinkeinopolitiikkaan. Lissabonin strategian tavoin Tanskan aikuiskoulutuspolitiikan tuli osaltaan tukea taloutta, työllisyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Yksi raportin suosituksista oli aikuis- ja täydennyskoulutuksen kysynnän lisääminen, muun muassa tarjoamalla palkansaajille järjestelmällistä osaamisen kehittämistä ja antamalla parempaa ohjausta niin työntekijöille kuin yrityksillekin. Lisäksi tarjontaa tuli kohdentaa tarpeen mukaan, erityisesti panostusta tuli suunnata niille, jotka tarvitsevat luku- ja kirjoitustaidon ja matematiikan opetusta. Työryhmä ehdotti muutoksia aikuiskoulutuksen rahoitukseen, muun muassa käyttäjämaksujen korotuksia sellaisiin aineisiin, joita ei voida pitää ydinoppiaineina. Lisäksi ehdotettiin säästöjärjestelmiä.

Viimeinen tässä mainittava strategia on Tanskan elinikäisen oppimisen strategia (*Danmarks strategi for livslang læring*) vuodelta 2007 (Undervisningsministeriet 2007). Kyseessä on EU:lle annettu selonteko Tanskan aloitteista Lissabonin strategian toteuttamisesta. Se perustui pitkälti edellisvuoden globalisaationeuvoston ja kolmikantatyöryhmän raportteihin sekä poliittiseen sopimukseen erityisen globalisaatorahaston perustamisesta osana globalisaationeuvoston suositusten toimeenpanoa. Strategian sisältöä kuvataan tarkemmin kappaleessa 3.2.1.

2.2 Suomi³

Suomen koulutuspolitiikka sisältyy ministeriöiden virkamiesten laatimiin viisivuotisiin kehityssuunnitelmiin. Viisivuotissuunnitelmat hyväksyy hallitus, joka hyväksyy myös sosiaali- ja terveysministeriön esiopetusta koske-

³ Suomea käsittelevä kappale 2.2 perustuu ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön tietoihin vuodelta 2008.

vat kehittämissuunnitelmat ja työ- ja elinkeinoministeriön ammatillista aikuiskoulutusta koskevat suunnitelmat.

Suomi päätti epäröimättä osallistua valtioiden väliseen koordinointiin, joka perustuu EU:n Koulutus 2010 -työohjelmaan (Euroopan yhteisöjen komissio 2003). Suomen tilanneraportin 2007 kirjoittajat korostavat kuitenkin, ettei EU:ta varten ollut tarpeen laatia erillistä strategiaa sen työn lisäksi, jota Suomessa oli jo tehty (opetusministeriö 2007).

Suomelle on Tanskan tavoin tyypillistä ammatillisen aikuiskoulutuksen painottaminen. Niinpä suomalaiset vapaan sivistystyön toimijat järjestävät ammattiin suuntautuvaa koulutusta siinä missä ammattikoulutkin, koska tuottavuutta ja talouskasvua pidetään koko koulutusalan yhteisenä tavoitteena. Erotuksena muista Pohjoismaista Suomen linjauksille on ominaista se, että aikuiskoulutusala pidetään markkinana. (Tuomisto 1998). Suomessa ala toimii nykyisin kysynnän pohjalta, enää ei niinkään noudateta tarjonnan ohjaamaa mallia, jossa koulutuslaitokset myisivät standardisoituja kursseja ”valmiina tuotteina”. OECD on tunnustanut kysyntämalliin siirtymisen tehokkuuden julkaisussaan *Thematic Review on Adult Learning. Finland* (OECD 2001b).

Vuonna 2001 eduskunta kehotti hallitusta asettamaan komitean, jonka tuli laatia alalle uudet poliittiset linjaukset ja rahoitusmallit. Seuraavana vuonna komitea antoi mietintönsä, jossa ehdotettiin ensinnäkin, että aikuiskoulutuksen perusresurssit suunnattaisiin seuraavien kymmenen vuoden aikana aiempaa suuremmassa määrin työelämään ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen aikuis- ja täydennyskoulutukseen ottaen huomioon väestön ikärakenteen ja koulutustason kehityksen sekä elinkeinorakenteen muutokset. Tavoitteena oli antaa kaikille kansalaisille mahdollisuus osallistua koulutukseen 1–2 viikon ajan vuodessa ja mahdollistaa perusteellinen taitojen päivitys 10–15 vuoden välein. Vapaalla sivistystyöllä tuli olla keskeinen asema aikuiskoulutuksessa. Toiseksi ryhmä arvioi, että aktiivinen aikuisväestö, jolta puuttuu esimerkiksi osaamisen kansallisen viitekehityksen (NQF) mukainen toisen asteen tutkinto saisivat mahdollisuuden suorittaa sen erityisen toimenpideohjelman puitteissa. Ohjelma toteutettiin viisivuotisenä hankkeena, johon varattiin 8 000–12 000 aloituspaikkaa vuodessa. Sen lisäksi, että osallistujien määrää haluttiin lisätä, pyrittiin myös motivoimaan kohderyhmää ja käynnistettiin etsivää toimintaa. Etsivää toimintaa kuvattiin suomalaiseksi versioksi

Kunskapslyftet-hankkeesta eli NOSTE-ohjelmaksi, ja se oli voimassa vuosina 2003–2009. Kolmanneksi kaikissa lääneissä aloitettiin yhteistyö aikuiskoulutuslaitosten, hallintoelinten ja yritysten kesken, jotta vastattaisiin kansalaisten tarpeisiin. Tavoitteena oli toisaalta ammattikoulutustarjonnan monipuolistuminen, toisaalta koulutusalan, työelämän ja aluekehityksen toimijoiden yhteistyön vahvistaminen.

Vuoden 2007 eduskuntavaalien ja niitä seuranneen hallituksen vaihdoksen jälkeen käynnistettiin uusi ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, AKKU-hanke. Ammatillisesti suuntautuneella aikuiskoulutuksella tarkoitettiin aikuisten ammattikoulutusta, oppisopimuskoulutusta, työttömille tai työttömyysuhan alaisille tarjottavaa työllisyyskoulutusta, palkansaajien henkilöstökoulutusta sekä aikuisten yliopistokoulutusta. Uudistus lanseerattiin opetusministeriön kehityssuunnitelmassa vuosiksi 2007–2012 (Mäenpää 2007). Huomionarvoista on, että hanke kattaa aktivointimuotoja, joita tavallisesti tarkastellaan erillisinä: ammatillinen täydennyskoulutus (virallinen), oppisopimuskoulutus (virallinen ja epävirallinen) ja yritysten sisäiset kurssit (epäviralliset). Peruseriaatteita on kaksi: kysyntäohjaus ja yksityisen ja julkisen kumppanuus. Pohjoismaisesta näkökulmasta uutta on johdonmukainen yksilöllinen ohjaus ja työpaikkasuunnittelu (eräänlainen oppisopimuskoulutuksen muunnelma). Vaikuttaa siltä, että yritykset – eivät koulutuslaitokset – ovat määräävässä asemassa. Se on mahdollista siksi, että koulutuksen joustavuus on turvattu perustamalla 174 tutkintolautakuntaa (Frigberg ja Modig 2010), jotka kattavat koko maan ja kaikki toimialat. Tutkintolautakunnat järjestävät näyttötutkinnot, jotka ovat suomalainen versio muualla kuin koulussa hankitun osaamisen arvioinnista.

Pitkällä aikavälillä Suomessa suunnitellaan mittavia yhdistämishankkeita: ammattikorkeakouluja on Suomessa tätä kirjoitettaessa 26 ja hallituksen tavoitteena on pienentää lukumäärää 18:aan. Pyrkimyksenä on, että kussakin oppilaitoksessa olisi noin 2 500 kokopäiväopiskelijaa (Frigberg & Modig, 2010). Hallitus haluaa siis kasvattaa yksittäisten ammattikorkeakoulujen kriittistä massaa. Opetusministeriön kehityssuunnitelmaan kuuluu myös vapaan sivistystyön uudistus, jossa on tarkoitus uudistaa rahoitusmuodot, toteuttaa rakennemuutos sekä kehittää laadunvarmistusta ja opetuksen ankkurointia tutkimukseen.

Vuonna 2008 yhdistettiin kaksi ministeriötä, jolloin syntyi työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriö asetti kesäkuussa 2010 neljä strategista tavoitetta (lähde: suomalaisten virkamiesten haastattelu 26.–27. huhtikuuta 2010):

- yrityksille tulee antaa kasvumahdollisuuksia
- yritystoimintaa tulee lisätä
- työpaikan löytymistä tulee nopeuttaa
- erityisongelmista kärsiviä aikuisia tulee tukea

Yksi väline näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on aikuisten oppiminen.

2.3 Islanti⁴

Islannissa on tehty perusteellinen koulutusalan lakiuudistus, joka koskee esiopetusta, perusopetusta, toisen asteen koulutusta ja korkeakoulutusta. Uudistus on noudatellut poliittista prosessia, joka käynnistyi EU:n hyväksyessä Lissabonin strategian vuonna 2000. Tältä osin Islannin järjestelmät eivät oleellisesti poikkea muiden Pohjoismaiden käytännöistä.

Islanti on noudattanut useimpia Koulutus 2010 -työohjelmassa asetettuja suuntaviivoja, muttei ole laatinut EU:n ohjeiden mukaista elinikäisen oppimisen strategiaa, vaikka asetui jo 1995 tukemaan kaikille tarkoitettua elinikäisen oppimisen periaatetta (Pohjoismaiden ministerineuvosto 1995). Laatupuitteet valmistuvat pian ja Islannin opetusministeriö on hakenut EU:lta varoja käynnistääkseen kansallisen tiedotuskampanjan.

Vähän koulutetuille aikuisille Islannilla on oma mallinsa. Vuodesta 2003 työmarkkinaosapuolilla on ollut laitoksensa, Työvoiman koulutuspalvelukeskus FA, joka koordinoi aikuisten koulutustarjontaa. FA ei ole julkinen toimija, mutta sillä on sopimus Islannin opetusministeriön kanssa ja siksi se toimii elimenä, joka käytännössä huolehtii hajautetusta koulutusmallista. Malli koostuu kymmenestä vähän koulutettuihin erikoistu-

⁴ Afsnit 2.3 om Island bygger primært på interviews med embedsmænd og interessenter, der var involveret i udviklingen af området. Interviewene blev gennemført i Reykjavik den 7.–8. april 2010.

neesta koulutuksen tarjoajasta. Koulutusta tarjoavat työntekijäin keskusjärjestön LO:n omistama Mimir-simenntun Reykjavikissa sekä yhdeksän paikallisten toimijoiden omistamaa koulutuskeskusta eri puolilla maata. Toimijat ovat yleensä työmarkkinaosapuolia, kuntia, yhdistyksiä tai paikallisia virallisen koulutusjärjestelmän edustajia. Vähän koulutetuille suunnatun koulutuksen infrastruktuuri kattaa koko maan ja siihen kuuluu useita perinteisissä koulutuslaitoksissa sijaitsevia ”pienoiskeskuksia”. Järjestelmä on syntynyt viimeisten kuuden vuoden aikana, ja sen keskeinen palveluorganisaatio on FA.

FA hallinnoi niitä, miljoonia, joita valtio on kolmikantaneuvottelujen tuloksena asettanut panostukseen vähän koulutettujen hyväksi. Islannin mallin käyttöönottoa edeltänyt päätöksentekoprosessi muistuttaa asian Norjan prosessia. Valtio varasi vuonna 1997 pitkien työmarkkinaosapuolten kanssa käytyjen neuvottelujen tuloksena varoja aikuiskoulutukseen. Islannissa käytännön toteutus poikkeaa kuitenkin Norjan toimista. Islannissa valtion varojen hallinnointi on uskottu yksityis sektorin edustajalle. Koska Islannissa aikuiskoulutukseen osallistuu OECD:n (2008) mukaan yhtä suuri osuus väestöstä kuin muissakin Pohjoismaissa, järjestelmän on todettava olevan tehokas.

Myös vähän koulutettujen ohjaukseen Islanti näyttää kehittäneen tehokkaan järjestelmän. Kaikki kymmenen koulutuskeskusta sekä kaksi täydennyskoulutuskeskusta ovat palkanneet omia neuvonantajia yksityis sektorilta. Näillä noin 20:llä neuvonantajalla on koulutus Islannin yliopistosta. Vahva miehitys saattaa osaltaan selittää sitä, että osaamisen ja taitojen arviointijärjestelmä on menestynyt. Noin 500 aikuista on osallistunut arviointiin, jonka ovat tehneet ammattikoulujärjestelmän työntekijät. Islannin opetusministeriö järjesti jo vuonna 2003 kansallisen konferenssin aiheesta ja FA osallistui yhteen EU:n ensimmäisistä kehityshankkeista tällä alalla. Sen jälkeen FA solmi sopimuksen ministeriön kanssa ja sai tehtäväkseen kehittää alaa. Ohjeistus saatiin vuonna 2006, ja ensimmäiset taitojen arviointikokeet toteutettiin vuonna 2007. Järjestäjinä olivat työmarkkinaosapuolten omistamat teollisuus sektorin täydennyskoulutuskeskukset.

Näyttökokeen suorittaminen on ollut erittäin myönteinen kokemus vähän koulutetuille. Näin on todettu haastattelututkimuksessa, jonka teki eräs Islannin yliopistoon maisterintutkintoaan suorittava opiskelija. FA:lla on johdanto-ohjelma niille ammatillisille, jotka arvioivat kokelaiden

osaamista. Ensimmäisten koulutusohjelmien jälkeen FA on onnistunut lyhentämään koulutusjaksojen kestoja. FA voi nykyisin arvioida täsmällisesti, kuinka suuriin säästöihin päästään, jos vähän koulutettujen osaaminen arvioidaan ennen kuin he aloittavat virallisen ammattikoulutuksen. Nämä arviot koskevat vain virallista ammattikoulutusta. FA:lla ei ole kokemusta virallisesta yleissivistävästä koulutuksesta.

Toinen menestyksekkäs islantilaisiesimerkki on työpaikkakoulutus, jota vuodesta 2005 ovat kehittäneet matkailualan työnantajajärjestö ITIA, Islannin yleis- ja erityistyöntekijäin liitto SGS ja FA. Matkailusta on talouskriisin jälkeen tullut erityinen painopistealue Islannille ja tämä vähän koulutetuille tarkoitettu Leonardo-hankkeesta kumpuavaa koulutusta on toteutettu jo vuonna 2007. Nyt matkailualan järjestää koulutusta yhteistyössä kymmenen koulutuskeskusten kanssa, jotka suuntaavat opetustaan vähän koulutetuille. Islannissa on myös lukuisia muita esimerkkejä siitä, että uusien aikuiskoulutustarpeiden ilmetessä työmarkkinaosapuolet ottavat osaltaan vastuun kantaakseen.

FA ja kaksi koulutuksen tarjoajaa ovat tähän saakka suunnanneet tarjontansa vain niille aikuisille, jotka ovat Islannin ammattiliittojen keskusjärjestön ASI:n jäseniä, mutta Islannin parlamentin, yleiskäräjien, aikuiskoulutuslaki maaliskuulta 2010 (Althingi 2010), koskee kaikkia Islannin vähän koulutettuja. Laki muodollistaa jo kehitetyn kumppanuusmallin. Valtio ei edelleenkään aio hallinnoida julkisia varoja, vaan uskoo ne yhdeksänjäseniselle hallitukselle. Ministeri nimittää hallituksen puheenjohtajan, mutta ASI ja työnantajien keskusliitto SA voivat nimittää siihen neljä edustajaa. Jäljelle jäävät neljä paikkaa annetaan julkishallinnon edustajille, kunnille, valtiovarainministeriölle ja sosiaaliministeriölle. Lainsäädäntö mahdollistaa kumppanuusmallin jatkamisen, jolloin hankkeen hallinto on keskitetty, muttei julkishallinnollinen. Hallituksella on myös vastuu julkisten varojen käytöstä, laadun kehittämisestä, akkreditoinnista jne.

2.4 Norja

EU:n päätös jäsenvaltioiden kehittämisestä niin kutsutuiksi tietotalouksiksi koskee myös Norjaa, jolla on ETA-sopimuksen vuoksi samat oikeudet ja velvollisuudet kuin EU:n jäsenmailla. Poliittinen muutos koulutuksen painottamisesta osaamisen painottamiseen käynnistyi kuitenkin jo Gudmund Hernesin ollessa opetusministeri (1990–1995). Kauaskantoiselle elinikäisen oppimisen idealle on ominaista, että hallitus teki kaksi sopimusta OECD:n kanssa: ensiksikin se lupautui tekemään ”Thematic Review on Adult Learning” -kartoituksen Ruotsin, Suomen ja Tanskan tavoin, ja toiseksi laatimaan laajemman katsauksen elinikäisestä oppimisesta Norjassa (Lifelong Learning in Norway OECD 2002).

Norja on mukana suurehkossa elinikäisen oppimisen toteuttamista tutkivassa vertailussa, jota tutkijat 13 maasta tekevät EU:n kuudennen tutkimuksen puiteohjelman turvin. Norjaa koskevassa raportissa (Ure 2007) todetaan, että Norjassa ratkaiseva vaikutus on kahdella tekijällä, jotka molemmat osaltaan edistävät elinikäisen oppimisen kehittymistä:

- Vahva ja kestävä valtiollinen ohjaus ja tiivis yhteistyö UNESCO:n, OECD:n ja EU:n kaltaisten järjestöjen kanssa. Ure katsoo kuitenkin, etteivät työmarkkinaosapuolet ole keskeisiä moottoreita alalla ja toteaa, että osapuolten sitoutuminen osaamisuudistukseen (kompetansereformen) jäi lyhytaikaiseksi. Esimerkiksi osapuolten yhteinen sihteeristö suljettiin melko pian, samoin ministeriön asettama kansallisen koordinoinnin foorumi. Kolmikantayhteistyötä tehdään kuitenkin yhä koko koulutusalueella
- Kansainväliset järjestöt, jotka jatkuvasti vaikuttavat maahan vertailututkimusten ja poliittisten asiakirjojen kautta. Lisäksi kirjoittaja mainitsee pohjoismaisen yhteistyön (Ure 2007)
- Kokonaiskuvan kannalta voi olla kiintoisaa, että opintoliittojen ja niiden jäsenjärjestöjen koulutus kokoaa edelleenkin noin puoli miljoonaa osallistujaa vuodessa. Kansanopistojen hakijamäärät ovat suurempia kuin koskaan aiemmin ja niillä on tärkeä asema nuorten osaamisen kehittäjinä. Molempien kolmannen sektorin toimijoiden päätavoite sekä kansallisessa että kansainvälisessä toiminnassa on

aktiivinen kansalaisuus ja demokraattisen osallistumisen vahvistaminen

Norjan valtion panostus Koulutus 2010 -kehityksen rinnalla ilmenee muun muassa toimintoina, joita hallinnoi Vox, osaamispolitiikan kansallinen asiantuntijaelin. Vox perustettiin vuonna 2001 yhdistämällä kolme valtion laitosta, valtion resurssi- ja aikuiskoulutuskeskus (SRV), Norjan etäopetus (NFU) ja Norjan aikuispedagogiikan instituutti (NVI). Vox sai hallinnointivastuun 740 osaamisenkehittämisohjelmaan (KUP) kuuluvasta kehityshankkeesta, jota valtio rahoitti vuosina 1999–2006. Vox myös kehitti muualla kuin koulussa hankitun osaamisen arviointihankkeen (1999–2003). Viimeaikaisista Voxin hankkeista mainittakoon aikuisille suunnatun neuvonnan kansallinen koordinointi työelämän neuvontakeskuksissa, työssäoppimishankkeen valtiontuen hallinnointi (työelämän perustaitohanke, BKA) sekä lukutaito-opetus ja matematiikan ja tieto- ja viestintätekniikan perusvalmiuksien opetus. Vox myös hallinnoi opinto-liittojen valtiontukea.

Jo 1960-luvulta lähtien Norjan ministerit ovat tuottaneet parlamentille eli suurkäräjille raportteja, jotka suoraan tai epäsuorasti ovat edistäneet kaikille tarkoitetun elinikäisen oppimisen politiikkoja, ja vaihtuvat hallitukset ovat onnistuneet koordinoimaan kansallista panostusta (Ure 2007). Viimeisimmässä suurkäräjille annetussa raportissa (Kunnskapsdepartementet 2009a) osaamisministeriö pohtii koordinoinnin tehostamista.

Luonteenomainen esimerkki Norjan kiinnostuksesta kansainväliseen koordinointiin on osaamisministeriön vuonna 2006 laatima raportti (Kunnskapsdepartementet 2007b) kansallisista elinikäisen oppimisen strategioista, kuten EU:n Koulutus 2010 -työohjelmassa EU- ja ETA-mailta edellytetään. Ministeriö päätti laatia kattavan 40-sivuisen tilanneraportin ja julkaista sen sekä norjan- että englanninkielisenä. Toisin sanoen EU:n ulkopuolinen Norja päätti täyttää Koulutus 2010 -työohjelman tavoitteen.

2.5 Ruotsi

Toukokuussa 2001 hyväksyttiin hallituksen esitys aikuisten oppimisesta ja aikuiskoulutuksen kehittämisestä (*Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*, esitys 2000/01:72) ja siten vakiinnutettiin Kungskapslyftet-hankkeessa aloitettu aikuiskoulutusuudistus. Toiminnan lähtökohdana tuli olla yksilöiden koulutustarpeiden, ei koulutuslaitosten tarjonnan. Työllistettävyyttä on nostettu esiin koulutuspolitiikan keskeisenä käsitteenä, poliittisena tavoitteena, joka ei rajoitu ainoastaan aikuiskoulutukseen (Fejes 2006). Hallituksen esitys nimeltään *Den öppna högskolan – Från vaggan till graven* (2001/02:15) (avoin korkeakoulu – kehdestä hautaan) asettaa keskeisiksi yksilön omat koulutustavoitteet ja edut, samalla kun työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän tarpeita korostetaan. Korkeakoulutuksen, kuten aikuiskoulutuksenkin, tuli jatkossa ohjautua tarpeen mukaan, ei koulutuslaitosten tarjonnan mukaan. Keskeistä on tällöin sisällön, työskentelymuotojen ja koulutuksen järjestämisen uudistaminen. Elinikäistä oppimista perusteltiin 1960- ja 1970-luvuilla humanistisilla arvoilla, mutta 1990-luvulla taloudelliset arvot nousivat tärkeämmiksi. Käsitteen rajallinen suosio 1960- ja 1970-luvuilla johtuu osittain siitä, että se oli syntynyt täystyöllisyyden vallitessa, kun taas 1990-luvulla taloudellinen tilanne kiristyi kiristymistään.

Aikuiskoulutusuudistus, joka aloitettiin 1990-luvulla, määriteltiin muun muassa tavoite- ja tulosohjauksen periaattein: kunnat jakoivat itse varat eri sektoreiden kesken, markkinasuuntautuneisuus näkyi hankinnoissa, sillä paikalliset toimijat (kunnat) kilpailuttivat palvelun, ja yksityiset koulutuslaitokset kilpailivat kunnallisten toimijoiden kanssa. Paikallista koulutustoiminnan sääntelyvastuuta korostettiin. Ominaista aikuiskoulutuksen rakennemuutokselle oli myös valtion valvonnan lisääntyminen. Oli laadittava tavoiteasiakirjoja, suunnitelmia ja arvioita, ja toiminnasta oli raportoitava niin yksittäisille kunnille kuin valtiollekin (Lumsden Wass, 2004). Opetusmuotoja ohjailtiin hankintasopimuksin. Kun opetus oli aiemmin tapahtunut ryhmissä, nyt otettiin käyttöön tietotekniikka ja annettiin yksilöllistä ohjausta. Muodollisesti pätevöittää aikuiskoulutusta järjestivät aiemmin mainittujen tahojen lisäksi sekä kansanopistot että opintopiirit. Samaan aikaan säilytettiin vapaa sivistystyö valtion tukemine ei-virallisine koulutuksineen, joihin varat myönsi vapaan sivistystyön neuvosto *Folkbildningsrådet*.

Työmarkkinakoulutusta on uudistettu ja se hankitaan nykyisin kilpailutamalla koulutuksen järjestäjät, mutta se ei edelleenkään kuulu viralliseen koulutusjärjestelmään. Vuonna 1999 asetettiin tavoitteeksi, että osallistujista 70 prosenttia tulee työllistyä kolmen kuukauden kuluessa koulutuksen päättymisestä. Lisäksi vuonna 2001 lakkasi mahdollisuus päästä uudelle työttömyyskorvauskaudelle koulutuksen jälkeen. On kohtuullista olettaa, että nämä seikat yhdessä ovat vaikuttaneet osallistujien valintaan.

Mainittakoon tässä myös uudet ammatillisen aikuiskoulutuksen panostukset, joista hallitus päätti 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella. *Yrkeshögskolan* on määräaikainen panostus aikuisten toisen asteen ammattikoulutukseen, joka toteutetaan vuosina 2009–2011 ja jonka tavoitteena on ehkäistä ammattikoulutetun työvoiman puutetta (hallituksen esitys 2009/10:1). Syksystä 2011 lähtien Ruotsin kunnat ovat tarjoneet mahdollisuutta hakea valtiontukea aikuisten oppisopimuskoulutukseen kunnallisessa toisen asteen aikuiskoulutuksessa ja kehitysvammaisten aikuisten toisen asteen koulutuksessa (SFS 2010:2016). Tämä hanke toteutetaan vuosina 2012–2014. Uusi kauaskantoisempi koulutusmuoto *Yrkeshögskolan* käynnistettiin syksyllä 2009. *Yrkeshögskolan* tarjoaa erimittaista toisen asteen koulutukseen perustuvaa, mutta varsinaisen korkeaa-asteen ulkopuolelle sijoittuvaa koulutusta toimialojen ja työmarkkinoiden vaihtuviin tarpeisiin. Sitä varten on perustettu uusi vastuuviranomaisen, *Myndigheten för yrkeshögskolan*. Uusi koulutusjärjestämä korvaa aiemmat ns. pätevoittävät ammattikoulutukset (*kvalificerade utbildningar, ky-utbildningar*), joita on järjestetty noin 15 vuoden ajan (www.yhmyndigheten.se).

3. Kansallisten strategioiden kehittäminen

3.1 Viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö

Työmarkkinoiden rakenteellisista eroista huolimatta Pohjoismaille on yhteistä, että viranomaiset ja työmarkkinaosapuolet tekevät tiivistä yhteistyötä työmarkkinoihin vaikuttavan politiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Työmarkkinoiden ja talous- ja sosiaalipolitiikan ohjaus ovat perustuneet kolmikantayhteistyöhön, johon ovat osallistuneet viranomaiset, työnantajat ja palkansaajat (Dølvik, 2007; Mailand 2009).

Pohjoismaissa viranomaisten ja etujärjestöjen, myös työmarkkinaosapuolten, yhteistyöllä on korporatiivisia piirteitä. Pekkarinen (1992) korostaa tässä yhteydessä korkeaa järjestäytymisastetta, keskitettyjä palkkaneuvotteluja ja järjestöjen osallistamista politiikan muodostamiseen ominaisuutena, joka esiintyy kaikissa niissä kolmessa Pohjoismaassa, joita hän on tutkinut eli Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Mailand toteaa vuonna 2009 julkaistussa tutkimuksessaan, että sekä Norjassa että Tanskassa on vahvoja korporatiivisia piirteitä, mutta että maat eroavat työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten yhteistyötavoilta.

Pekkarinen viittaa siihen, että järjestöjen konkreettisessa osallistamisessa on eroja, samoin maat eroavat toisistaan siinä, miten korporatiiviset piirteet ovat historiallisesti kehittyneet. Norjan ja Ruotsin korporatiiviset piirteet ovat alkaneet kehittyä paljon ennen 1970-luvun kriisiä, mutta Suomen korporatiiviset piirteet ovat Pekkarisen mukaan vahvistuneet 1970-luvun kriisin jälkeen (Pekkarinen 1992). Vuonna 1968 palkansaajajärjestöt, joissa kommunisteilla aiemmin oli ollut keskeinen asema, aloittivat kolmikantaneuvottelut valtion ja työnantajien kanssa (Elvander 2002). Perinne järjestöjen osallistamisesta politiikan valmisteluun oli Norjassa ollut Nordbyn mukaan tavallista jo 1800-luvun lopulla ensimmäisiä valtiollisia komiteoita perustettaessa,

mutta perinne alkoi vahvistua vasta 1960-luvun puolivälistä alkaen, kun komiteoiden määrä kasvoi huomattavasti. Norjassa tehdyssä valtaselonteossa korostetaankin järjestöjen osallistumisen merkitystä, osallistuvathan ne pyysvästi Norjan politiikan valmisteluun (Nordby 1999). Tanskassa työmarkkinaosapuolet ovat vaikuttaneet työmarkkinoihin erityisesti keskinäisen yhteistyönsä kautta; yhteistyön perinteet juontavat osapuolten molemminpuoliseen tunnustamiseen vuonna 1899. Osapuolilla on lisäksi merkittävää vaikutusvaltaa niiden osallistuessa useisiin määräaikaisiin kolmikantakomiteoihin, joita vaihtuvat hallitukset ovat asettaneet (Mailand, 2009).

3.1.1 Tanska

Järjestöjen vaikutusvalta politiikan valmisteluun on ollut ilmeinen Tanskan aikuiskoulutus uudistuksissa. Työmarkkinaosapuolet osallistuivat yhdessä muiden alan etujärjestöjen kanssa aikuiskoulutus uudistuksen esityöhön sekä 1999 että 2006. Vaikka työmarkkinaosapuolet eivät olleet työryhmässä edustettuina, vuoden 1999 raportin *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse* (Julkisin varoin rahoitetun aikuis- ja täydennyskoulutuksen tavoitteet ja varat), tuloksista keskusteltiin kolmikantatyöryhmässä, missä työmarkkinaosapuolet hyväksyivät uudistuksen pääpiirteet (Mailand, 2009).

Vuoden 2000 jälkeen työmarkkinaosapuolet ovat olleet mukana aikuis- ja täydennyskoulutuksen toistuvien uudistusten erilaisissa toimikunnissa (Jørgensen 2010). Kun hallitus vuonna 2005 asetti globalisaationeuvoston (Globaliseringsrådet), siinä olivat edustettuina työmarkkinaosapuolet sekä koulutus ja tutkimus. Neuvostossa oli yhteensä 26 jäsentä, joista 10 olivat työmarkkinaosapuolten järjestöistä. Neuvoston jäsenenä oli myös viisi ministeriä pääministerin toimiessa puheenjohtajana. Samaan aikaan globalisaationeuvoston kanssa hallitus asetti ministerivaliokunnan laatimaan vision ja strategian, jonka avulla Tanskasta kehitettäisiin johtava kasvu-, tieto- ja yrittäjäyhteiskunta. Globalisaationeuvoston tehtävänä oli toimia tämän ministerivaliokunnan neuvonantajana (Regeringen, 2006).

Kaikille tarkoitetun elinikäisen oppimisen kolmikantakomiteassa olivat hallituksen lisäksi edustettuina työmarkkinaosapuolet. Valiokunnan 24 jäsenestä 17 edusti työmarkkinaosapuolia. Sen lisäksi edustettuina olivat Tanskan kuntaliitto Kommunernes Landsforening, maakunnanjohtajien

yhdistys Amtsrådsforeningen, viisi ministeriötä, joista puheenjohtajuus oli valtiovarainministeriöllä. Kolmikantakomitean tehtävänä oli analysoida ja arvioida olemassa oleva aikuis- ja täydennyskoulutus ja tehdä analyysin pohjalta ehdotuksia alan kehittämiseksi (Finansministeriet, 2006).

Sen lisäksi, että työmarkkinaosapuolet ovat osallistuneet erilaisiin komiteoihin ja työryhmiin, ne ovat myös olleet mukana aikuiskoulutuksen uudistusprosesseissa muun muassa osallistumalla konferensseihin ja seminaareihin. Kun hallitus vuonna 2007 esitteli elinikäisen oppimisen strategiansa, se perustui siis pitkälti valtion ja työmarkkinaosapuolten yhteiseen esityöhön.

3.1.2 Suomi

Eturyhmät otetaan laajalti mukaan koulutuspolitiikan suunnitteluun myös Suomessa. Eturyhmiä ovat työmarkkinaosapuolten lisäksi alueelliset ja paikalliset viranomaiset sekä opettajien, opiskelijoiden ja koulutuslaitosten edustajat (opetusministeriö 2007). Suomen työmarkkinat olivat heti sotien jälkeisenä aikana jatkuvassa liikkeessä. Vuonna 1968 osapuolet ryhtyivät kolmikantayhteistyöhön valtion kanssa ja malli on vakiintunut siinä määrin, että työmarkkinat ovat pysyneet vakaina 1970- ja 1990-lukujen kriiseissä ja työttömyyden aikoina. Vuodesta 1968 lähtien tähän päivään saakka työnantajajärjestöt, ammattiliitot ja hallitus ovat tehneet niin kutsuttuja tulopoliittisia sopimuksia, joihin usein on sisältynyt sopimus palkansaajien koulutusmahdollisuuksista. Työnantajat, palkansaajat ja valtio ovat konkreettisissa tilanteissa pystyneet tekemään ”yhteiskuntasopimuksen” (Elvander 2002).

Seuraavassa mainitaan joukko keskeisiä foorumeita, joilla aikuiskoulutusta ja elinikäistä oppimista kehitetään. Yhteistä niille on työmarkkinaosapuolten mukanaolo.

Vuonna 2001 hallitus asetti eduskunnan kehotuksesta aikuiskoulutuskomitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus lähivuosien aikuiskoulutuspolitiikaksi ja aikuiskoulutuksen rahoittamiseksi. Suurten poliittisten puolueiden sekä opetus- ja työministeriöiden lisäksi komiteassa olivat edustettuina työmarkkinaosapuolet ja aikuis- ja täydennyskoulutuksen tarjoajat. Komitea esitteli työnsä tulokset vuonna 2002, (opetusministeriö 2008) vrt. luku 2.2.

Toinen keskeinen elin on aikuiskoulutusneuvosto, joka nimitettiin kolmivuotiskausiksi aina vuoteen 2009 saakka, jolloin sen tilalle tuli elinikäisen oppimisen neuvosto. Jäseninä neuvostossa oli kansanedustajia, aikuiskoulutuksen asiantuntijoita ja työmarkkinaosapuolten edustajia. Neuvoston tehtävänä oli muun muassa ehdottaa aikuiskoulutuksen kehittämisalotteita (opetusministeriö 2007; valtioneuvosto 2009; opetusministeriö 2008).

Vuonna 2007 Suomen hallitus asetti ohjausryhmän, joka sai tehtäväkseen ammattikoulutusuudistuksen valmistelun (kuvattu luvussa 2.2.). Ohjausryhmän tuli muun muassa ehdottaa uusia hallinto-, ohjaus- ja rahoitusmalleja. Ryhmässä oli opetus- ja kulttuuriministeriön, työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä työmarkkinaosapuolten edustajia. Ohjausryhmän on tarkoitus saada työnsä päätökseen vuoden 2010 loppuun mennessä. Kokonaisuudistuksen esivalmistelutyön tuli kuitenkin valmistua riittävän ajoissa, jotta uudistuksen toimeenpano voitaisiin aloittaa 1. tammikuuta 2009 (opetus- ja kulttuuriministeriö 2007). Ohjausryhmän tueksi opetusministeriö asetti myös keskeisistä toimijoista koostuvan yhteistyöryhmän (opetus- ja kulttuuriministeriö 2007).

Työ- ja elinkeinoministeriön ja opetusministeriön alaisuudessa toimiva kolmikantayhteistyöhön perustuva työ-, koulutus- ja elinkeinoneuvosto asetettiin syyskuussa 2008 ja sen toimikaudeksi tuli kolme vuotta. Neuvoston tehtävänä on perehtyä keskeisiin koulutus- ja työmarkkinapoliittisiin analyyseihin ja strategioihin muun muassa koulutusalan kehittämisen kannalta. Vuonna 2008 asetettiin myös komitea, jonka tarkoituksena oli valmistella vapaan sivistystyön uudistusta alan kouluttajien edustajien tuella (opetus- ja kulttuuriministeriö 2009).

Vuonna 2009 elinikäisen oppimisen neuvosto perustettiin opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijaelimeksi ja sen toimikaudeksi asetettiin kolmivuotiskausi 2009–2011. Neuvoston tavoitteena on perehtyä elinikäisen oppimisen edellytyksiin ja aikuiskoulutuspolitiikan kehittämiseen sekä edistää koulutuksen ja työelämän yhteistoimintaa. Neuvosto on laajapohjainen, sen puheenjohtaja on palkansaajajärjestön edustaja ja varapuheenjohtaja edustaa koulutustutkimusta. Muut 14 jäsentä edustavat työmarkkinaosapuolia ja koulutuksen järjestäjien järjestöjä sekä opiskelijajärjestöjä. Valtion edustajia kuvataan asiantuntijoiksi – ei virkamiehiksi – ja heidät on rekrytoitu kansallisista koulutuksen järjestäjien neuvostoista, opetusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työssä oppiminen, kouluttamattomat nuoret ja uuden kansallisen elinikäisen oppimisen strategian kehittäminen ovat keskeisiä asioista uuden neuvoston asialistalla (opetusministeriö 2009c).

Työmarkkinaosapuolet ovat eri neuvostojen ja valiokuntien lisäksi olleet mukana aikuiskoulutuksen valmistelussa osallistumalla muun muassa seminaareihin. Esimerkkinä voidaan mainita Elinikäisen oppimisen politiikka 2012 -konferenssi, joka opetus- ja työministeriöt järjestivät yhdessä helmikuussa 2007. Konferenssin keskiössä oli uuden koulutuksen ja tutkimuksen kehitysohjelman valmistelu ja elinikäisen oppimisen strategian kehittäminen (opetusministeriö 2007).

3.1.3 Islanti

Työmarkkinaosapuolten osallistamiselle aikuiskoulutukseen on Islanninakin pitkät perinteet (Friberg & Modig 2010), ja se pätee myös elinikäiseen oppimiseen. Islannin vuonna 2009 EU:lle laatimasta elinikäisen oppimisen toimeenpanoraportista käy muun muassa ilmi, että työmarkkinaosapuolilla on yhteinen ymmärrys elinikäisen oppimisen tärkeydestä ja osapuolet ovat myös ryhtyneet yhteistyöhön kohentaakseen väestön koulutustasoa yleisesti. Työmarkkinaosapuolet järjestävät itsekin aikuiskoulutusta, kuten luvussa 2.3 kuvataan (*Iceland: National Report on the Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme*, 2009).

Vuonna 1998 perustettiin Mennt (Educate Iceland), joka on muun muassa koulutussektorin, työmarkkinaosapuolten ja kuntien yhteistyöfoorumi. Samana vuonna opetusministeriö julkisti elinikäisen oppimisen viisivuotissuunnitelman. Suunnitelmassa ei korosteta ainoastaan hallituksen, vaan muun muassa työmarkkinaosapuoltenkin vastuuta elinikäisestä oppimisesta (Stefánsdóttir, 2001). Muun toiminnan ohjella Mennt järjestää vuotuisen elinikäisen oppimisen teemaviikon.

Työmarkkinaosapuolet osallistuivat vuonna 2010 annetun aikuiskoulutustsain valmisteluun, vrt. luku 3.2.3. Ne ovat myös edustettuina lain nojalla perustetun täydennyskoulutusrahaston hallituksessa (Althingi 2010).

Lisäksi työmarkkinaosapuolet osallistuvat työllisyysneuvostoihin, jotka nimitetään viideksi vuodeksi kerrallaan toimimaan opetusministeriön neuvonantajina ammattikoulutuskysymyksissä (Friberg & Modig, 2010).

3.1.4 Norja

Norjan työmarkkinaosapuolet vaikuttavat oleellisesti osaamispolitiikan muotoutumiseen. Se johtui ennen kaikkea siitä, että palkansaajien keskusjärjestön LO:n ja sosiaalidemokraattisen työväenpuoleen suhde on tiivis (Mailand 2009). Esimerkkinä voidaan mainita vuonna 1993 alkanut kehitys, jossa LO päätti Norjan osaamispolitiikan strategiasta. Tämä johti pian siihen, että suurkäräjien enemmistö päätti ehdotuksesta, joka velvoitti hallituksen kehittämään osaamispolitiikkaa edelleen. Tehtävää varten perustettiin kansallinen komitea, jossa työmarkkinajärjestöt olivat vahvasti edustettuina (Tøsse 2005). Myös vuoden 1999 osaamisuudistuksen yhteydessä työmarkkinaosapuolilla oli merkittävä rooli. Uudistus kumpusi muun muassa pitkästä keskustelusta, jossa työmarkkinajärjestöt neuvottelivat palkansaajien opintovapaiden rahoituksesta (Ure 2007). Osaamisuudistuksen yhteydessä käynnistettiin osaamisen kehittämisen ohjelma, joka Døvingin ja Skulen mukaan (2002) oli kompromissitulos. Ammattiliitot eivät nimittäin hyväksyneet maltillista tulopolitiikkaa, jota olisi korvattu panostamalla aiempaa enemmän osaamisen kehittämiseen. Døving ja Skule katsovat tämän merkinneen sitä, että työmarkkinaosapuolet tunsivat vahvaa omistajuutta ohjelmaa kohtaan. Sitä vahvisti entisestään se, että ohjelmaa johti komitea, jossa valtionhallinto oli edustettuna, mutta työmarkkinajärjestöjen edustus oli suurempi (Døving & Skule 2002).

Uren mukaan (2007) järjestöjen kaikilla kerroksilla ei kuitenkaan ollut yhtä suurta mielenkiintoa osaamisuudistuksen kehittämiseen eikä uudistus hänen mukaansa välttämättä ole lujittanut osapuolten välistä yhteistyötä. Työmarkkinaosapuolten osallistaminen jatko- ja täydennyskoulutuksen säätelyyn on siitä syystä vähäisempää ammatillisessa peruskoulutuksessa, näin ollen valtiolla on siitä päävastuu.

3.1.5 Ruotsi

Kun Ruotsi asetti globalisaationeuvostonsa vuonna 2007 – Suomen ja Tanskan jälkeen – työmarkkinaosapuolet päätettiin ottaa työhön mukaan. Neuvoston tehtävänä oli erilaisten analyysien valossa ehdottaa taloudellispoliittisia strategioita, joilla vahvistettaisiin Ruotsin asemaa globaalissa kilpailussa. Neuvosto koostui muun muassa työmarkkinaosapuolten edus-

tajista, sekä tutkijoista ja poliitikoista. Neuvosto esitteli työnsä tulokset loppuraportissaan vuonna 2009 (Globaliseringsrådet 2009).

3.2 Kansallisten strategioiden sisältö ja erityiset painopistealueet

Lissabonin strategian nojalla EU:n komissio antoi vuonna 2006 säädöksen aikuiskoulutuksesta nimeltä *Aikuiskoulutus: Oppia ikä kaikki* (Euroopan yhteisöjen komissio 2006). Säädöksessä aikuiskoulutus nostettiin oleelliseksi osaksi elinikäistä oppimista. Siinä aikuiskoulutus määriteltiin:

”...aikuisten kaikenlaisen peruskoulutuksen jälkeiseksi opiskeluksi henkilön peruskoulutustasosta riippumatta (esim. korkea-asteen koulutus kuuluu mukaan).”

(Euroopan yhteisöjen komissio 2006, s. 2)

Lisäksi korostettiin, että sen lisäksi, että aikuiskoulutus edistää yksilön henkilökohtaista kehitystä ja taitojen hyödyntämistä, se on myös välttämätöntä, jotta saavutettaisiin Lissabonin strategian tavoitteet eli talouskasvun, kilpailukyvyn ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen (Euroopan yhteisöjen komissio 2006, s. 2). Strategian keskeiset tavoitteet olivat:

- aikuiskoulutukseen osallistumisen esteiden poistaminen
- aikuiskoulutusten laadunvarmistus
- koulutusten tulosten tunnustaminen ja validointi
- ikääntyvään väestöön ja maahanmuuttajiin panostaminen
- indikaattoreiden ja vertailuarvojen käyttöönotto

Samaan aikaan todettiin aikuiskoulutukseen osallistumista käsittelevässä katsauksessa, että kaikki viisi Pohjoismaata olivat niiden maiden joukossa, joissa aikuiskoulutukseen osallistuminen oli vilkkainta (Euroopan yhteisöjen komissio 2006, s. 2).

Vuonna 2007 tiedonantoa seurasi *Aikuiskoulutuksen toimintasuunnitelma: oppiminen kannattaa aina* (Euroopan yhteisöjen komissio 2007). Toimintasuunnitelmassa keskityttiin ”heikon lukutaidon, riittämättömän

ammattipätevyyden ja/tai yhteiskuntaan sopeutumattomuuden vuoksi epäsuotuisassa asemassa oleviin” (Euroopan yhteisöjen komissio 2007, s.4). Aikuiskoulutuksen vahvistamiseksi komissio kannusti jäsenvaltioita ryhtymään seuraaviin toimenpiteisiin:

- analysoidaan jäsenvaltioiden kaikilla koulutusaloilla toteutettujen uudistusten vaikutukset aikuiskoulutukseen
- parannetaan aikuiskoulutustarjonnan laatua
- lisätään aikuisten mahdollisuuksia pätevyystason nostamiseen vähintään yhdellä yksiköllä aiempaan verrattuna
- nopeutetaan ammatillisten ja sosiaalisten taitojen arviointia sekä oppimistulosten validointia ja tunnustamista
- tehostetaan aikuiskoulutusalan seurantaa

Euroopan unionin neuvosto julkaisi vuonna 2008 aikuiskoulutusta koskevat päätelmänsä (Euroopan unionin neuvosto 2008). Näistä käy ilmi, että jäsenvaltioita kehoitetaan vuoteen 2010 yhteistyössä komission kanssa edistämään aikuiskoulutuksen tarjontaa ja kysyntää. Keinoina tulee käyttää liike-elämän ja koulutuksen tarjoajien yhteistyötä ja huomiota tulee kiinnittää aiempaa enemmän vähiten koulutettuihin. Päätelmissä painotetaan edelleen yksilöllistä osaamisen arviointia ja urasuunnittelun ohjausta sekä työmarkkinaosapuolten ja muiden asianomaisten tahojen aktiivista osallistamista.

Lissabonin strategian vuonna 2004 julkaistussa väliraportissa *Koulutus 2010 – Lissabonin strategian toteuttamisen edellyttämät kiireelliset uudistukset* neuvosto antoi jäsenmaille kehotuksen, jonka mukaan niillä tulisi viimeistään 2006 olla valmiiksi laaditut ja toimeenpannut ”johdonmukaiset ja kattavat elinikäisen oppimisen strategiat” (Euroopan unionin neuvosto 2004, s. 24). Seuraava perustuu enimmäkseen kolmen pohjoismaisen EU:n jäsenmaan (Ruotsin, Suomen ja Tanskan) ja kahden pohjoismaisen ETA-maan (Islannin ja Norjan) raportteihin aiheesta.

3.2.1 *Tanska*

Tanskan elinikäisen oppimisen strategia (Undervisningsministeriet 2007) perustuu pitkälti globalisaatiostrategiaan, poliittiseen sopimukseen globalisaatiorahaston perustamisesta sekä niihin suosituksiin, joita kaikille työmarkkinoihin osallistuville tarkoitetun elinikäisen pätevöitymisen ja koulutuksen kolmikantavaliokunta oli antanut. Strategian esipuheen mukaan päätavoitteena on käynnistää uudistuksia, joilla turvataan Tanskan koulutusjärjestelmässä korkea laatu ja yhtenäisyys peruskoulusta korkeakouluun ja aikuis- ja täydennyskoulutukseen saakka. Strategiassa korostetaan työmarkkinoiden tarvitsemaa koulutusta niin yleissivistävän kuin ammatillisenkin aikuiskoulutuksen osalta, kun taas vapaaseen sivistystyöhön ei juurikaan kiinnitetä huomiota. Lisäksi strategiassa painotetaan aikuiskoulutuksen kysynnän ja tarjonnan kehittämistä erityisesti kiinnittämällä huomiota vähän koulutettuihin ja muihin huonossa asemassa oleviin ryhmiin, esimerkiksi kaksikielisiin.

Strategian keskeiset elementit ovat:

- työssäkäyvien ja yritysten ohjaus ja neuvonta
- todellisten taitojen tunnustaminen
- osallistumisen lisääminen aikuisten luku- ja kirjoitustaidon sekä matematiikan opetukseen
- paremman tarjonnan suuntaaminen kaksikielisille
- kiinnostavien, tavoitteellisten ja joustavien työmarkkinakoulutusten lisääminen
- pätevöittävän korkeakoulutasoisen aikuiskoulutuksen lisääminen
- aikuisten oppisopimuspaikkojen lisääminen
- ammatillisen aikuis- ja täydennyskoulutuksen rahoitusmallin uusiminen (joustavien käyttäjämaksujen lisääminen)
- järjestelmällinen osaamisen kehittäminen pienissä ja keskisuurissa yrityksissä
- julkisten ja yksityisten sijoitusten lisääminen aikuis- ja täydennyskoulutukseen
- alan valvonnan lisääminen indikaattoreiden avulla

Strategiassa hahmotellaan vapaata sivistystyötä kansanopistoissa annettavana, tutkintoihin valmistavana ja osaamista kartuttavana opetuksena

sekä nähdään sen tehtäväksi vapaaseen sivistystyöhön ja järjestöelämään osallistumisen kautta hankitun reaaliaikaisen tunnistaminen.

Tanskan aikuiskoulutuspolitiikassa on vuodesta 2007 lähtien kiinnitetty ensisijaisesti huomiota ohjaamiseen ja neuvontaan sekä aiemmin hankitun osaamisen tunnistamiseen elinikäisen oppimisen edistämiseksi (Milana & Larson, 2010).

3.2.2 Suomi

Suomessa tehdään ero opetusministeriön alaisuuteen kuuluvan aikuis-koulutuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen kuuluvan työmarkkinakoulutuksen välillä. Työmarkkinakoulutus on ensisijaisesti tarkoitettu työttömille ja yli 20-vuotiaille työttömyysuhan alaisille henkilöille. Ministeriö ei itse järjestä koulutusta, vaan ostaa koulutusta sekä koulutuslaitoksilta että muilta tarjoajilta. Yleensä kurssit ja täydennyskoulutus ovat lyhyitä, mutta järjestelmässä puitteissa voidaan järjestää myös tutkintoihin valmistavaa koulutusta (opetus- ja kulttuuriministeriö 2011.).

Suomen opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisee joka neljäs vuosi koulutuksen ja tutkimuksen kehityssuunnitelman. Vuoden 2000 jälkeen kyseisiä suunnitelmia on julkaistu kaksi.

Suomen tavoite elinikäisen oppimisen suhteen on kuvattu kehityssuunnitelmassa, joka kattoi vuodet 2003–2008. Tuolloin viisivuotissuunnitelman tarkoituksena oli turvata maalle kilpailukyvyn kannalta tarpeellista työvoimaa ja kehittää aktiivista kansalaisuutta väestössä. Tämän tuli tapahtua yleistä koulutustasoa nostamalla. Yksi tavoitteista oli lisätä osallistumista elinikäiseen oppimiseen aikuisväestön 54 %:sta vuonna 2000 aina 60 %:iin vuoteen 2008 mennessä. Kehityssuunnitelmassa korostettiin erityisesti vähiten koulutetuille suunnattuja aloitteita. Lisäksi aikuisten ohjaus ja neuvonta olivat keskeisessä asemassa. Näiden lisäksi koulutussuunnitelmassa painotettiin virallista aikuiskoulutusta, jonka tuli varmistaa riittävä koulutustarjonta erityisesti tietoyhteiskunnassa tarvittavien taitojen kehittämiseksi. Uudistus koski toisen asteen (lukio- ja ammattikoulutaso) ja korkea-asteen aikuiskoulutusta (opetusministeriö 2004).

Seuraava viisivuotissuunnitelma vuosille 2007–2012 julkaistiin 2008 (opetus- ja kulttuuriministeriö 2008). Suunnitelmassa on viis painopistealuetta:

1. tasaveroiset koulutusmahdollisuudet
2. koulutuksen laadun taso
3. pätevän työvoiman turvaaminen
4. korkeakoulutuksen kehittäminen
5. opettajat resurssina

Aikuiskoulutuksen alalla tasaveroisia koulutusmahdollisuuksia korostetaan välineenä, joka tukee yksilön osallisuutta yhteiskuntaan ja työelämään. Lisäksi on turvattava aikuisten osaamis- ja koulutustason säilyminen ja kehittyminen, muun muassa varmistamalla, että maahanmuuttajien ”älyllinen varanto” hyödynnetään täysin. Aiemman kehityssuunnitelman tavoin aikuiskoulutuksen panostusten tavoitteeksi asetetaan, että vähintään 60 % työikäisestä aikuisväestöstä osallistuisi koulutukseen. Tästä syystä kehityssuunnitelmassa hahmotellaan muun muassa aiemmin (luku 2.2) mainittua ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta. Uudistuksen tavoitteena on tehdä hallinnosta, rahoituksesta ja ammatillisesti suuntautuneesta aikuiskoulutuksen tarjonnasta läpinäkyvää. Ammatillisesti suuntautuneella aikuiskoulutuksella viitataan tässä yhteydessä aikuisten ammattikoulutukseen, korkeakoulujen tarjoamaan aikuiskoulutukseen, työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen sekä työnantajan maksamaan ja järjestämään henkilökunnan pätevöittämiseen. Uudistuksen osana painotetaan edellisen uudistuksen tavoin tiedotusta, neuvontaa ja ohjausta. Lisäksi uudistuksessa painotetaan työssä oppimista (opetusministeriö 2008; opetus- ja kulttuuriministeriö 2008).

Ammatillisen aikuiskoulutuksen uudistamisen rinnalla on, kuten kappaleessa 3.1.2 mainitaan, käynnistetty vapaan sivistystyön aikuiskoulutuksen uudistus. Uudistusta suunnitellut komitea ehdottaa vuonna 2008 julkaistussa väliraportissaan muun muassa globaalin ajattelun ja kulttuurisen monimuotoisuuden yhä voimakkaampaa painotusta. Komitea ehdottaa lisäksi, että vapaan sivistystyön tarjoaman aikuiskoulutuksen rahoitus vastaisuudessa perustuisi perusmäärärahan ja laatu- ja kehitysvarojen yhdistelmään (opetus- ja kulttuuriministeriö 2009). Lisäksi vapaan sivistystyön tarjoaman aikuiskoulutuksen kehittämisessä on korostettava maahanmuuttajien kielellisten valmiuksien kehittämistä (opetusministeriö 2008).

3.2.3 Islanti

Vaikkei Islanti olekaan EU:n jäsenmaa, se on, kuten luvussa 2.3 mainitaan, monilla alueilla toteuttanut suuntaviivat, jotka esitetään EU:n työohjelmassa *Koulutus 2010*. Työohjelma on toimeenpantu perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa, mutta elinikäisen oppimisen strategian osalta ohjelman toteutusta ei ole pidetty oleellisena.

Kuitenkin Islannin parlamentti hyväksyi vuonna 2010 aikuiskoulutuslain. Laissa korostetaan erityisesti vähän koulutettuja ja sellaista koulutusta, jonka tavoitteena on edistää yksilön työllistyvyyttä ja aktiivista kansalaisuutta. Lakiin sisältyy myös täydennyskoulutusrahaston perustaminen. Rahastosta on tarkoitus myöntää tukea täydennyskoulutuksen uudistamiselle ja kehittämiselle. Laki tuli voimaan 1. lokakuuta 2010 (Althingi 2010).

3.2.4 Norja

Norja on Islannin tavoin hyvin pitkälti noudattanut EU:n suosituksia, vaikkei se olekaan EU:n jäsen. Elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen politiikka on Norjassa pitkälti vuoden 1999 osaamisuudistuksen tulosta (Døving & Skule 2002; Ure 2007). Uudistuksen tavoitteena oli täyttää kansainväliset elinikäisen oppimisen suositukset, joita UNESCO, ILO, OECD ja EU olivat antaneet. Døving ja Skulen mukaan tärkein tavoite oli ”edistää yhteiskunnan, työelämän ja yksilöiden osaamistarpeiden täyttämistä” (Døving & Skule 2002, s. 5). Kuten luvussa 2.4 kerrottiin, uudistusta toteutettaessa käynnistettiin osaamisenkehittämisohjelma (KUP), josta annettiin taloudellista tukea relevanteille hankkeille. Ohjelman tavoitteena oli

- parantaa yritysten kykyä tunnistaa, ilmaista ja täyttää osaamisen tarpeensa
- luoda yhteistyöareenoita yrityksille ja koulutuslaitoksille ja muille koulutuksen tarjoajille
- kehittää täydennys- ja jatkokoulutusta, joka on aiempaa paremmin sovitettu työmarkkinoiden tarpeisiin (Døving & Skule 2002)

Osaamisenkehittämisohjelman käynnistämisen lisäksi osaamisuudistukseen sisältyivät yksilöllinen oikeus opintovapaaseen, epävirallisesti opittujen tai arkioppimisen tuloksena hankittujen taitojen dokumentointi- ja

validointijärjestelmä sekä aikuisten oikeus toisen asteen koulutukseen. Oikeus laajennettiin pari vuotta myöhemmin koskemaan myös peruskoulutason opintoja. Kun vastuu toisen asteen aikuiskoulutuksesta annettiin maakunnille, kunnille jäi vastuu perusopetuksesta. Kuntien oli kuitenkin mahdollista antaa opintoliiton, etäopintoja tarjoavan laitoksen tai muun tahon järjestää opetus (Euroopan komissio 2007; NOU 2001:25).

Vuosina 2006–2007 hallitus käynnisti useita toimenpiteitä, joita on kutsuttu yhteisellä nimityksellä aikuisten osaamisen kartuttamishanke, *kunnskapsløftet for voksne*. Toimenpiteisiin kuului muun muassa työelämän perustaitojen kehittämisohjelma (BKA) sekä tiedotus- ja motivointikampanja aikuisten oikeudesta saada koulutusta ja koulutuksen arvosta (Euroopan komissio 2007).

Vuodesta 2000 alkaen Norjan aikuiskoulutuspolitiikassa on keskitytty aikuisten perustaitojen kehittämiseen, epävirallisen koulutuksen tai arkioppimisen kautta hankitun osaamisen tunnustamiseen, entistä joustavampiin oppimismenetelmiin ja -ympäristöihin, urasuunnittelun ohjaukseen sekä koulutuksen ja työelämän yhteistyön lisäämiseen, muun muassa kiinnittämällä yhä enemmän huomiota työelämään oppimisympäristönä.

Viimeisimmäksi Norjassa on hyväksytty uusi aikuiskoulutuslaki, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2010 (Kunnskapsdepartementet 2009b). Lain tarkoituksena on sen 1. pykälän mukaan ”edistää elinikäistä oppimista antamalla mahdollisuus organisoituihin oppimistoimenpiteisiin virallisen koulutusjärjestelmän ohella.” Laki koskee siis epävirallista koulutusta ja se asettaa säännöt opintoliittojen ja verkkopohjaisten toimijoiden (etäopetus) valtiontuille.

3.2.5 Ruotsi

Globalisaationeuvoston ensimmäisessä raportissa vuonna 2007 suositeltiin muun muassa huomion kiinnittämistä aiempaa enemmän koulutukseen, erityisesti koulutustason nostamiseen, sekä aikuiskoulutukseen. Tässä yhteydessä myös valtion roolia korostettiin: ”Valtion täytyy hoitaa perustehtävänsä, muun muassa koulutustason nostamisen ja sen, että ihmiset työuransa aikana saavat toistuvasti mahdollisuuden koulutukseen” (Utbildningsdepartementet 2007, s. 24). Myös neuvoston loppuraportissa vuonna 2009 korostetaan aikuiskoulutuksen tarvetta, jotta

Ruotsi pärjäisi globaalissa taloudessa. Näin ollen korostetaan sitä, että maan kehittymismahdollisuudet riippuvat suuresta määrin aikuisten mahdollisuudesta kehittää osaamistaan. Lisätäkseen osallistumista aikuiskoulutukseen neuvosto ehdottaa, että otetaan käyttöön yksilölliset ”osaamistilit”, joiden rahoitukseen muun muassa valtio osallistuisi nykyisen opintotukijärjestelmän lisäksi⁵ (Globaliseringsrådet 2009).

Yksi uusimmista aikuiskoulutusaloitteista on Yrkeshögskola-järjestelmän perustaminen vuonna 2009. Sen myötä koottiin saman lain piiriin osa täydennys- ja jatkokoulutuksesta, aikuisten oppisopimuskoulutuksesta sekä joitakin aikuisille tarkoitettuja muodollisen pätevyyden antavia ammattikoulutuslinjoja. Näissä eräänlaisissa ammattikorkeakouluissa annettavalle koulutukselle on ominaista sekä vahva kytkös työmarkkinoihin että teoreettinen ankkurointi, ja niitä tulee kehittää yritysten ja koulutuksen tarjoajien yhteistyössä (Regeringen 2008).

3.3 Keskustelu

Koska työmarkkinaosapuolet ja Pohjoismaiden valtiot tekevät tiivistä yhteistyötä työmarkkinapolitiikan muotoilussa, ei ole yllättävää, että yhteistyö on ollut tiivistä myös elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen strategioiden laatimisessa. Kuten edeltä on käynyt ilmi, kaikissa viidessä Pohjoismaassa työmarkkinaosapuolet ovat osallistuneet paitsi politiikan suunnitteluun myös sen toimeenpanoon joko olemalla mukana ammatillista koulutusta antavien oppilaitosten ohjaavissa elimissä, kuten Tanskassa, tai suoraan koulutuksen tarjoajina, kuten Islannissa. Joskus työmarkkinajärjestöjen lisäksi on osallistettu myös koulutuslaitosten edustajat. Näin on toimittu esimerkiksi Suomessa, missä koulutuslaitokset ovat olleet edustettuna erilaisissa komiteoissa työmarkkinaosapuolten rinnalla.

Toinen piirre, joka toistuu Pohjoismaiden kehittäessä elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen strategioitaan, on yhteistyö koulutuspolitiikan ja työmarkkinapolitiikan viranomaisten kesken. Tämä, samoin kuin työ-

⁵ Ehdotusta yksilöllisistä osaamistileistä ei kuitenkaan ole vielä toteutettu.

markkinaosapuolten osallistaminenkin, heijastelee aikuiskoulutuksen merkityksen lisääntymisestä työmarkkinapoliittisena välineenä.

Vaikka vain kolme Pohjoismaata on EU:n jäseniä, kaikkien viiden maan elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen strategioissa ja suunnitelmissa painopistealueet noudattavat EU:n Lissabonin strategian linjaa. Yhteinen piirre on tavoite lisätä aikuisten osallistumista koulutukseen. Se saattaa vaikuttaa ristiriitaiselta, kun otetaan huomioon, että Pohjoismaat yleisesti ottaen ovat Euroopan huippua aikuis- ja täydennyskoulutukseen osallistumisessa. Osallistumisen lisäämisen tavoite liittyy kuitenkin siihen, että yleisesti kiinnitetään huomiota niihin ryhmiin, jotka osallistuvat aikuiskoulutukseen vähiten ja jotka yleensä ovat vähiten koulutettuja tai kaksikielisiä.

Lisäksi Pohjoismaiden strategioille on yhteistä se, että niissä keskitytään koulutuksen relevanssiin työmarkkinoiden kannalta. Se käy erityisen selväksi Tanskan strategiassa, joka peruu muun muassa kuvaavan nimen omaavan työryhmä työlle: *Trepartsudvalget for livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet* eli kolmikantavaliokunta elinikäisen pätevöitymisen ja kaikille työmarkkinoilla toimiville tarkoitetun koulutuksen edistämiseksi (kirjoittajien alleviivaukset).

Myöhemmissä strategioissa on erityisesti kiinnitetty huomiota muodollisen koulutuksen ulkopuolelta hankittuun osaamiseen sekä ohjaukseen ja neuvonantoon.

Vaikka viiden Pohjoismaan strategiat ja suunnitelmat näyttäisivätkin paljolti keskittyvän samoihin asioihin, painopisteet kuitenkin esitellään varsin eri tavoin. Huolimatta siitä, että kaikki viisi maata ovat jättäneet EU:lle raportin elinikäisen oppimisen strategiastaan, useimmissa tapauksissa on vaikeaa löytää yhtä elinikäisen oppimisen yleisstrategiaa. Sen sijaan pikemminkin on löydettävissä useita strategioita ja uudistuksia. Toisissa strategioissa kiinnitetään erityisesti huomiota aikuiskoulutukseen, kun taas toisissa aikuiskoulutus on vain osa koko koulutusjärjestelmän uudistuksen yleisstrategiaa. Syynä saattavat olla koulutusjärjestelmien eroavuudet, eihän aikuiskoulutus aina ole selkeästi erillään koulutusjärjestelmän muista osista.

3.4 Osapäätelmät ja suositukset

Valtion ja työmarkkinaosapuolten muodollisen yhteistyön valossa ei liene yllättävää, että Pohjoismaat ovat soveltaneet yhteistyömallia myös laatiessaan elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen strategioita. Työmarkkinaosapuolten ottaminen mukaan kehittämään aikuiskoulutuspolitiikkaa voidaan olettaa osaltaan edistävän vastuuta strategioiden toimeenpanosta. Samalla on tärkeää muistaa, että ammattijärjestöjen ja työnantajajärjestöjen keskustason tuki ei välttämättä heijastu järjestelmän alemmille tasoille, niin kuin Ure (2007) väittää Norjan osalta. Työmarkkinaosapuolilla onkin siksi tärkeä tehtävä ”myydessään” ajatusta elinikäisestä oppimisesta ja aikuiskasvatuksesta sekä strategioiden konkreettisia elementtejä järjestöjen muille tasoille ja jäsenilleen.

Lisäksi voidaan todeta, että aina ei ole helppoa löytää elinikäisen oppimisen ja aikuiskasvatuksen varsinaista kokonaisstrategiaa. Tämä ei tarkoita, etteikö kiinnostusta elinkäistä oppimista ja aikuiskoulutusta kohtaan olisi, vaan pikemminkin vaikuttaa siltä, että kehitys on tuonut mukanaan jatkuvasti uusia suunnitelmia ja uudistuksia. Tästä huolimatta on mahdollista havaita kaikkien Pohjoismaiden toiminnassa yhteisiä piirteitä. Yhteistä on muun muassa keskittyminen siihen, että koulutuksen tulee olla työmarkkinoiden kannalta oleellista, minkä voidaan katsoa olevan sopusoinnussa sen kanssa, että työmarkkinaosapuolet ovat mukana prosessissa. Elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus ovat näin ollen Pohjoismaissa mitä suurimmassa määrin työmarkkinapoliittinen väline. Lisäksi kiinnitetään yhä enemmän huomiota vähän koulutettujen ja kaksikielisten osallistumisen lisäämiseen.

Edellä kuvatussa on keskitytty yleisstrategioihin sellaisina, kuin ne on kuvattu poliittisissa asiakirjoissa. Tämän perusteella suosittelemme, että:

- käynnistetään työ, jolla selvitetään yleisluonteisten strategioiden toteuttamisen konkreettisia vaikutuksia ja niiden vaikutusta aikuis- ja täydennyskoulutuksen osallistujamääriin
- käynnistetään tutkimus, jolla selvitetään, millaista merkitystä työmarkkinaosapuolten keskustason tuella on aikuis- ja täydennyskoulutuksen osallistujamääriin samalla selvittäen, missä määrin järjestöjen jäsenet tukevat aikuis- ja täydennyskoulutusta

4. Koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö

4.1 Koulutusjärjestelmä ja työelämä

Kun Pohjoismaat alkoivat kehittää koulutusjärjestelmiään 1960-luvulla, ne noudattivat yleensä seuraavaa kolmijakoa:

1. työvoimaministeriön alaiset valtiolliset, ammattiin valmistavat lyhyet kurssit
2. opetusministeriön alainen kunnallinen, yleissivistävä ja tutkintoon valmistava koulutus
3. virallisen järjestelmän ulkopuolella annettava vapaan sivistystyön tarjoama koulutus, jota järjestävät valtiontukea saavat vapaaehtoiset järjestöt

Kolmijaosta näkyy jälkiä edelleenkin, mutta ympäröivä yhteiskunta työelämää myöden on ratkaisevasti muuttunut. Se merkitsee sitä, että järjestelmän aikuiskäyttäjien puitteet ja ehdot ovat muuttuneet. Julken tuen saajien määrä on kasvanut, kansallisten mallien rakenteet ovat muuttuneet ja ankuroituminen valtiollisiin, alueellisiin ja kunnallisiin viranomaisiin on toinen kuin aiemmin. Telhaug, Mediås ja Aasen (2004) korostavat Norjan, Ruotsin ja Tanskan koulutuspolitiikan historian vertailututkimuksessaan, että kuntien toimintaehdot ja puitteet ovat muuttuneet. Kuntien määrä väheni 1960-luvulla: Norjassa 744:stä 443:een, Ruotsissa 2 498:sta 284:ään ja Tanskassa 1 388:sta 275:een. Myöhemminkin kuntia on yhdistetty ja nykyiset suuret kunnat ovat saaneet uusia tehtäviä. Myös aluehallintoa on supistettu ja kunnallishallinnon puolella maakuntien ja valtionhallinnossa läänien lukumäärä on pienentynyt. Myös niiden työnjakoa suhteessa valtioon ja kuntiin on tarkistettu.

Ministeriöt, keskusvirastot jne. ovat myös saaneet uusia tehtäviä, mutta tietyt kansalliset strategiat näyttävät pysyneen ennallaan. Koulutusjärjestelmien ja työelämän välisen vuorovaikutuksen kartoituksessa on todettu ratkaisevan suuria eroja Suomen ja Tanskan välillä; pohjoismaisessa vertailussa nämä kaksi maata ovat nykyisellään toistensa vastakohtia:

Suomessa työpolitiikasta ja talouspolitiikasta vastaavat ministeriöt on yhdistetty, kun taas Tanskassa työmarkkinakoulutus on siirretty työministeriöstä opetusministeriöön.

Jo vuonna 2001 maiden välillä oli suurta eroa verrattaessa muualla kuin muodollisessa koulutuksessa hankitun osaamisen arvioinnin kansallisia strategioita: Suomen kehittäessä mallia, joka voisi tehdä yksittäisestä työntekijästä houkuttelevan työmarkkinoilla, Tanska piti parempana mallia, jolla koulutusjärjestelmä saataisiin lukemaan hyväksi sen osaamisen, joka oli hankittu työelämässä (Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2001b).

4.1.1 Työnjako valtion-, maakunnan- ja kunnanhallinnon kesken

Pohjoismaiden kansalliset koulutusjärjestelmät hajautettiin ja niiden sääteleyä purettiin 1990-luvulla. Kuntia ja maakuntia oli yhdistetty suurehkoiksi kokonaisuuksiksi, jotka alkoivat kehittää omaa kouluhallintoaan ja niiden koulutuslaitokset saivat enemmän itsenäistä päätäntävaltaa. Prosessin kartoittivat ja analysoivat Telhaug, Mediås ja Aasen (2004). Tutkimus keskittyy ensisijaisesti peruskoulun ja kunnanhallinnon suhteeseen, kun taas aikuiskoulutuksen järjestelmät kuuluvat yleensä alueellisten viranomaisten alaisuuteen. On luonnollista, että aluehallinnon on ollut tarpeen kehittää itsenäisiä strategioita omia koulutuslaitoksiaan varten, ja on oletettavaa, että maakunnat ovat priorisoineet nuorten oppimisen. Jos aikuiset ovat toissijaisia alueellisia budjettejä laadittaessa, aikuisille tarkoitetut järjestelmät kehittyvät hitaammin kuin nuorten.

Aikuisten ja nuorten koulutuksen eriyttämiseen oli poliittista tahtoa 1980-luvulla, jolloin haluttiin perustaa erityisesti aikuisväestölle tarkoitettuja koulutuslaitoksia. Ajatus noudatti tuon ajan tutkimusta, jossa oltiin kiinnostuneita aikuispedagogiikasta (andragogiikasta), ja näkemys sai konkreettisen ilmauksensa erityisissä aikuisille laadituissa opetussuunnitelmissa (Lumsden Wass 2004). Koulutuslaitoksia yhdistettiin joillakin alueilla 1990-luvulla, mistä

seurasi, että niiden käyttäjiksi tuli sekä nuoria että aikuisia. Tämä koskee esimerkiksi niitä Tanskan koulutuslaitoksia, jotka tarjoavat nk. korkea-asteen opintoihin valmistavaa tutkintoa (*højere forberedelseseksamen*), eräänlaista aikuisille tarkoitettua vaihtoehtoista ylioppilastutkintoa. Toinen ratkaiseva muutos oli, että kansalliset opetussuunnitelmat laaditaan eritasoisiin oppimistuloksiin perustuvan ideologian pohjalta. Niinpä viralliset ohjeet aikuisten, nuorten ja lasten oppimista silmällä pitäen voivat olla samat, jos lopulliset tavoitetasot ovat samat. Suuntaus, jossa koulutuslaitoksia yhdistetään ja käytetään sertifiointeja ja akreditointeja, on johtanut siihen, että aikuisille soveltuvien koulutuslaitosten määrä on vähentynyt ja aikuisille tarkoitettujen opetussuunnitelmat ovat yhä harvinaisempia.

Jotkut kunnat ovat jättäneet aikuiset käyttäjät tärkeysjärjestyksen häntäpäähän. Norjan valtion tilintarkastuslaitos julkisti vuonna 2008 selvityksen siitä, miten kunnat olivat hallinneet aikuisten oikeutta peruskoulutason opetukseen ja toivat esiin useita kritiikin arvoisia seikkoja. Jotkut kunnat olivat jättäneet osoittamatta varoja aikuisten oppimiseen, jotkut toiset taas olivat laiminlyöneet tiedotusvelvollisuutensa. Tilintarkastuslaitoksen arvio oli, että valtion valvonta oli ollut riittämätöntä ja että opetushallituksen ja tämän asiantuntijaelimen Voxin työnjako oli ollut selkiintymätön (Riksrevisjonen, 2008).

4.1.2 Aikuisten osaamisen kehittämisen kansalliset markkinat

Pohjoismaissa julkishallinnolle on ollut ominaista New Public Management, NPM (Ståhlberg ja Klausen 1998), ja onkin mielekästä puhua aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen kansallisista markkinoista.

Ne koulutuksen tarjoajat, jotka myyvät palveluita aikuisille käyttäjille, voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: yksityiset, julkiset ja puolijulkiset. Viimeinen kategoria on olemassa jokseenkin selkeänä kaikissa maissa ja sitä voidaan kuvata sektorina, joka saa pysyvää julkista tukea ja toimii julkisen valvonnan alaisuudessa valtion, maakunnan tai kunnan sitä kuitenkin omistamatta. Esimerkkeinä tällaisesta koulutuksesta mainittakoon vapaan sivistystyön koulutus ja yksityiset koulutuksen tarjoajat.

Kansallisilla markkinoilla osaamisen kehittämistä ostavat yritykset ja toimijat voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: yksityiset, julkiset ja puoli-

julkiset. Kolmannen kategorian ostajat voivat olla esimerkiksi entisiä julkisalan laitoksia, jotka on yhtiöitetty ja joissa osake-enemmistö on julkishallinnolla. Näiden kuuden kategorian yhteistyömahdollisuuksia voidaan kuvata seuraavalla taulukolla:

Taulukko 4.1 Koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö

Ostajat	Myyjät		
	Yksityiset yritykset	Julkiset koulutuslaitokset	Puolijulkiset koulutuslaitokset
Yksityiset yritykset			
Julkissektorin toimijat			
Puolijulkiset yritykset			

Oletuksena on, että omistajuus vaikuttaa ostosopimuksiin, joita tehdään osaamisen kehittämisen kansallisilla markkinoilla. Lumsden Wass (2004) on löytänyt esimerkkejä siitä, että ruotsalaiskunnat ostavat palveluja mieluiten omilta koulutuksen tarjoajiltaan ja voidaan ajatella, että norjalaisilla maakunnilla on taipumusta samaan.

Selitys saattaa olla taloudellinen: jos julkisessa omistuksessa oleva koulutuksen tarjoaja menettää odotetun sopimuksen, sen tuotanto lakkaa, mistä taas saattaa seurata irtisanomisia ja kannattavuuden laskua. Tulojen väheneminen huomataan lopulta myös kunnan tai maakunnan tai muun alueellisen yksikön taloudessa.

Selitys saattaa olla myös kulttuurinen: julkisen yhtiön johdon on ehkä helpompaa neuvotella julkisen oppilaitoksen johdon kanssa, koska niiden kulttuurit (arvot) muistuttavat toisiaan. Norjassa on tutkittu, miten aluehallinto panee toimeen aikuisten oppimista säätelevää uutta lainsäädäntöä. Tutkimuksessa mainitaan esimerkkejä siitä, että työntekijöiden asenteet vaikuttavat toimeenpanoon (Engesbak & Stubbe 2008).

Tätä taustaa vasten voidaan tehdä hypoteesi myyjän (koulutuksen tarjoaja) ja ostajan (yrityksen tai muun toimijan) välisestä yhteistoiminnasta:

Jos yksityinen yritys ostaa koulutusta yksityiseltä toimijalta, esimerkiksi konsulttitoimistolta, on varsin mahdollista, että hankinta tehdään markkinaehdoin. Jos viranomainen ostaa koulutusta saman viranomaisen omistamalta tarjoajalta, ei ole yhtä todennäköistä, että hankinta tehdään markkinaehdoin.

4.2 Neuventa

4.2.1 Neuventa ja ohjaus

Ohjauksella (guidance and counselling), jota Norjassa kutsutaan urasuunnittelun ohjaukseksi (*karrierevejledning*) ja Tanskassa aikuisten ammatinvalinnanohjaukseksi (*voksenvejledning*), tarkoitetaan tässä yhteydessä aikuisille tarkoitettua maksutonta palvelua. Ohjaaja voi Pohjoismaissa olla valtion, maakunnan tai kunnan palveluksessa, mutta myös työsuhteessa yksityiseen toimijaan. Esimerkiksi Islannissa ohjaajat eivät ole julkissektorin palveluksessa, mutta heidän palkkansa rahoitetaan julkisella määrärahalla. Yhteistä ohjaukselle kuitenkin on, että sitä pidetään Pohjoismaissa palveluna, johon jokaisella on oikeus ja joka on ilmaista.

Ohjauksen eri muodot ovat yksilöille suunnattua palvelua. Usein kansalaista ohjataan aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä, mutta palvelu sisältää muutakin. Pohjoismaissa henkilön yksilöllinen tilanne otetaan huomioon.

Neuvonnalla (consulting) tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yritysten tai julkissektorin toimijoiden tarjoamaa palvelua. Se voi olla ilmaista, mutta sen ei tarvitse olla sitä. Esimerkiksi yksityiset konsulttitoimistot antavat maksullista neuvontaa, kun taas Tanskan puolijulkisille VEU-keskuksille etsivää yritysneuvontaa tekevät konsultit eivät ota palvelusta maksua. Tässä tutkimuksessa keskitytään vain maksuttomaan neuvontaan.

Neuvontaa annetaan yrityksille, yleensä pienille ja keskisuurille yrityksille. Käsillä oleva tutkimus keskittyy PK-yrityksiin, koska Pohjoismaissa on kaiken kaikkiaan suhteellisen vähän suuria yrityksiä. EU:lla on erityisiä ohjelmia PK-yritysten kehittämiseksi ja 1.1.2005 EU- ja ETA-maat ovat soveltaneet yhteistä PK-yritysten määritelmää. Myös Pohjoismaiden elinkeinopolitiikassa PK-yrityksillä on selvä asemansa.

Suurilla yrityksillä on yleensä omat neuvonantajansa tai henkilöstö- tai HR-osasto, joka seuraa aikuis- ja täydennyskoulutuksen tarvetta sekä tarvetta osaamisen kehittämiseen. PK-yrityksissä osaamisen kehittämistä ja koulutusta käsitellään usein johdon ja luottamushenkilöiden välisissä

neuvotteluissa. Työmarkkinaosapuolilla on omia, alaa koskevia strategioita. Yrityksissä sekä A- että B-puoli⁶ – johto ja työntekijäpuoli – saattaa tarvita ulkopuolista neuvontaa. Koska tässä tutkimuksessa tarkastellaan vain julkisin varoin rahoitettua neuvontaa, mukana ei ole neuvonta, jota työmarkkinaosapuolet tai niin kutsutut koulutuslähettäjä tarjoavat.

Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että ammattimainen urankehitysohjaus ja ammattimainen yritysneuvonta perustuvat toisistaan poikkeaviin taitoihin. Tämä merkitsee sitä, että koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyöhön osallistuvat erilaiset työntekijäryhmät. Tanskan VEU-keskukset nimittävät yritysneuvojiaan konsulteiksi.

4.2.2 Yritysneuvonnan puitteet ja ehdot

Tutkimuksessa keskitytään julkisen sektorin, puolijulkisen ja julkisen rahoituksen turvin annettavaan neuvontaan. Oletetaan, että puitteissa ja ehdoissa on oleellisia eroja sen mukaan, antaako neuvontaa laitos, jolla on taloudellista etua tuotteen myynnistä yritykselle vai jos neuvonantajana on laitos, jolla tällaista intressiä ei ole.

Kunnalle tai maakunnalle, joka ei omista aikuiskoulutusta antavia koulutuslaitoksia, ei myöskään ole taloudellista etua siitä, että yritys tekee sopimuksen tietyn koulutuslaitoksen kanssa. Tämä koskee myös valtiollista tasoa. Norjan valtiollisella Vox-aikuiskoulutuslaitoksella ei esimerkiksi ole taloudellista etua siitä, että jokin yritys valitsee BKA-ohjelmaan kumppanikseen jonkin tietyn koulutuksen tarjoajan. On kuitenkin aihetta olettaa, että eturistiriitoja saattaa syntyä sellaisissa Norjan maakunnissa, jotka omistavat koulutuslaitoksia ja joilla on etua niiden työntekijöiden säilyttämisestä.

Taloudellinen etu on oleellinen aihe koulutuksen järjestäjien ja yritysten yhteistyössä, koska Pohjoismaat yleensä – NPM:n ja OECD:n ohjeiden mukaisesti – haluaa välttää *tarjontaohjausta* (supply), joka oli tavallista aikuis- ja täydennyskoulutukselle 1980-luvulla. Sen sijaan on pyritty *syntäohjaukseen* (demand). Suomi lienee Pohjoismaista se, joka ensimmäi-

⁶ Tässä A-puoli tarkoittaa yritysjohtoa ja B-puoli yrityksen työntekijöitä.

senä johdonmukaisesti siirtyi aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen kysyntäohjaukseen (Tuomisto 1998).

Kysyntäohjauksen tarkoituksena on varmistaa, että koulutuksen tarjoaja (yksityinen, julkinen tai puolijulkinen taho) työskentelee markkinaehdoin, eikä tavoitteena ole yksinomaan järkevän hinnan muodostuminen. Kyseessä on myös relevanssi ja laatu. Valtion pyrkimyksenä on – NPM:n mukaisesti – välttää, että koulutuslaitokset yrittäisivät myydä (valmiita) tuotteita, jotka ehkä ovat vähemmän tärkeitä eivätkä kovin soveltuvia kyseiselle yritykselle. Valtio voi tehostaa strategiaa työskentelemällä sen hyväksi, että aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen järjestäjien kesken on kilpailua. Tällaisessa tapauksessa valtion politiikkana on, että yksityiset, julkiset ja puolijulkiset koulutuksen tarjoajat kilpailevat samoin ehdoin. Se taas merkitsee sitä, että valtion on säätelyn keinoin turvattava todellinen kilpailu. Arvioimme, että kaikissa viidessä Pohjoismaassa valtio on varautunut aikuis- ja täydennyskoulutuksen sekä osaamisen kehittämisen markkinoiden säätelyyn.

Neuvontaa saavat yritykset voivat olla yksityisiä, julkisia tai puolijulkisia. Julkishallinnollisten toimijoiden lukumäärän arvioidaan olevan laskussa kaikissa Pohjoismaissa, koska esimerkiksi postin ja rautateiden kaltaisia julkisia toimijoita yksityistetään. Lisäksi joissakin julkishallinnon toimijoissa on ominaista noudattaa NPM:n periaatteita, ja ne haluavat usein käyttää yksityisiä neuvontaa antavia yrityksiä, joiden palvelu on maksullista.

4.2.3 *Neuvonta ja osarahoitus*

Yhteistoiminta ilmaista neuvontapalvelua antavan koulutuslaitoksen ja sitä vastaanottavan yrityksen tai toimijan kesken on organisaatioiden välistä yhteistyötä, joka voi olla tiivistä ja pitkäkestoista. Tällöin voidaan puhua kumppanuudesta. Jos neuvontapalvelua antava organisaatio on julkinen ja vastaanottava yksityinen, yhteistyö on julkisen ja yksityisen kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä (public-private partnership). Mikäli yhteistyö on löyhempää ja lyhytkestoista, voidaan puhua verkostosta (Jakobsson 2007).

Kun ilmaista yritysneuvontaa antaa koulutuslaitos, joka haluaa myydä tuotteen (osaamisen kehittämistä) yritykselle, ja kun myynti tapahtuu markkinaehdoin, näiden kahden organisaation väliselle yhteistoiminnalle

antaa leimaansa taloudellisen edun tavoittelu. Kun tällaisen koulutuslaitoksen työntekijä ottaa yhteyttä yritykseen, hän on sekä neuvonantaja että myyjä, toisin sanoen hän esiintyy toisaalta osaamisen kehittämisen asiantuntijana, toisaalta koulutuksen tarjoajan edustajana, jolle on taloudellista etua siitä, että myyntisopimus syntyy. Tilannetta voidaan verrata esimerkiksi asuntokauppaan, missä myyjän asunnonvälittäjä on sekä asuntokaupan asiantuntija että myyjä. Ostaja ei ole asuntokaupan asiantuntija ja turvaa siksi selustansa käyttämällä lakimiestä.

PK-yrityksillä ei ole henkilökunnassaan aikuis- tai täydennyskoulutuksen tai osaamisen kehittämisen asiantuntijoita, joten ne tarvitsevat neuvontaa. Yksityiset neuvonantajat eivät voi tuottaa tätä palvelua ilmaiseksi, mutta maksutonta palvelua voivat yleensä antaa julkissektorin toimijat tai puolijulkiset toimijat. Heiltä voi myös saada neuvoja julkisen osarahoituksen hankkimiseksi. Kaikissa Pohjoismaissa on alueellisia toimijoita, jotka voivat neuvoa PK-yrityksiä EU-varojen hakumahdollisuuksissa. PK-yritykselle voi olla eduksi turvautua maksuttomaan neuvontaan, jota tarjoavat julkissektorin tai puolijulkiset toimijat. Mikäli nämä neuvonantajat ovat sellaisen koulutuslaitoksen, kunnan tai maakunnan/läänin palveluksessa, jolla on taloudellista etua mahdollisen ostosopimuksen solmimisesta, voi kuitenkin syntyä eturistiriita. Tämä ongelma voidaan ratkaista ostamalla neuvontapalvelua yksityiseltä konsulttiyritykseltä.

Mikäli ilmaista yritysneuvontaa antaa muu kuin koulutuslaitos – esimerkiksi kunta tai maakunta/lääni, joka ei omista osaamisen kehittämisen alalla toimivia koulutuslaitoksia, taloudelliset näkökohdat eivät suoranaisesti vaikuta yrityksen ja neuvonantajan yhteistyöhön. Kyseeseen saattavat kuitenkin tulla välilliset taloudelliset edut, koska kunnilla ja maakunnilla/lääneillä on käytettävänään kehitysvaroja, joita voidaan käyttää osarahoituksena, jos yritys päättää käynnistää aikuis- tai täydennyskoulutushankkeen tai osaamisen kehittämishankkeen.

4.2.4 Elinkeinopolitiikan ja työllisyyspolitiikan strategiat

Pohjoismaissa yritysten saatavilla on neuvontapalveluja. Usein neuvonnassa yritetään yhdistää vähän koulutettuihin liittyvät näkökohdat (työllisyyspolitiikka) ja talouskasvun pyrkimykset (elinkeinopolitiikka). Systemaattista etsivää yritysneuvontaa pidetään hyvänä välineenä molempien

tavoitteiden kannalta ja aikuis- ja täydennyskoulutusta ja osaamisen kehittämistä ylipäättään pidetään tehokkaana keinona poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Maakunnilla, lääneillä ja kunnilla on pyrkimyksiä talouskasvun ja työllisyyden luomiseksi PK-yrityksissä, ja siksi onkin luonnollista, että julkiset ja puolijulkiset koulutuslaitokset rakentavat PK-yritysten kanssa alueellisia ja paikallisia verkostoja ja kumppanuussuhteita. Tanskan kokemukset ”aikuisneuvonnan verkostoista” osoittavat kuitenkin, että koulutuslaitoksilla on vain rajalliset mahdollisuudet panostaa molempiin. Syynä ovat ennen muuta koulutuslaitosten erilaiset perinteet. Tammikuussa 2010 perustettujen Tanskan VEU-keskusten piiriin kuuluvat ammattikoulut, joiden oletetaan ensisijaisesti suuntautuvan elinkeinopolitiikkaan, sekä työmarkkina-koulutuksen tarjoajat (AMU-koulutus), joiden oletetaan ensisijaisesti suuntautuvan työllisyyspolitiikkaan. Maaliskuussa 2010 julkaistu arviointi (Tønder Jessing 2010) osoittaa, että näiden koulutuslaitosten on täytynyt käyttää paljon voimia keskinäiseen rajanvetoon, minkä vuoksi konkreettiset tulokset yritysten tarpeiden täyttäjänä ovat olleet niukat. Muutos myynnistä neuvontaan ja ohjaukseen on vienyt aikaa, mikä on väistämätöntä.

Etsivän toiminnan käsitettä käytettiin Ruotsissa 1970-luvulla aikuisten yksilöllisestä neuvonnasta työmarkkinoilla (Mørch Jacobsen 1982). Vuonna 2010 sitä käytetään Tanskassa siitä yrityksille suunnattavasta neuvonnasta, joka on VEU-keskusten tehtävä. Tehtävä on uusi niille työntekijöille, jotka konsultteina ottavat yhteyttä omassa kunnassaan tai maakunnassaan toimiviin yrityksiin. Arviointiasiakirjassa todetaan, että yritysten kanssa toimittaessa on jouduttu kehittämään uusia työmuotoja (Tønder Jessing, 2010). Organisaatioiden välinen yhteistyö on erilaista kuin esimerkiksi aikuisten uraneuvonta, joka on luonteeltaan yksilöiden välistä yhteistyötä.

Yritysneuvonta perustuu tarjontaohjaukseen – josta julkiset ja puolijulkiset koulutuslaitokset käyttävät käsitettä ”etsivä toiminta”. Yksityistä yritysneuvontaa ohjaa luonnollisestikin kysyntä.

4.2.5 Tanskan mallit

Vuonna 2010 Tanskassa on käytössä kaksi aikuisille suunnattua järjestelmää: VEU-järjestelmä, joka palvelee osaamisen kansallisten viitekehysten (NQF) alempia tasoja, ja aikuisten täydennyskoulutusjärjestelmä, joka

palvelee NQF:n korkeampia tasoja. Aikuisten täydennyskoulutusjärjestelmä on pohjoismaisittain ainutlaatuinen: muissa Pohjoismaat ei ole kehitetty yhtä pitkälle menevää aikuisille suunnattua kokeilua, jossa mukana olisivat yliopistot. Tämä selittää myös sen, miksi järjestelmän kehittäminen vei viisi vuotta (Mortensen 2001).

Viimeisimpien, vuonna 2007 tehtyjen kuntaliitosten jälkeen Tanskassa on 98 kuntaa ja viisi "aluetta" (*regioner*). Kunnat ovat perustaneet "työkeskuksia", joilla on keskeinen tehtävä kansallisessa työllisyyspolitiikassa. Kunnilla on omat elinkeinopoliittiset strategiansa, mutta myös uusilla alueellisilla kasvukeskuksilla on vastuunsa elinkeinopoliitikasta. Tanska on Suomen tavoin kehittämässä kahden tason poliittista ohjausta (Pedersen 2007). Kunnanjohtajat ovat jäseninä alueellisissa kasvukeskuksissa, jotka ilmeisesti eivät juurikaan priorisoi aikuis- ja täydennyskoulutuksen tai osaamisen kehittämisen aikuisasiakkaita. Tanskan viiden alueen kotisivut kuvailevat lähinnä nuorten oppimiseen tehtyjä panostuksia.

Aikuisille käyttäjille relevanttien koulutuslaitosten määrä on viime vuosina vähentynyt 140:stä 100:an, jokainen jäljellä olevista laitoksista kuuluu johonkin VEU-keskukseen. VEU-keskuksia on 14 ja niiden yhteistyö alueiden kanssa on vasta kehitteillä, mikä käy ilmi siitä, että alueiden kotisivut eivät mainitse aikuis- tai täydennyskoulutusta eivätkä osaamisen kehittämistä.

Tanskan koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyölle oli vuonna 2010 luonteenomaista, että työmarkkinakoulutusta tarjoavat AMU-keskukset ja ammattikoulut, joilla on paljon yhteyksiä paikallisiin yrityksiin, koordinoivat nykyisin yhteistyötään yritysten kanssa. Tätä yhteistyötä voidaan kuvata puolijulkisen ja yksityisen yhteistyöksi ja VEU-järjestelmä näyttäisi siirtyvän kysyntäohjauksesta tarjontaohjauksen suuntaan.

4.2.6 Suomen mallit

Suomessa yritysneuvonta ja aikuisten ohjaus on yhdistetyn työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Ministeriö perustettiin 2008 ja sen piiriin siirtyivät 1. tammikuuta 2010 – useiden julkisten virastojen yhdistyttyä – TE-keskukset. Niiden kattavilla virkamieskoneistolla on kolme päävastuu-aluetta: talouskasvu, ympäristö ja liikenne. Koska Suomessa poliittista johtoa on vain valtion ja kunnan tasolla, on huomattava, että valtio on edustettuna 15 alueellisessa hallintokeskuksessa. Tämä merkitsee sitä,

että Suomen valtio on luonut uusia mahdollisuuksia seurata alueellisia aikuis- ja täydennyskoulutusmarkkinoita ja osaamisen kehittämiseen tähtäävää toimintaa ja pystyy säätelemään markkinoita mahdollisten häiriöiden ilmetessä (Rubenson 2006).

Suomessa on tätä kirjoitettaessa 342 kuntaa ja uusia kuntaliitoksia on odotettavissa. Myös koulutuslaitoksia yhdistetään suuremman ”kriittisen massan” saavuttamiseksi esimerkiksi yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Suomella on perinteitä pitkän aikavälin suunnitelmien tekemiseen, näin on myös alueellisten EU-tukien käytössä (ESF). Nykyinen suunnitelma, jonka avulla luodaan talouskasvua pohjoisille alueille, kattaa vuodet 2007–2013.

Julkisen, PK-yrityksille suunnatun neuvonnan yksityiskohtia ei ole tiedossa, mutta TE-keskusten yritysten kanssa tekemän yhteistyön oletetaan perustuvan julkisen ja yksityisen yhteistyöhön. Aikuisten oppimisen järjestelmät ovat kysyntäohjautuvia, mutta valtiolla saattaa olla säätelypyrkimyksiä.

4.2.7 Islannin mallit

Islantilaisten yritysten ja koulutuksen tarjoajien yhteistyössä on ensisijaisesti kyse yksilökäyttäjien aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen tarpeista. Islannin opetusministeriö päätti vuonna 2006 panostaa aikuisten ohjaukseen, minkä jälkeen Islannin yliopisto on kouluttanut korkean tason asiantuntijoita, jotka pystyvät vastaamaan tarpeeseen. Islannin ohjaajat ovat hyvämaineisia, he ovat järjestäytyneet yhdistykseksi ja vahvasti mukana muodollisen koulutuksen ulkopuolella hankitun osaamisen arvioinnissa. Yrityksille annettavaa neuvontaa ei mainita lainsäädännössä (Althingi 2010), eikä puolijulkisella FA-järjestöllä myöskään ilmeisesti ole strategiaa sitä varten.

Sähköalan täydennyskoulutuslaitos ja IDAN toimivat yritysten neuvonantajina aikuis- ja täydennyskoulutuksessa ja osaamisen kehittämisessä. Täydennyskoulutuslaitos IDAN on syntynyt neljän pienen täydennyskoulutuskeskuksen yhdistyttyä 2006. Nämä olivat ammattiliittojen omistamia ja niiden tehtävänä on vastata toimialojen tarpeisiin. Sähköalan täydennyskoulutuslaitos ja IDAN analysoivat yritysten osaamistarpeita, toimialojen sanotaan itse kattavan analyysien kustannukset.

Islannissa yritysten osaamisen tarpeen kartoitusta ei pidetä julkisena tehtävänä, ja neuvoa-antavien koulutuslaitosten ja yritysten suhteen on siksi todettava olevan kahden yksityisen organisaation suhde.

Islannin kansallinen aikuiskoulutusjärjestelmä perustuu kysyntään, mutta valtio sai mahdollisuuden säädellä koulutuslaitosten ja yritysten suhteita, kun yleiskäräjät maaliskuussa 2010 hyväksyi aikuiskoulutuslain (Althingi 2010).

4.2.8 Norjan mallit

Telhaug, Mediås ja Aasen (2004) totesivat tutkimuksessaan, että Norjasta oli 1990-luvulla tullut Pohjolan ”erilainen maa” koulutusjärjestelmän hallinnon kannalta. Norjaa johdetaan poliittisesti kolmella tasolla, valtiollisella, alueellisella (maakunnallisella) ja kunnallisella tasolla. Aikuisten ja nuorten oppiminen kuuluvat alueelliselle maakunnanhallinnolle, kun taas kunnille kuuluvat aikuisten ja lasten oppiminen. Vuodesta 2010 maakunnille on annettu uusia vastuualueita ammattikoulujen suhteen. Ammattikoulut ovat ikään kuin opetuksen kolmas taso, mikä merkitsee sitä, että maakunnat hallinnoivat koulutusalan valtionvaroja ja vastaavat koulutuspolitiikasta ”yhteiskunnan priorisoiduilla alueilla” paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti. Ammattikoululaki hyväksyttiin vuonna 2003.

Lainsäädännöllä on turvattu aikuisten oikeus peruskoulutukseen ja toisen asteen koulutukseen. Norjan lainsäädäntö edellyttää, että aikuisopiskelijat integroidaan peruskouluun ja toisen asteen koulutukseen toisin kuin Tanskassa, missä aikuisopetus on erillinen, rinnakkainen järjestelmä.

Käsitettä *yritys* käytetään harvoin Norjan strategiapapereissa, joissa *työelämä* on sen tavanomaisin synonyymi. Strategia-asiakirjoissa ei ole konkreettista mainintaa koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyöstä tai yritysneuvonnasta, mutta hallituksen ilmoituksessa suurkäräjille nro 44 (Stortingsmelding nr. 44, Kunnskapsdepartementet 2009a), todetaan, että elinkeino- ja kauppaministeriö harkitsevat yhdessä osaamisministeriön kanssa toimenpiteitä, joilla voidaan tukea PK-yritysten osaamisen kehittämistä. Lisäksi ilmoitetaan, että Norja aikoo perustaa kansallisen kartoitus-, analyysi- ja keskustelujärjestelmän tulevaisuuden osaamis-tarpeista. Järjestelmä yhdistetään alueellisiin analyyseihin, joiden tekemiseen maakunnat valtuutetaan.

Opetushallituksen asiantuntijaelintä Voxia pidetään julkissektorin tärkeimpänä yritysten neuvonantajaelimenä, ja BKA-ohjelma, jonka avulla Vox voi rahoittaa vähän koulutettujen pätevoitymistä, on todennäköisesti hyvin tärkeä Norjan koulutuslaitosten ja yritysten väliselle yhteistyölle. Voxin osallistuminen rahoitukseen merkitsee, että BKA-ohjelman yhteistyöhön osallistuu kolme osapuolta: koulutuslaitos, yritys ja valtio.

Norjassa aikuisten käyttäjien kannalta viranomaisten yhteistyö on tärkeämpää kuin koulutuslaitosten ja yritysten välinen yhteistyö. Kun Norjalla on kolme viranomaistasoa, yhteistyötä voidaan kuvata julkis-julkis-julkis-yhteistyöksi. Aikuisten oppimisen järjestelmä on Norjassa kysyntäohjautuva.

4.2.9 Ruotsin mallit

Käsitteet *yritys* ja *yritysneuvonta* ovat harvinaisia Ruotsin aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen politiikkaa kuvaavissa asiakirjoissa. Voidaan kuitenkin löytää tekstejä, joissa mainitaan *elinkeinoelämän* ja *työmarkkinoiden* tarpeet, toisin sanoen koulutuspolitiikka yhdistetään elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaan. Näistä asiakirjoista huolimatta oletetaan, että paikalliset koulutuslaitokset käytännössä priorisoivat yksilökäyttäjät.

Kartoittaessaan Örebron Lenin koulutuslaitosten verkostoitumista kirjoittaja (Jakobsson 2007) ei nähnyt merkkejä konkreettisesta yhteistyöstä alueen yritysten kanssa. Kyseinen verkosto oli toisaalta menestys, koska se oli elinkelpoinen ja pystyi säilymään myös kehitysmäärärahan päätyttyä, mutta toisaalta sen tulokset olivat rajallisia, kun tarkasteltiin yhteistoimintaa yritysten kanssa. Verkosto jäi alueen koulutuslaitosten sisäiseksi asiaksi ja siksi kyseisessä tutkimuksessa pohditaankin, saataisiinko parempia tuloksia, jos aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämistä tarjoavien toimijoiden kumppanuudet yhdistettäisiin alueelliseen ohjaukseen. (Jakobsson 2007).

Työttömyyden ollessa mittavaa Ruotsin aikuis- ja täydennyskoulutus ja osaamisen kehittäminen siirrettiin valtiolta 284 kunnalle ja rahoitus muutettiin kokonaismäärärahaksi. Tämän seurauksena koulutuslaitokset joutuivat taloudelliseen ahdinkoon ja henkilösuhteissa syntyi konflikteja. Kuntien tuli löytää parasta mahdollista koulutusta yksityisiltä, julkisilta ja puolijulkisilta tarjoajilta, minkä vuoksi aikuiskoulutuksen opettajia jouduttiin irtisanomaan esimerkiksi Göteborgissa (Carlson 2004). Ruotsissa

siirtymistä aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen kansallisiin markkinoihin on kutsuttu koulutusjärjestelmän balkanisoitumiseksi (Rubenson et al., 1999). Monissa kunnissa syntyi valtataistelua, johon kunnanjohtajat ja -poliitikot osallistuivat, ja vei kauan aikaa, ennen kuin vallan tasapaino löytyi paikallistasolla.

Muutos merkitsi sitä, että syntyi paikallisia malleja jatkumolla, jonka toisessa päässä olivat paikallisista julkisista koulutuslaitoksista eli Komvux-järjestelmän monopolista kiinni pitävät kunnat, ja toisessa päässä taas olivat ne kunnat, jotka sivuuttivat Komvuxin. Toinen ääripää saattoi olla myös kunta, joka piti koulutusalaan sijoituksena, ja sen vastapoolina kunta, joka piti sitä kustannuksena jne. Lumsden Wass (2004) on tutkinut neljän tyyppisiä kuntia:

- kunnat, jotka eivät kannata Komvux-järjestelmää
- ”ihanteelliset” kunnat
- markkinaohjautuvat kunnat
- innovatiiviset kunnat

Tosi asiassa malleja on lukuisia. On kuitenkin nähtävissä merkkejä siitä, että Ruotsi haluaa hellittää kysyntäohjauksesta julkisen säätelyn hyväksi. Säätely olisi kansallista, ja siihen yhdistyisi alueellisen tason koordinointi.

Yksityistyneitä työmarkkinakoulutuksia varten perustettiin valtion viranomaisen vuonna 2008. Lisäksi Ruotsissa on vuodesta 2009 lähtien ollut ammattikoulutuksesta vastaava valtion viranomainen. Uusi ”ammattikorkeakouluviranomainen” *Myndighet för Yrkeshögskolan* on saanut laajat oikeudet ja sen toimintaperiaate on, että osaamistarve on aina dokumentoitava. Lisäksi hallitus velvoitti 2009 alueelliset viranomaiset järjestämään alueellisia osaamisareenoita, Ruotsin valtio siis arvioi kuntien ja kuntaliittojen koordinoinnin ja suunnittelun olevan riittävää: on syntynyt tarve kehittää alueellista koordinointi- ja suunnittelutoimintaa.

Hallituksen huhtikuussa 2010 antama säädös ei mainitse yhteistyötä koulutuslaitosten kesken tai yritysneuvontaa. Sen ohjeistus on melko niukkaa ja siksi onkin oletettava, että alueet toteuttavat määräyksen kukin omalla tavallaan. Hallitus on toki ilmoittanut, että Ruotsin alueiden tulee varmistaa, että elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden tarpeet – sekä kauas-

kantoiset että lähitulevaisuuden tarpeet – otetaan huomioon. Yksilökäyttäjien tarpeita ei mainita.

Ruotsin koulutuslaitokset joutuvat edelleen toimimaan kysynnän perusteella, ja niiden yhteistyötä yritysten kanssa on edellä kuvatun perusteella kuvattava puolijulkisen ja yksityisen yhteistyöksi. Ruotsin järjestelmä näyttää siirtyvän kuntakeskeisyydestä alueelliseen suuntaan ja valtiolle on perustettu uusia viranomaisia, jotka voivat säädellä aikuis- ja täydennyskoulutusmarkkinoita sekä osaamisen kehittämisen markkinoita.

4.3 Keskustelu

On havaittavissa, että järjestelmällinen panostaminen paikallisen yhteistyön lujittamiseksi koulutuslaitosten ja yritysten välillä, mukaan lukien viranomaisneuvonta, on suhteellisen tuntematon strategia. Panostus kuitenkin olisi yhdenmukainen niiden säätely- ja koordinointistrategioiden kanssa, joita useimpien maiden koulutuspolitiikassa kehitellään.

Kun useat maat siirtyvät kuntaohjauksesta valtion tai alueellisen säätelyn ja koordinoinnin suuntaan, se voidaan tulkita 1990-luvulla aloitetun kansallisten aikuis- ja täydennyskoulutusmarkkinoiden ja osaamisen kehittämismarkkinoiden kehittämiseen tähtäävän strategian heikennykseksi.

Koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyötä voidaan hieman yksinkertaistaen kuvata taulukossa 4.2 esitetyllä tavalla:

Taulukko 4.2 Koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö Pohjoismaissa

Ostajat	Myyjät		
	Yksityiset koulutuslaitokset	Julkiset koulutuslaitokset	Puolijulkiset koulutuslaitokset
Yksityisyrietykset	Islanti	Suomi	Tanska Ruotsi
Julkiset toimijat Puolijulkiset toimijat		Norja	

Tanskan lainsäädäntö mahdollistaa aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen alueellisen koordinoinnin. Muilla mailla ei ole vastaavaa lainsäädäntöä, todennäköisesti siksi, että lainsäädäntö on tehokkaimmillaan valtion halutessa muuttaa puolijulkisten koulutuslaitos-

ten toimintaehtoja. Lainsäädäntö heikentää samalla mahdollisuuksia pitäytyä kansallisessa, kysyntään perustuvassa ohjausstrategiassa. Päätös järjestelmällisestä yritysneuvonnasta onkin oletettavasti lisätoimenpide, jota käytetään siksi, että Tanska on luopunut kansallisen aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen ajatuksesta.

Suomelta ja Tanskalta puuttuu alueellinen poliittinen taso ja siksi niillä on tarvetta varmistaa, että myös alueellisesti tapahtuu koordinointia. Suomi on päättänyt antaa valtion täyttää tyhjiön TE-keskuksilla, kun taas Tanska on antanut puolijulkisille koulutuslaitoksilleen tehtäväksi kehittää uutta koordinointifunktiota, joka tulee VEU-keskusten hoidettavaksi. Molempien maiden muutokset ovat tulleet voimaan 1. tammikuuta 2010, joten vielä ei voida arvioida uuden järjestelmän vaikutuksia eikä sitä, miten järjestelmä tukee paikallista yhteistoimintaa koulutuslaitosten ja yritysten kesken.

Norjan BKA-malli on vakinaistettu. Yhteistyöstä koulutuslaitosten ja yritysten kesken on saatu hyviä kokemuksia, ja ne syntyvät siitä välittävästä roolista, jota valtio Voxin välityksellä hoitaa. Malli on kiinnostava, koska aikuisten käyttäjien määrä on suuri ja koska se perustuu Voxin antamaan yritysneuvontaan. Yhteistyössä on kolme toimijaa ja sen vuoksi BKA-mallia pidetään tässä tutkimuksessa hyvänä pohjoismaisena käytäntönä. Ilmeisesti Islannin FA toimii samoin.

Ruotsin alueelliset osaamisareenat voivat todennäköisesti tukea koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyötä ja mahdollisesti myös varmistaa yritysneuvontaa. Tanskan VEU-keskusten ja Suomen TE-keskusten tavoin ne ovat kuitenkin uusi julkinen järjestelmä, eikä niiden strategisen tehokkuuden arvioinnille ole vielä perustaa.

4.4 Välipäätelmät ja suositukset

Kaikissa viidessä Pohjoismaassa aikuisten osallistuminen aikuis- ja täydennyskoulutukseen ja osaamisen kehittämiseen on vilkasta. Se on menestystarina, mutta jotkut kansalliset strategiat saattavat ovat vanhenemassa. Olisikin ennakkoivaa tarkistaa kansallisia osaamisstrategioita, jotta ne olisivat tehokkaita yhteiskunnan nopeissa muutoksissa. Valtioiden

säätelymahdollisuuksia on jo parannettu ja useimmissa maissa korostetaan alueellisen koordinoinnin merkitystä.

Kansallisten aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen markkinoiden painottaminen on väistymässä, kun taas julkisen säätelyn ja alueellisen koordinoinnin mahdollisuudet ovat vahvistuneet. Tämä muutos antanee paikallisille koulutuslaitoksille ja yrityksille paremmat toimintaehdot ja edistää myös järjestelmällistä yritysneuvontaa.

Koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyön analyysin perusteella suositellaan, että:

- käynnistetään vertailututkimuksia alueellisen säätelyn ja aikuis- ja täydennyskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen koordinoinnista
- Pohjoismaat keskustelevat siitä, olisiko hyödyllistä käynnistää yhteinen kehityshanke, jolla tutkittaisiin yritysneuvonnan käyttöä koulutuslaitosten ja yritysten paikallistason yhteistyössä
- käynnistetään tutkimus siitä, miten julkisten ja puolijulkisten koulutuslaitosten antamaa PK-yritysneuvontaa voidaan tehostaa
- käynnistetään analyysi siitä, ovatko kumppanuudet (pitkäkestoiset yhteistyösuhteet) soveltuvampia ja tehokkaampia kuin puhtain markkinaehdoin toteutetut lyhytkestoiset hankkeet ja millaista vaikutusta julkisella rahoituksella on
- tutkitaan, keitä yritysneuvojat ovat, mikä on neuvonantajien ammatillinen profiili, palkka- ja työehdot sekä millaiseksi he mieltävät tehtävänsä
- käynnistetään tutkimus siitä, ovatko puolijulkisten koulutuslaitosten koordinoitavuuteen perustuvat Tanskan ja Suomen mallit tehokkaita koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyön kannalta

5. Aikuisten avaintaidot

5.1 Johdanto

Sekä OECD että EU ovat pohtineet, miten tunnistaa täsmällisesti avaintaidot, joita tarvitaan jotta yksilöt pystyisivät kohtaamaan nyky-yhteiskunnassa ja työelämässä kohtaamansa haasteet. Molemmat organisaatiot ovat myös keskustelleet siitä, miten avaintaidot voitaisiin määritellä. Niissähän on ensisijaisesti kyse sellaisista perusvalmiuksista, joita tarvitaan nyky-yhteiskunnassa elämiseen ja työtehtävistä suoriutumiseen. Keskustelu ei liity ainoastaan aikuisiin, vaan myös lapsia ja nuoria. Sekä OECD:n että EU:n tavoitteen on vaikuttaa jäsenmaiden koulutuspolitiikkaan suosituksin, pehmeästi normittaan, vaikkakin eri keinoin. Kerstin Jacobsson & Niklas Noaksson (2006) käyttävät ilmaisuja *asiantuntijaorganisaatio* ja *poliittinen organisaatio* valottaakseen järjestöjen peruseroa jonkin verran pelkistään. He toteavat muun muassa, sitä, että ”OECD:n suurin arvo on siinä, että se on asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaa tietoa”, sekä edelleen, että ”OECD:llä on ainutlaatuista analysointikapasiteettia vertailututkimuksien tekemiseen” (Ibid. s. 51). EU on, kuten tiedämme, poliittinen liitto. Kysymys avaintaidoista voidaan liittää niin koulutuspolitiikkaan kuin työvoimapolitiikkaankin. Molemmat niistä ovat politiikan alueita, jotka kuuluvat kansallisen määräysvallan piiriin. Jäsenmaat tekevät kuitenkin poliittista yhteistyötä, joka vaikuttaa EU:n suosituksiin ja edellyttää neuvottelua, jos edut eivät kohtaa. Jacobsson & Noaksson (2006) katsovat, että ”toisin kuin OECD:n, EU:n ensisijainen rooli ei ole tuottaa osaamista vaan, luoda poliittisia toimintasuunnitelmia. Aineistoa tuotetaan politiikkojen perustaksi ja poliittisten toimijoiden vakuuttamiseksi” (Ibid. s. 54). Toisin sanoen OECD:n olemassaolon oikeutus on asiantuntijuus ja EU:n ovat yhteiset poliittiset tavoitteet, arvot ja edut (Ibid. s.73).

Seuraavassa esitellään lyhyesti OECD:n ja EU:n avaintaitoja käsittävä työ.

5.1.1 OECD:n avaintaitojen määritelmä

OECD:n hanke *Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo)*, käynnistettiin vuonna 1997 ja sitä johti sveitsiläinen Dominique Simone Rychen. Hankkeen tarkoituksena oli määritellä avaintaitojen teoreettista ja käsitteellistä perustaa (Rychen & Tiana 2004).

Ihmisten tasaveroiset mahdollisuudet sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja pyrkimys rauhaan esitetään hankeraportissa tärkeinä, tosin erittäin monimuotoisina ongelma-alueina, joihin on vastattava. Toisaalta kyseessä on perusoikeus koulutukseen, toisaalta kyse on siitä, etteivät opetussuunnitelmat ja aihekohtaiset tiedot yksinään riitä antamaan kehityksen kannalta oleellista koulutusta. Hanke ilmaisee vahvaa luottamusta koulutukseen yhteiskuntaa muuttavana voimana. Institutionalisoitunutta koulutuksen ei kuitenkaan katsota yksin riittävän avaintaitojen saavuttamiseen, vaan raportissa korostetaan osallistumista työelämään ja yhteiskunnalliseen elämään (Rychen & Tiana 2004). Ihmisen älyllistä kykyä ei tarkastella erillisenä ja rajallisena, vaan sosiaalisiin ja kulttuurisiin yhteyksiin nivoutuneina. Käytännön taidot, ja lisäksi vaikeammin määriteltävät ominaisuudet, kuten asenteet, tunteet, arvot, etiikka ja voimanhäviöt, katsotaan tärkeiksi, ts. kaikki se, mitä ihminen tekee ja on. Avaintaidot kuvataan kolmiosisaiseksi kokonaisuudeksi:

"The focus on acting autonomously is on relative autonomy and identity. Using tools interactively is about an individual's interaction with the world through physical and socio-cultural tools /.../ functioning in socially heterogeneous groups emphasizes the individual's interaction with the other, the different other"

(Rychen 2004: 23)

Huomiota kiinnitetään sekä henkilökohtaiseen kehittymiseen että ammattitaidon perusteisiin. Tavoitteet ovat siis varsin korkealla ja työ on mittaavaa ja kunnianhimoista. OECD:n kuvaamissa avaintaidoissa on kuitenkin kyse vaikeasti määriteltävistä avaintaidoista, eikä niitä siksi ole kovin helppoa siirtää koulutusohjelmaan tai edes kansallisiin koulutusjärjestelmiin muuten kuin tavoitteina, joihin mahdollisesti päästään tietynlaisella ja tietynlaatuisella koulutuksella. Poliitiikkaa valmisteltaessa niillä voi

kuitenkin olla erityistä arvoa ja ne saattavat koskettaa ihmisten kykyä ja mahdollisuuksia elää hyvää elämää.

Konkretiaa saavutetaan muun muassa siten, että avaintaidot operationalisoidaan ja tehdään mitattaviksi, mikä samalla ilmaisee erittäin välineellistä suhtautumista asiaan. Mittauksissa on usein eri tavoin kyse luku- ja kirjoitustaidoista, matemaattisista taidoista ja ongelmanratkaisukyvyistä. Yksi kiistaton tavoite on, että DeSeCo-ohjelmassa voitaisiin laatia indikaattoreita ja että sen pohjalta siten voitaisiin kehittää kansainvälisiä vertailuja, avaintaitojen vahvistamisen strategioita ja arviointoja (OECD 2005; Rychen & Salganik 2003):

"Emphasis put on evaluation of skills and competencies derives from the awareness that transmitting knowledge is not enough if education has to respond to the growing demands it faces"

(Tiana 2004, s. 52).

Väestön osaamistasosta ja sen kehittämisestä on viime vuosikymmeninä tullut mittausten ja kansainvälisten vertailujen aihe (Tiana 2004, s. 37–38; Tuijnman, 1997).

Esimerkkinä aikuisväestön tietojen ja taitojen kansainvälisestä vertailusta on International Adult Literacy Survey (IALS) ja Adult Literacy and Lifeskills Survey (ALL), joka edelsi DeSeCo:n työtä. IALS:lla mitattiin lukutaitoa, kykyä tulkita asiakirjan sisältöä ja tehdä laskelmia. Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska osallistuivat tähän tutkimukseen vuonna 1998. Ruotsi osallistui siihen myös vuonna 1994. IALS:n lisäksi ALL:lla mitattiin matemaattisia taitoja, analyttistä kykyä, yhteistyötaitoja ja tietotekniikan käyttötaitoa. Norja osallistui tutkimukseen vuonna 2003.

OECD koordinoi parhaillaan käynnissä olevaa aikuisten tutkimusta nimeltään PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competences), jonka tulokset valmistuvat 2013. Tätä tarkoitusta varten Tanska on perustanut valtion rahoittaman osaamiskeskuksen *Danskernes Kompetencer* (www.danskerneskompetencer.dk). Ruotsissa tutkimuksen toteuttaa valtion tilastokeskus *Statistiska centralbyrån* (www.scb.se). Myös Suomi (www.minedu.fi) ja Norja (www.regjeringen.no) osallistuvat tutkimukseen. PIAAC tutkii aikuisten kykyä ratkaista erilaisia kotona ja työpaikalla kohtaamiaan ongelmia: miten he soveltavat lukutaitoon ja

matemaattista osaamistaan, miten he hakevat tietoa sekä kuinka he käyttävät tietokonetta tai muita teknisiä apuvälineitä ongelmanratkaisun apuna. Tarkoituksena on, että osallistuvat maat voivat käyttää tutkimustuloksia opetustoiminnan kehittämiseen (www.oecd.org; www.scb.se).

5.1.2 EU:n avaintaidot

EU hyväksyi vuonna 2006 ehdotuksen ”suositukseksi elinikäisen oppimisen avaintaidoista” jonka lähtökohtana oli Lissabonin strategian vuodelta 2000 (EU 2006). Lissabonin strategian tavoitteena oli vuoteen 2010 mennessä tehdä Euroopasta maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous. Muun muassa tunnistetaan uusia (tässä englanninkielinen versio, koska käännökset saattavat vaihdella pohjoismaisesta kielestä toiseen): ”basic skills for a knowledge-based economy: ICT, technological culture, entrepreneurship, foreign languages, and social skills” (European Commission 2004, s.1).

Lissabonin strategiaan liittyy *Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtainen seurantaohjelma* (EUT C142/2002), jota kutsutaan nimellä *Koulutus 2010*. Koulutus 2010 -väliraportissa keskustellaan myös ominaisuuksista, joita kaikkien kuuluisi hankkia. Työ johti avaintaitoja koskevien suositusten antamiseen vuonna 2006. EU esittää myös ”sitoutumista keskimääräisen eurooppalaisen suorituksen parantamiseen mitattavalla tavalla” koskien ”lukutaitoa, koulunkäynnin keskeyttämistä, ylemmän keskiasteen koulutuksen loppuun saattamista ja aikuisten osallistumista elinikäiseen oppimiseen” sekä toteaa, että ne liittyvät läheisesti aikuisten avaintaitojen kehittämiseen (EU 2006, kohta 5).

Lissabonin strategia päättyy vuodenvaihteessa 2010–2011 ja sen korvaa *Eurooppa 2020 – Euroopan uusi kasvu- ja työllisyysstrategia* (Eurooppaneuvosto 2010). Eurooppa 2020:n painopistealueita ovat työllisyys, toisen asteen koulutuksen loppuun viemisen tärkeys ja korkeakoulutuksen yleistyminen. Muita tärkeitä tavoitealueita ovat tutkimus ja kehitys, ilmasto ja energia sekä köyhyyden torjunta. Avaintaitojen käsitettä käytetään myös Eurooppa 2020:ssä, jossa esitetään, että koulutuksen ja täydennyskoulutuksen kansallisten uudistusten tavoitteena tulee olla:

"Ensure the acquisition of the key competencies that every individual needs for success in a knowledge-based economy, notably in terms of employability, further learning, or ICT skills"

(EU 2010, s.22)

EU:n avaintaitoja koskevat suositukset on vuodesta 2006 suunnattu nuorten peruskoulutukseen, mutta myös aikuisten oppimiseen. Suositukset perustuvat osittain OECD:n työhön (Liedman 2008; Mark 2009). Yhtenä tavoitteena mainitaan, että suositusten tulisi helpottaa opetus suunnitelma uudistuksia.

EU:n kahdeksan avaintaitoa ovat:

1. viestintä äidinkielellä
2. viestintä vierailta kielillä
3. matemaattinen osaaminen ja perusosaaminen luonnontieteiden ja tekniikan aloilla
4. digitaaliset taidot
5. oppimistaidot
6. sosiaaliset ja kansalaistaidot
7. aloitekyky ja yrittäjyys
8. tietoisuus kulttuurista ja kulttuurin ilmaisumuodot

EU:nkaan avaintaidot eivät ole varsinaisesti konkreettisia ominaisuuksia, jotka yksinkertaisesti voitaisiin siirtää käytäntöön, kansallisiin koulutusjärjestelmiin ja koulutuspanostuksiin. Ne ovat epätasällisia, moniselitteisiä ja tulkinnanvaraisia, mikä ristiriitaista kyllä, saattaa helpottaa niiden sisällyttämistä olemassa oleviin kansallisiin yhteyksiin.

OECD:n ja EU:n avaintaidot eivät liity ainoastaan aikuisten oppimiseen, vaan myös lasten ja nuorten oppimiseen sekä virallisessa koulutusjärjestelmässä että sen ulkopuolella (ks. Ruotsin koulua koskeva osaamiskeskustelun katsaus esim. teoksessa Carlgren, Forsberg & Lindberg 2009). Avaintaidot liittyvät kaikkiin tutkintoihin, mutta ne eivät ole yhteydessä ikään. Aikuiskoulutuksesta ja aikuisten oppimisesta ei ole käyty erityisen näkyvää keskustelua Pohjoismaissa, eivätkä ne ole selkeästi esillä nykyisessä pohjoismaisessa tutkimuskeskustelussa.

Avaintaito-käsitteeseen liittyvä termistön kirjo on laaja: puhutaan osaamisesta, pätevydestä, asenteista, valmiuksista, tiedosta. Käsillä ole-

vassa työssä ei ole tarkoitus keskustella eri käsitteiden käytöstä. EU:n ja OECD:n pohdinnoissa on kuitenkin selkeä lähestymistapa, joka kannattaa esitellä. Osaamisesta puhutaan määrällisesti mitattavana, ja mittauksia tehdään säännöllisesti. Näin ollen on olemassa vaara, että sellaiset taidot, joiden määrällinen mittaaminen on hankalaa, jäävät painoarvoltaan vähäisemmiksi järjestetyissä oppimistilanteissa, vaikka taidot olisivat arvokkaita sekä yksilölle että yhteiskunnalle. Jos jokin taito ei ole helposti mitattavissa, se saattaa jäädä huomiotta, vaikka se ehkä olisi kaikkein tärkein. Tällöin tulokset saattavat jäädä päinvastaiseksi kuin oli toivottu. Koulun tehtävänä on yhteiskunnallisen perinnön ja kulttuuriperinnön kantaminen. Osallisuutta niihin on pidettävä kaikkien oikeutena, myös aikuisten, mikä merkitsee sitä, että tällainen tieto ei aina välttämättä ole hyödyllistä jossain *erityisessä* tarkoituksessa.

5.2 Avaintaidot Pohjoismaissa

Seuraavassa esitetään taustaa viiden Pohjoismaan toimenpiteille, joilla aikuisten avaintaitoja vahvistetaan, jotta edistettäisiin näiden osallistumista työmarkkinoihin ja yhteiskuntaan:

- Vuonna 2009 muun muassa viisi Pohjoismaata vastasi EU:n kyselyyn, joka koski raportin *Key competences for lifelong learning as part of coherent and comprehensive lifelong learning strategies* toimeenpanoa. Kysymykset liittyvät Koulutus 2010 -ohjelman implementointiin. Keskiössä ovat EU:n määrittelemät avaintaidot ja Pohjoismaiden vastaukset koskevat koulutuksen koko kenttää aina oppivelvollisuuskoulusta aikuiskoulutuksen strategioihin
- Asiaankuuluvat arvioinnit ja hankekuvaukset (Suomi ja Norja)

EU:lle annettujen raporttien perusteella Pohjoismaiden panostukset voidaan toteuttaa seuraavin keinoin:

- integroituina valtiollisiin *opetussuunnitelmiin* ja siten kytkettyinä muodolliseen koulutukseen

- integroituina muuhun *koulutustoimintaan* valtiollisista opetussuunnitelmista riippumatta
- määräaikaisina *hankkeina*

Panostukset voidaan siis antaa virallisen koulutusjärjestelmän tai muiden järjestelmien vastuulle tai kytkeä työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen.

5.2.1 *Tanska*

Integroiminen opetussuunnitelmiin

EU:lle antamassaan raportissa Tanska toteaa, että kansallisissa opetussuunnitelmissa suositukset avaintaidoiksi on otettu huomioon läpäisyperiaatteella.

Integroiminen muuhun koulutustoimintaan

Hankkeen kyselylomakkeessa painotetaan voimakkaasti työvoiman perustaitoja ja yleisiä valmiuksia. Siksi etenkin vähän koulutettujen aikuisten tulee osallistua lyhyeen yleissivistävään koulutukseen. Tanskan valtio haluaa parantaa mahdollisuuksia yhdistää luku- ja kirjoitustaito-opetus ja matematiikan opetus aikuisten ammattikoulutukseen. Tämän kaltaisen koulutuksen tulee voida tapahtua koulutuksen järjestäjän ja työpaikan yhteistyönä. Työmarkkinaosapuolet osallistuvat koulutukseen myös paikallistasolla, sillä koulutuksella vastataan työelämän tarpeisiin. Koulutus rahoitetaan valtion varoin, ja ylin vastuu on opetusministeriöllä. Koulutuksen tarjoajat ovat vastuussa paikallisten työmarkkinoiden koulutus-tarpeisiin vastaamisesta, mutta voivat kuitenkin toimia suhteellisen itsenäisesti. Tanska korostaa edelleen, että kansallinen panostus kehitettiin jo ennen kuin EU esitteli suositukset avaintaidoiksi.

EU:lle annetussa raportissa mainitaan myös kansallisen toimintasuunnitelma hyvin lyhyiden, 2–5-päiväisten, tietotekniikan kurssien järjestämiseksi. Kursseja on yhteensä 25 erilaista. Lisäksi mainitaan toimintasuunnitelma, jossa aikuisten ammattikoulutukseen yhdistetään luku- ja kirjoitustaidon ja matematiikan opetus.

Erityishankkeet

Vuosina 2006 ja 2007 toteutettiin kansallinen hanke, johon saatiin osarahoitusta Euroopan sosiaalirahastosta, ja jossa perustettiin 15 aikuisten ammattikoulutuksen osaamiskeskusta. Ammattikoulutukseen yhdistettiin luku- ja kirjoitustaidon ja matematiikan opetus. Tavoitteena oli lisätä aikuiskoulutuksen houkuttavuutta ja keskittää sitä yksilön ja yrityksen tarpeiden mukaan sekä lisätä koulutuksen joustavuutta.

5.2.2 Suomi

Integroiminen opetussuunnitelmiin

Suomi kertoo EU:lle antamassaan raportissa, että elinikäisen oppimisen avaintaidot sisältyvät kansallisiin peruskoulun ja toisen asteen opetussuunnitelmiin. Avaintaidot kuuluvat myös yleisaineisiin, jotka täytyy suorittaa ammattipätevyyden saavuttamiseksi. Kansalliset opetussuunnitelmat laadittiin ennen kuin EU esitteli suosituksensa avaintaidoiksi.

Kyselytutkimuksessa esitetään kysymys yritysysteistyöstä. Suomen raportissa korostetaan erityisesti yrittäjyyttä, mikä on osa kaikkea ammattikoulutusta ja epäsuorasti myös kaikkea muuta koulutusta kaikilla tasoilla.

Integroiminen muuhun koulutustoimintaan

Noin puolet julkisin varoin rahoitetusta aikuiskoulutuksesta on vapaan sivistystyön koulutuslaitosten järjestämää. Järjestäjät päättävät itse tarjoamansa koulutuksen sisällöstä, mutta opetusministeriön ja koulutuksen järjestäjien keskinäisen sopimuksen perusteella priorisoidaan tiettyjä aineita. Erityisesti korostetaan kieliä ja tietotekniikan taitoja, mutta muitakin näkökohtia painotetaan. EU:lle annetussa raportissa ilmoitetaan seuraaviin viiteen alueeseen käytettävän noin 10 % lähiopetusajasta:

1. Language and cultural education and other integration-promoting studies for immigrants
2. Studies enhancing citizenship skills and civil society skills
3. Information society skills
4. Health-promoting studies
5. Education preparing for open university studies

Vuonna 2007 opetusministeriö otti käyttöön koulutussetelijärjestelmän tämän tyyppistä koulutusta varten tukeakseen ja kehittääkseen tiettyjen kohderyhmien koulutusta. Kohderyhmiä olivat maahanmuuttajat, työttömät, eläkeläiset ja ikääntyneet, joilla oli erityisiä pedagogisia tarpeita sekä henkilöt, joilla ei ollut peruskoulun jälkeistä koulutusta.

Elinikäisen oppimisen neuvosto edistää muun muassa koulutuksen ja työelämän välistä yhteistyötä. EU:lle on raportoitu sen yhtenä työtehtävänä olevan avaintaitokysymykset.

Erityishankkeet

Vuosina 2003–2009 toteutettiin niin kutsuttu NOSTE-ohjelma, jossa tarjottiin 30–59-vuotiaille erityyppistä ammatillista koulutusta tai tietotekniikan ajokorttiopetusta tai näiden osakursseja. Yleisimmin toteutunut koulutus oli tietotekniikan ajokorttiopetus (42 %).

Ohjelmasta teki aloitteen opetusministeriö yhdessä työvoimaministeriön kanssa, poliittisten puolueiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Tarkoituksena oli toisaalta parantaa enintään perusasteen tutkinnon suorittaneiden aikuisten työelämässä pysymistä ja urakehitystä, toisaalta lieventää suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen aiheuttamaa työvoimavajasta. Lisäksi tavoitteena oli kannustaa jatko-opintoihin. Kohderyhmän suuruudeksi arvioitiin 350 000 henkilöä, osallistujien määrä oli noin 25 700, toisin sanoen 7,3 % kohderyhmästä. Tavoitteena oli saavuttaa 10 % kohderyhmästä. Sukupuolijakauma oli suhteellisen tasainen, osallistujista 51 % oli naisia ja 47 % miehiä. Hankkeeseen oli varattu valtion rahoitusta 124,5 miljoonaa euroa. Opetus oli ilmaista sekä osallistujille että työnantajille. Ohjelman puitteissa toteutettiin kaikkiaan 59 hanketta, joihin osallistui 600 yhteistyökumppania, kuten ammattikouluja, aikuiskoulutuskeskuksia, kansanopistoja, toisen asteen oppilaitoksia, oppisopimuskoulutusyksiköitä, ammattiliittoja ja työkeskuksia. Kurssit järjestettiin työpaikkojen läheisyydessä ja työelämän tarpeet otettiin erityisesti huomioon (<http://www.noste-ohjelma.fi/fin/bitmap.asp?R=1171>).

Hulkari ja Paloniemi toteavat arvioinnissaan (2008) kohderyhmän olleen hyvin heterogeenisen ja muun muassa henkilötaustan, iän, kokemusten, motivaation, oppimiskyvyn ja tuen tarpeen voineen vaihdella suuresti. Arviointi tuo esiin, että monet ilmaisivat kiinnostuksen opiskelua koh-

taan lisääntyneen ohjelmaan osallistumisen myötä. Lisäksi yleinen työhyvinvointi parani.

Arvioinnissa esitettiin myös kritiikkiä ja otettiin esille eri toimijoiden väliset yhteistyövaikeudet, joita esiintyi annetuista resursseista huolimatta. Ohjelma käynnistyi odotettua hitaammin, minkä oletetaan johtuneen siitä, että hankkeen strategia riippui toimijoiden omista intresseistä. Verkostoissa käytettiin paljon aikaa eri yhteistyökumppaneiden kilpailevien ja keskenään ristiriitaisten tavoitteiden ratkaisemiseksi. Arvioijat toteavat, että koulutuslaitosten ohjanuorana eivät olleet ainoastaan NOSTE-ohjelman periaatteet, vaan myös omat institutionaaliset ohjeet ja koulutusalun markkinatalous. Vaihtelevia näkemyksiä esitettiin hankkeen soveltuvuudesta laitoksen omaan toimintaan ja siitä, miten tärkeäksi se koettiin. Projektinjohtajien osaaminen oli usein ratkaisevan tärkeää, samoin koulutusorganisaatioilta saatu tuki. Resursseja ei myöskään aina käytetty tarkoitetulla tavalla.

Arvioijat suosittelivat, että kaikki hankkeisiin osallistuvat koulutettaisiin *ennen* hankkeen käynnistämistä, niin että he pystyisivät paremmin ottamaan huomioon ikääntyvien tarpeet.

5.2.3 Islanti

Integroiminen opetussuunnitelmiin

EU:lle antamassaan raportissa Islanti kuvaa käynnissä olevaa kansallisten opetussuunnitelmien tarkistustyötä, jota tehdään kaikilla koulutuksen tasoilla. Raportissa todetaan myös, että uudistus perustuu EU:n kahdeksaa avaintaitoa koskevaan suositukseen. Uuteen aikuiskoulutuslakiin sisältyy tavoite yhdistää viralliseen koulutusjärjestelmään koulutuksen ulkopuolelta hankittujen taitojen todentaminen.

Integroiminen muuhun koulutustoimintaan

Työnantaja- ja palkansaajajärjestöt ovat yhdessä perustaneet erityisiä rahastoja työntekijöiden koulutuksen rahoittamiseksi. Kohderyhmänä ovat toisen asteen koulutusta vailla olevat aikuiset. Enintään perusasteen tutkinnon suorittaneita aikuisia on noin 35 % väestöstä, mitä Islannin valtio pitää aivan liian suurena määränä. Tavoitteena on saada määrä laskemaan 10 %:iin vuoteen 2020 mennessä.

Erityishankkeet

EU:lle jätetyssä raportissa ilmoitetaan, että Islannissa on käynnistetty hankkeita ammattikoulutuksen keskeyttäneiden tunnistamiseksi ja heidän ammattitaitonsa tunnustamiseksi. Vielä tavoitteena on löytää keinoja, joilla heidät voitaisiin saada viemään opintonsa päätökseen. Hankkeita ei kuitenkaan kuvata tarkemmin.

5.2.4 Norja

Integroiminen opetussuunnitelmiin

Norja ilmoittaa EU:lle toimittamassaan raportissa, että avaintaitoihin panostaminen on sisällytetty kansallisiin opetussuunnitelmiin.

Norjan koulutusjärjestelmässä on erityisesti kiinnitetty huomiota perustaitoihin osaamisreformilla (*Kunnskapsløftet*), mitä myös erityisesti kuvataan raportissa. Perustaitoihin kuuluvat suullinen ilmaisu, luku- ja kirjoitustaito, matemaattiset taidot sekä kyky käyttää digitaalisia työkaluja. Ne sisältyvät opetussuunnitelmiin jo koulun ensimmäiseltä vuosiluokalta osana kaikkea opetusta, olematta riippuvaisia mistään oppiaineesta. Norjassa on kehitetty kansallisia kokeita, joilla mitataan perusvalmiuksia (norjan ja englannin luetun ymmärtämistä ja matemaattisia taitoja). Kokeiden tulokset ovat julkisia kunnallisella, alueellisella ja valtiollisella tasolla. EU:lle annetussa raportissa todetaan, että perustaitovaatimuksia sovelletaan myös aikuisiin.

Integroiminen muuhun koulutustoimintaan

On arvioitu, että noin 430 000 aikuisen norjalaisen kielelliset taidot ovat niin heikot, että ne haittaavat osallistumista työelämään tulevaisuudessa. Arvio perustuu OECD:n kansainväliseen ALL-tutkimukseen (Adult Literacy and Life Skills), johon Norja osallistui vuonna 2003. Norja sijoittui hyvin alhaiselle tasolle aikuisten kuullun ja luetun ymmärtämisessä. Monilla heikoiksi arvioiduilla oli työpaikka, mutta heidän katsottiin mahdollisesti työttömäksi jäädessään olevan vaikeasti työllistyviä. Erityisryhminä mainitaan perusasteen ja toisen asteen koulutuksen keskeyttäneet aikuiset, aikuiset, joiden luku- ja kirjoitustaito tai matemaattiset taidot eivät ole riittävät, joilta puuttuu digitaalisten työvälineiden käyttötaito, pakolaiset ja maahanmuuttajat sekä työttömät, joilta puuttuvat perustaidot (<http://www.vox.no>).

Taitouudistuksen seurantana vuonna 2001 perustetulla kansallisella Vox-viranomaisella on erityistehtävä aikuisten perustaitojen kehittämiseksi (www.vox.no). Vuonna 2006 käynnistetty valtakunnallinen työelämän perustaito-ohjelma (*Program for basiskompetanse i arbeidslivet, BKA*) organisoitiin Voxin kautta opetusministeriön toimeksiannosta.

Erityishankkeet

BKA:lta voi hakea valtion varoja hankkeisiin, joilla kartutetaan perustaitoja, eli luku- ja kirjoitustaitoa ja matemaattista osaamista. Varoja voivat hakea sekä yksityiset että julkiset toimijat ja koko maan erilaiset organisaatiot. Koulutuksen järjestäjät voivat myös hakea määrärahoja yhdessä yhden tai useamman toimijan kanssa. Hankkeeseen osallistuvan yrityksen täytyy osallistua hankkeeseen rahoittajana. Kantava idea on siis tukea työnantajaa työntekijöidensä kehittämisessä. Tuki on kannustin yritykselle ja koulutuslaitokselle, jotta ne panostaisivat siihen ryhmään, jonka luku- ja kirjoitustaitoa, matemaattisia taitoja ja tietokoneosaamista tulee kehittää. Yhteistyössä opettajankoulutuksen kanssa on suunniteltu perustaitojen opettajille tarjottu kurssi. Kurssi on muodollisesti pätevä.

BKA:n tavoitteena on, ettei kukaan aikuinen jäisi työelämän ulkopuolelle perustaitojen puuttumisen vuoksi. Koulutuksen suorittamisesta ei anneta muodollista kurssitodistusta. Useimmat koulutukseen osallistuvista ovat palkansaajia, vain pieni osa on työttömiä.

Seuraavassa taulukossa 5.1 on katsaus BKA-ohjelman laajuuteen. Taulukosta käy myös ilmi sen suosion lisääntyminen ja ohjelman laajeneminen asteittain:

Taulukko 5.1 Vox, hankkeiden ja varojen määrä.

Vuosi	Tukea hakeneita yrityksiä	Tuen saaneita	Haettu määrä milj. NOK	Myönnetty määrä milj. NOK
2010	343	204	168	78
2009	270	162	122	56
2008	279	96	119,5	30
2007	208	70	78,2	20
2006	167	65	85,5	14,5

Lähde: <http://www.vox.no>

Esimerkkinä BKA-ohjelman hankkeista voidaan mainita hanke *Nye muligheter* (uusia mahdollisuuksia), jonka toteutuksessa tekivät yhteistyötä Vox, Agderin teknisten aineiden opetusvirasto (Opplæringskontoret for teknologifag i Agder) ja eräs koulutuksen tarjoaja. Osallistujien lisäksi hankkeeseen värvättiin useita yrityksiä. Hankkeen tarkoituksena oli motivoida ja rekrytoida toisen asteen koulutuksen keskeyttäneitä nuoria aikuisia. Tavoitteena oli heidän työllistymisensä tai jatkokoulutuspaikan löytäminen. Hankkeen lähtökohtana oli Voxin osaamistavoitteet luku- ja kirjoitustaidossa ja arki-matematiikassa, jotka järjestelmällisesti yhdistettiin ammattitaidon kannalta oleelliseen opetukseen. Opetuksen lähtökohtana olivat työsuorituksiin liittyvät tehtävät, ja koulutuksen rekrytoitiin ne, joilla oli heikoin koulutus ja huonoimmat työllistymismahdollisuudet. Kohderyhmä sai itse ilmoittaa kiinnostuksensa hanketta kohtaan ja osallistujat valittiin haastattelulla, jossa kartoitettiin mielenkiinto ja motivoituneisuus. Halukkaita oli yhteensä 32, joista yhdeksän valittiin kurssille (Byholt 2009).

Hankkeen raportista kävi ilmi että luku- ja kirjoitustaidon ja matemaattisen osaamisen lisäksi tärkeä rooli oli rajat asettavilla ohjaajilla. Projektissa ei ollut yksinomaan tarkoitus opettaa osallistujille tarkoin määriteltyjä, hienovaraisia taitoja, vaan tavoitteena oli myös, että he oppisivat sopeutumaan koulutukseen ja työelämään ja kehittäisivät sosiaalisia taitojaan ja viestintätaitojaan. Koska osallistujien ryhmä oli pieni, kouluttajien ja kurssilaisten oli mahdollista toimia läheisessä kontaktissa toisiinsa (Byholt 2009).

Konsulttiyritys ECON arvioi BKA-hankkeita opetusministeriön toimeksiannosta. Vuoden 2006 raportissa ECON (2007) kirjoittaa, että yritysten osallistumista motivoi se, että koulutus antaa työntekijöille paremmat taidot työtehtäviensä suorittamiseen. Eniten kysyntää oli tietotekniikan koulutukselle.

Arvioinnissa otetaan esille ongelma, joka syntyy, kun hankevarat jaetaan kilpailuttamalla (ECON 2007). Taito laatia hakemuksia vaihtelee, ja monien pienten ja keskisuurten yritysten omistajilla saattaa olla yhtä puutteelliset perustaidot kuin työntekijöillä. Ei ole itsestään selvää, että hakemuksen muotoiluun olisi käytettävissä korkeasti koulutettua työvoimaa. Näin ollen on vaarana, että suuret ryhmät jäävät hankkeesta osattomiksi, jos rahoituksen ehtona ovat yritysten tekemät hakemukset.

Arvioinnista käy ilmi myös, että vähän koulutettujen ryhmän hahmottaminen yhtenäisenä ryhmänä on ongelmallista. Puutteelliset perustaidot eivät

välttämättä ole yhteydessä koulutustasoon. Korkeakoulutetulla henkilöllä saattaa olla vaikeuksia, kun taas vähän koulutetun perustaidot voivat olla erinomaiset. Moni aikuinen saattaa myös kokea tulevansa kielteisellä tavalla leimatuksi, jos työnantajan valitsee tämän luku- ja kirjoitustaidon ja perusmatematiikan opetukseen. ECON korostaa aikuiskoulutuksen opettajien oikeanlaisen osaamisen tärkeyttä (ECON 2007).

Koska kiinnostus tietotekniikkakursseja kohtaan oli niin suurta, arviointiraportissa pohditaan kysyntää suhteessa BKA:n tavoitteisiin ja priorisointeihin. ECONin mukaan on mahdollista, että BKA tukee aluetta, jossa rahoitusta on ennestään ja koulutusta olisi muutenkin järjestetty, taloudellisesta tuesta huolimatta. Sen sijaan on vaarana, että luku- ja kirjoitustaito-opetusta tai matematiikan opetusta jäävät toteutumatta. ECONin mielestä hankkeita pitäisi suunnata viimeksi mainittujen valmiuksien opetukseen. Toisaalta tietotekniikan opetusta ei mahdollisesti koeta niin yksittäistä kurssilaista leimaavana ja tietotekniikan kurssit saattavat herättää kiinnostuksen muihinkin opintoihin. ECON väittää kuitenkin, että siirtyminen muihin opintoihin tietokonekurssien kautta on melko epävarmaa ja että se vaatisin erittäin tarkkaa suunnitelmaa (ECON 2007).

5.2.5 Ruotsi

Integroiminen opetussuunnitelmiin

EU:lle toimittamassaan raportissa Ruotsi toteaa, että avaintaidot sisältyvät kansallisiin opetussuunnitelmiin. Opetussuunnitelmat, joihin raportissa viitataan, laadittiin jo vuonna 1994. Raportissa korostetaan myös vapaan sivistystyön merkitystä avaintaitojen kehittämisessä. Tässä voidaan mainita, että toisen asteen uusi opetussuunnitelma otettiin käyttöön syksyllä 2011. Aikuiskoulutuksessa vastaava suunnitelma tulee voimaan syksyllä 2012.

Kaiken aikuiskoulutuksen lähtökohtana on yksilön koulutuksen tarve. Koulutuksen vuoksi heikossa asemassa olevat ryhmät priorisoidaan valinnoissa. Tavoitteena on myös valmistella monimuotoista aikuiskoulutuksen yhteistoimintaa. Koulutuksen järjestäjien, toimialojen ja työmarkkinaosapuolten tulee tehdä yhteistyötä paikallisesti, kunnallistasolla, kun taas politiikan eri osa-alueiden yhteistyön areena on kansallinen. Vuonna 2010 perustetuilla niin kutsutuilla osaamisareenoilla tulee ryhtyä alueelliseen yhteistyöhön.

Ruotsalainen aatehistorioitsija Sven-Eric Liedman (2008) on kouluhallituksen toimeksiannosta perehtynyt kansalliseen opetussuunnitelmaan vuodelta 1994 EU:n avaintaitojen valossa. Liedmanin mielestä EU:n avaintaitojen määritelmässä on monia epätasällisyyksiä, muun muassa se, miten avaintaidon käsite tulee tulkita: ”Asiakirjan epäselvyydet eivät helppota sen välitöntä vertaamista Ruotsin koululaitoksen ohjausasiakirjoihin, vuoden 1994 pakollisten ja vapaaehtoisten koulumuotojen opetussuunnitelmiin (Lpo 94 ja Lpf 94). On kuitenkin selvää, että kyseiset ohjausasiakirjat painottavat oppimista kokonaisvaltaisena sivistysprosessina, jossa pohdinta ja kriittinen tarkastelu ovat keskeisiä, kun taas EU:n asiakirja pikemmin painottaa tietoa hyvänä ja tarkoituksenmukaisena teknisenä asiana” (Liedman 2008, s 3). Liedman toteaa siis, että korostaessaan oppimista sivistysprosessina Ruotsin ohjausasiakirjat vuodelta 1994 sisältävät kunnianhimoisempia tavoitteita kuin EU:n asiakirjat.

5.3 Keskustelu

Avaintaitojen käsite on vaikeasti määriteltävissä eikä sillä ole selvää asemaa pohjoismaisessa aikuisten oppimista koskevassa keskustelussa. Tämä kapale perustuu ensisijaisesti Pohjoismaiden EU:lle laatimiin raportteihin. Raportit vastaavat nimenomaan avaintaitoja koskeviin kysymyksiin. Useat maat ovat myös selvästi viitanneet näihin raportteihin tässä hankkeessa esitettyjen kysymysten osalta. Raporteista ei käy yksiselitteisesti ilmi, millaista toimintaa pidetään avaintaitojen kehittämisenä tai mitä tarkoitetaan aikuisten oppimiseen tähtäävällä kehitystyöllä yleensä. Siksi tämä teksti on luettava harkiten, onhan vaarana, että raportoinnista tulee politiikkaa itsessään. Tämä riski on aina olemassa vertailututkimusten kohdalla.

Pohjoismaat arvioivat raporteissaan, että EU:n avaintaitoja koskevat suositukset ovat eri tavoin varsin pitkälti yhtäpitävät kansallisten opetussuunnitelmien sisältöjen kanssa huolimatta siitä, että opetussuunnitelmat yleensä on laadittu ennen EU:n suosituksia. Pohjoismaat katsovat siis täytäneensä EU:n suositukset. Siksi on kohtuullista olettaa, että EU:n ja OECD:n avaintaitoja koskevilla kuvauksilla on ollut vain vähäistä vaikutusta Pohjoismaihin. Yhtenä syynä voi olla pitkä aikuiskoulutuksen perinne ja se, että aikuiskoulutuksen opetussuunnitelmat ovat samankaltaiset tai identtiset

toisen asteen koulutuksen kanssa. Lisäksi syynä voi olla 1990-luvun työttömyyskriisi, joka vaikutti erityisesti Ruotsiin ja Suomeen. Kysymykset, jotka koskevat aikuisten oppimista työmarkkinoiden kannalta ovat saaneet paljon poliittista huomiota viime vuosikymmeninä, etenkin työllistettävyyden tultua keskeiseksi ominaisuudeksi (ks. esim. Fejes 2010).

Aikuisten kommunikointitaitojen parantaminen on usein erityishankkeissa keskeinen aihe. Erityisiä hankkeita on suunnattu niiden ominaisuuksien vahvistamiseksi, joita tarvitaan työpaikan saamiseen tai säilyttämiseen. Norja on ottanut erityisesti esille perustaitojen käsitteen EU:lle toimittamassaan raportissa. BKA-hanke on esimerkki laajasta valtion tukemasta ohjelmasta, joka on suunnattu yrityksille. Hankkeen avulla on selvästi osoitettu, miten laajaksi ongelmaksi perustaitojen puuttuminen arvioidaan: 400 000 henkilöä on suuri joukko. Luku on arvioitu Norjan osallistuttua OECD:n ALL (Adult Literacy and Life Skills) -tutkimukseen. Suomen NOSTE-ohjelma on vastaava esimerkki laajamittaisesta valtion tukemasta hankkeesta. Molempien mainittujen hankkeiden arviot tuovat esiin organisatorisia ongelmia toteutuksessa, muun muassa silloin, kun yhteistyötä tekevien toimijoiden intressit eivät ole yhtenevät.

5.4 Välipäätelmä suosituksineen

Pohjoismaat katsovat, että EU:n avaintaitoja koskevat suositukset sisältyvät jo kansallisiin opetussuunnitelmiin. Opetussuunnitelmat ovat valtioiden ohjausasiakirjoja ja määrittelevät, millaisia taitoja tarvitaan, jotta yksilö toimisi hyvin ihmisenä, kansalaisena ja työntekijänä. Monet Pohjoismaiden raporteista nostavat esiin myös muuta toimintaa, jota ne pitävät tärkeänä EU:n avaintaitosuositusten toteuttamiseksi ja merkittävänä eri toimialojen väliselle yhteistyölle. Lisäksi Norja ja Suomi raportoivat suurehkoista hankkeista. Työmarkkinaosapuolilla ja työnantajilla on usein paljon vaikutusvaltaa hankkeisiin.

Avaintaidot eivät ole erillisenä painopistealueena kovin keskeinen kysymys pohjoismaisessa keskustelussa aikuisten oppimisesta. Kaikkien maiden vastaukset sisältävät yleisluontoisia koulutusjärjestelmän ja koulutuspanostusten kuvauksia, mikä saattaa olla seurausta siitä käsitteellisestä epätasaisuudesta, minkä Liedman (2008) sanoo olevan ominaista EU:n

avaintaitoja koskeville suosituksille. On myös huomion arvoista, että monet maat raporteissaan erityisesti korostavat perustaitojen, luku- ja kirjoitustaidon, matemaattisten taitojen ja viestintätaitojen, merkitystä. Nämä taidot liittyvät myös tiiviisti työn saamisen ja säilyttämisen mahdollisuuteen. Tällöin raporteissa tarkoitetaan aikuisia, jotka ovat työelämässä ja yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa. Samalla valtio antaa suuren vastuun muille toimijoille, joilla on omat ainutlaatuiset institutionaaliset norminsa, arvonsa ja etunsa.

Edellä esitetyn perusteella suositellaan, että:

- käynnistetään pohjoismainen vertaileva tutkimus, jolla selvitetään, mitä merkitystä mainituilla yhteistyömuodoilla on aikuisten koulutusmuotojen kehittymiseen sekä miten ja mihin suuntaan valtio kehitystä ohjaa

6. Yleistä

Käsillä olevassa tutkimuksessa on tarkasteltu pohjoismaista aikuis- ja täydennyskoulutusta ja osaamisen kehittämistä ohjaavan politiikan valmistelua. Aihe on Pohjoismaille tärkeä, jotta ne voisivat vertailla panostustaan naapurimaidensa toimiin, mutta se on oleellista myös muille maille. Tietotalous on maailmanlaajuinen ilmiö.

Pohjoismaiden poliittisten linjausten tutkimuksella on globaalia merkitystä, koska Pohjoismaiden linjausten tulokset ovat ainutlaatuisia. Pohjoismaat ovat kysyneet luomaan ehtoja, jotka ovat antaneet suurille väestöryhmille pääsyn sekä viralliseen että epäviralliseen koulutukseen, ja Pohjoismaat ovat sijoittuvat kaikissa mittauksissa parhaiden joukkoon.

Tutkimuksen neljä pääkappaletta tuovat kukin oman näkökulmansa tilanteeseen. Tulokset perustuvat laajaan, dokumentoituun ja tieteelliseen aineistoon, mikä mahdollistaa vertailujen tekemisen ja Pohjoismaiden edelläkävijyyden luonteen ja syiden pohtimisen.

Tavoitteena on ennen muuta ollut luoda yleiskatsaus ajankohtaisiin koulutuspoliittisiin aloitteisiin ja tarkastella niitä kansallisissa yhteyksissään. Maiden toimintaehdoissa ja kulttuurillisissa erityispiirteissä on eroja, mutta tutkimus osoittaa, että pohjosmainen yhteistyö on ollut ja on edelleen hyödyllinen väline pitkän aikavälin strategioiden kehittämiseen. Yhteistyössä oli aluksi kysymys pienehköstä politiikan alueesta, jota kutsuttiin *vapaan sivistystyön ja aikuiskoulutuksen pohjoismaiseksi johtoryhmäksi* (FOVU), mutta alan kehittyminen antoi pian Pohjoismaille koulutuspoliittista painoarvoa EU:ssa käydyissä neuvotteluissa, koska Pohjolassa oli jo olemassa konkreettisia aikuiskoulutuspoliittisia hankkeita. Tällä politiikan alueella Pohjoismaat saivat vaikutusvaltaa EU:hun, eikä päinvastoin. Lissabonin strategia, mutta myös myöhemmät EU:n aloitteet ovat saaneet vaikutteita Pohjoismaiden kyvystä luoda tuloksia.

Tutkimuksessa dokumentoidaan Pohjoismaiden panostusta jatkuvasti muuttuvaan koulutuspolitiikkaan. On luontevaa tarkastella Lissabonin strategian hyväksymistä edeltävää aikaa, ja voidaan havaita, että Pohjoismaat

olivat silloinkin edelläkävijöitä. Vertailututkimus, jonka Pohjosmaiden ministerineuvosto julkaisi nimellä *Nordisk løft for voksnes læring* (2000), kuvaa senhetkisiä kansallisia strategioita. Vanhat strategiat, jotka olivat olleet tehokkaita 1980–1990-luvuilla, olivat väistymässä. Tuolloin valtion ohjaus oli yksityiskohtaista, julkissektorilla oli monopoliasema ja toimintaa toteutettiin tarjonnan perusteella. Uusiksia strategioiksi muodostuivat paikallinen ja alueellinen ohjaus, instituutioiden itsenäisyys, kysynnän ohjaama tarjonta ja suuntautuminen työelämän tarpeisiin.

Käsillä oleva uusi tutkimus kartoittaa pohjoismaisen politiikan valmistelun suuntauksia, ja valottaa kolmea teemaa. Tutkimus osoittaa, että Pohjoismaat ovat tarkistamassa koulutuspolitiikkansa suuntaa. Syynä tähän on toisaalta se, että kansalaisten, yhteiskunnan ja työelämän tarpeet ovat muuttuneet, toisaalta se, että on saatu uutta tietoa ja uusia kokemuksia siitä, millä toimenpiteillä on vaikutusta.

6.1 Loppupäätelmä

Pohjoismaissa työmarkkinaosapuolet ja viranomaiset pyrkivät kauaskantoisesti rakentamaan ja säilyttämään luottamuksellista yhteistyötä. Tutkimuksessa osoitetaan, miten yhteistyö on laajentunut ja syventynyt. Yhteistyötä tehdään kansallisella tasolla: monet valtiot ovat perustaneet kansallisia neuvostoja, joissa työmarkkinaosapuolilla on selvä edustus. Lisäksi yhteistyötä on usein myös alueellisella ja paikallisella tasolla, ja myös koulutusyksiköiden tasolla. Viranomaisten rooli ei enää ole yhtä näkyvä kuin ennen, mutta ne ovat ilmeisesti edelleen yhtä tehokkaita kuin aiemmin. Työmarkkinaosapuolet osallistuvat työhön *velvoittavassa kumppanuussuhteessa*. Uutta on, että joillakin paikkakunnilla aikuiset koulutukseen osallistujat ja koulutuslaitokset ovat edustettuina monissa oman alueensa elimissä. Työmarkkinaosapuolet ottavat yhä enemmän vastuuta aloitteiden toimeenpanosta, mikä osaltaan vahvistaa kansallisten aikuis-koulutusjärjestelmien tehokkuutta. On kuitenkin hämmästyttävää, että työmarkkinaosapuolet ja viranomaiset eivät juurikaan keskustele toimenpiteiden tehokkuuden mittauksista ja arvioinneista.

Tutkimusaineiston keruussa ja tieteellisen kirjallisuuden läpi käymisessä on asian luonteesta johtuen keskitytty politiikan valmisteluun kan-

sallisella tasolla. Siksi meillä on vain rajallista tietoa siitä, millaista koulutuslaitosten ja yritysten välinen yhteistyö paikallistasolla konkreettisesti on. Meidän on mahdollista kommentoida vain niitä yhteistyön tavoitteita, jotka kansallisella tasolla on asetettu. Siksi konkreettista toimintaa on voitu valottaa liian vähän. Oletettavasti koulutuksen tarjoajien ja yritysten yhteistyötä voitaisiin kehittää, – vaikka ne eroavat toisistaan kulttuurisesti, rakenteeltaan ja toimintaehdoiltaan – jos viranomaiset ja työmarkkinaosapuolet laativat kansallisiin strategioihin ehdotuksen riippumattomasta, ammattimaisesta yritysneuvonnasta.

Kun on tutkittu Pohjoismaiden panostusta aikuisten avaintaitojen vahvistamiseksi, on todettu, että maat noudattavat tällä alueella itsenäistä linjaa EU:n suosittelemiin suuntaviivoihin nähden. Tämä näyttää johtuvan siitä, että Pohjoismaat pitävät kiinni niistä aloitteista, jotka tukevat vähän koulutettujen mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen. Siitä on seurannut, että maat jopa ylittävät EU:n suositukset. Tämän alan toimenpiteet arvioidaan tällä hetkellä niin tehokkaiksi, että Pohjoismaille tuskin olisi mitään hyötyä suunnanmuutoksesta. Pikemminkin on syytä harkita vähän koulutetuille suunnatun panostuksen vertailututkimusta, jolla muut maat saisivat tutustua pohjoismaisiin malleihin. Avaintaitojen käsite ymmärrettään tässä yhteydessä poliittisena (ts. epätieteellisenä) ”oikeana vastauksena” EU:n jäsenmaille. Pohjoismailla on paljon esimerkkejä tämän alan hyvistä käytänteistä.

6.2 Keskeisimmät suositukset

Tutkijat, jotka kirjoittivat julkaisun *Nyfikna sinnen...* (Pohjoismaiden ministerineuvosto 2001a) löysivät jo kymmenen vuotta sitten paljon yhtäläisyyksiä, mutta myös selviä eroja, Pohjoismaiden aloitteissa aikuisten oppimisen edistämiseksi. Erojen arvioidaan pienentyneen, mikä merkitsee sitä, että nykyisin on paremmat mahdollisuudet saada relevantteja tuloksia vertailututkimuksilla. Relevantteilla tuloksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niiden strategioiden tunnistamista, joilla voi saada aikaan myönteistä vaikutusta muissa maissa.

Muotoillessaan asiakirjaa, joka johti käsillä olevan tutkimuksen toteuttamiseen, Pohjoismaiden ministerineuvosto kiinnitti huomiota elinikäisen

oppimisen strategioihin, ei aikuisten oppimiseen. Tässä lähestymistavasta suositellaan pidettävän kiinni. Pääperusteluna on se, että Pohjoismailla on konkreettisia kokemuksia ”oppivasta yhteiskunnasta”, johon pyritään saamaa mukaan koko väestö. Tämä on maailmanlaajuisesti ainutlaatuista.

Kukin Pohjoismaa kokoaa omia kokemuksiaan, jotka ovat suuntaa antavia kansallisia strategioita laadittaessa. Kartoittamalla, analysoimalla ja vertailemalla kansallisia kokemuksia niitä voidaan hyödyntää elinikäisen oppimisen edistämiseksi muissa Pohjoismaissa, Pohjolan ulkopuolella ja siinä Pohjoismaassa, joka alun perin on strategian muotoillut.

Elinikäisen oppimisen vertailututkimuksen mahdollisuus on vuoden 2001 jälkeen parantunut huomattavasti, koska maissa on jatkuvaa elinikäisen oppimisen tutkimusta, jota EU tukee. *Nyfikna sinnen...* -tutkimuksen jälkeen on muodostunut hyvät edellytykset toteuttaa laajoja tilastollisia tutkimuksia.

Osaamisen kansallisten viitekehysten eli NQF:n kansallinen toimeenpano lisänee Norjan mahdollisuuksia saavuttaa relevantteja tuloksia vertailututkimusten avulla. Tämä johtuu siitä,

- että kaikki Pohjoismaat toimeenpaneavat NQF:n samaan aikaan
- että NQF:n kehittämisen suuntaviivat ovat kaikkialla samat

Elinikäisen oppimisen kansalliset strategia ja NQF olivat osa EU:n työohjelmaa *Koulutus 2010*.

Kun kaikki viisi maata toimeenpaneavat samaan lähtökohtaan perustuvat *osaamisen kansalliset viitekehukset*, on myös aiempaa helpompaa tehdä vertailututkimus Pohjoismaiden väestön tiedoista, valmiuksista ja taidoista. EU:n työohjelmassa *Koulutus 2010* elinikäinen oppiminen yhdistetään liikkuvuuteen, Pohjoismaiden kansalaisten liikkumisen mittaaminen on oleellista kahdeksan avaintaidon valossa.

Tässä tutkimuksessa on dokumentoitu taipumusta vahvistaa tarjoajien, yritysten ja työmarkkinaosapuolten alueellista koordinointia. Siksi suositellaankin poliittisten suunnitelmien ja elinikäisen oppimisen alueellisten strategioiden vertailevaa tutkimusta.

Konkreettisesti suositellaan vertailututkimusten tekemistä seuraavista aiheista:

- kansalliset ja alueelliset strategiat, jotka ehkäisevät vähän koulutettujen syrjäytymistä ja tukevat heitä työelämässä ja osallisuudessa yhteiskuntaan
- elinikäisen oppimisen ja liikkuvuuden alueellisten strategioiden muotoilu ja vaikutukset
- kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten yhteistoiminta ja konkreettinen yhteistyö koulutuksen tarjoajien, yritysten ja työmarkkinaosapuolten kanssa
- koulutuksen tarjoajien, yritysten ja työmarkkinaosapuolten konkreettinen NQF:n käyttö
- vähän koulutetuille suunnatut Pohjoismaiden toimenpiteet, jotka tekisivät pohjoismaiset mallit tutuiksi muille maille

Summary

Effective lifelong learning strategies in the Nordic countries

The Nordic Council of Ministers has initiated this comparative study of the political efforts to promote lifelong learning for all, including low-skilled labor, in the Nordic countries. The aim is to provide an overview of the political efforts and to create a basis for specific comparisons in order to support mutual inspiration and learning among the Nordic countries.

The study is based on the Nordic countries' development and implementation of political initiatives in three main areas concerning competence development:

- The cooperation between authorities and social partners on adult and continuing education initiatives
- The interaction between providers and businesses including guidance on adult and continuing education and competence development
- Efforts to strengthen adults' key competencies in relation to participation on the labor market and in society

Within each area the study examines selected examples of actual practice and provides recommendations of further studies and analysis.

The Nordic countries' strategies for lifelong learning is in good accordance with the guidelines set out by the EU's Lisbon Strategy adopted by the EU in 2000. One might say that the Nordic countries inspire EU policies as well as OECD policies in the area rather than the other way around. The Nordic countries might be considered frontrunners within the area of lifelong learning. It is hence a common feature for all the Nordic countries, that a large proportion of the adult population has access to and participates in formal and non-formal competence development.

Since 2001 the Nordic countries' strategies for lifelong learning have acquired a certain consistency, also within the three areas. This movement toward greater uniformity, is making comparative studies in the field relevant.

The cooperation between authorities and social partners

Regarding the relationship between authorities and social partners it is among others common to the five Nordic countries that:

- Social partners are involved in both policy formulation and implementation concerning adult and continuing education
- The authorities of education policy and of social policy cooperate, an expression of the increased importance of adult education as a social policy tool
- In line with the Lisbon strategy there is a desire to increase participation in adult education further, particularly among low-skilled and bilingual
- There is an increased focus on prior learning and on guidance and counseling

The five countries differ mainly in the presentation of strategies and plans for lifelong learning. While some countries present overall strategies focusing explicit on lifelong learning, other countries do not have one overall strategy, but rather a series of strategies and reforms, where lifelong learning and adult education is included as one item.

The interaction between education providers and businesses

During the past decade the Nordic countries have mostly understood the field of lifelong learning as a market characterized by supply and demand. It is common for the Nordic countries that thinking is being weakened in favor of increasing government regulation and regional coordination.

Norway is the only country where the market is supply-driven since education institutions' activity depends on local government budgets. In the other countries, the market is primarily demand driven, however – as mentioned – with regulatory initiatives in almost all countries. Both Denmark and Finland have in 2010 implemented initiatives in terms of establishing VEU-centers and TE-centrals respectively, which increases regulatory and coordination opportunities. Because the initiatives are quite new, it is not yet possible to assess their impact.

It is expected that the movement away from thinking in a market against a thinking in government regulation and voluntary coordination could improve the conditions for interaction between education providers and businesses.

Efforts to strengthen adults' competences

The study of efforts to strengthen adults' key competences is based on EU recommendations on eight key competences for lifelong learning, based on the Lisbon Strategy and adopted in 2006. The competencies include the competence to communicate in mother tongue and in foreign languages, mathematical, technical and digital skills, learning skills, interpersonal, intercultural and social competences, entrepreneurship and cultural expression.

It is common for the Nordic countries that:

- The national curricula in most cases are prepared before the adoption of recommendations on key competences,
- The contents of the national curricula despite this correspond well with the EU recommendations, according to the Nordic countries themselves.

Against this background it is reasonable to suggest that the EU recommendations have had limited influence in the Nordic countries, although the countries, according to themselves, all adhere to the recommendations.

The Nordic countries all emphasize initiatives that are directed toward more basic skills such as literacy, numeracy and communication skills, competences that are considered key to get or keep a job.

This is reflected in the projects that each of the Nordic countries have launched within the area. These are specific projects which the countries have reported to the EU as projects to help meet the EU recommendations. It is hence typical of the projects aimed at adults that:

- They focus on communicative skills,
- They are directed at skills needed to get or to keep a job

Recommendations

Based on the foregoing, the present study reaches a series of recommendations for future studies and analysis. As mentioned, it is assessed that the still more common features of the Nordic countries makes it increasingly more meaningful to conduct comparative studies in this area. Specifically, it is recommended to initiate comparative studies of:

- National and regional strategies to counteract the marginalization and supports low-skilled in relation to working life and society
- The formulation and the effect of regional strategies for lifelong learning and mobility
- The interaction between national, regional and local authorities in concrete cooperation with providers, enterprises and social partners
- Providers', enterprises' and social partners' experience with the practical application of NQFs
- The Nordic countries' efforts for low-skilled, which could provide other countries knowledge of the Nordic models

7. Lähteet

- Althingi (2010). Lög um framhaldsfræðslu. nr. 27 af 31. mars 2010.
- Antikainen, A. (2006). "In Search of a Nordic Model in Education". In: *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 50, No. 3.
- Antikainen, A. & Kauppila, J. (2002). "Educational generations and the futures of adult education: a Nordic experience". In: *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 21, No. 3.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (2002). From guided democracy to multi-level. Trends in Central-Local Relations. In: *Local Government Studies*, Vol. 28, No. 3.
- Balzer, C. & Rusconi, A. (2007). "From the European Commission to the Member States and Back – A Comparison of the Bologna and the Copenhagen Process". In: *New Areas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.
- Bengtsson, J. (2008). *National Strategies for Implementing Lifelong Learning (LLL): an International Perspective*. <http://www.pascalobservatory.org>
- Bomberg, E. (2007). "Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments". In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 2.
- Burke, J. W. (1989). (Ed.), *Competency Education and Training*. The Falmer Press.
- Byholt, V. (2009). *Nye muligheter – et samarbeidsprosjekt for å få unge voksne med manglende grunnleggende ferdigheter i arbeid*. Vox. Projektrapport.
- Carlgren, I., Forsberg, E. & Lindberg, V. (2009). *Perspektiv på den svenska skolans kunskapsdiskussion*. Stockholm: Stockholms universitetsförlag.
- Carlson, M. (2004). "Restructuring of Swedish Adult Education: the involvement of economists and politicians in education policy". In: *Troman, G., Jeffrey, G. & Walford, G. (eds). Identity, Agency and Social Institutions. Studies in Educational Ethnography, vol. 10.* . Amsterdam: Elsevier.
- Commission of the European Communities (2003). *Commission staff working document. Implementation of the "Education and Training 2010" programme*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Dahl, B. (2003a). "Tensions between the European and the Nordic dimension in education, with particular reference to Sweden". In: *Implementing European Union Education and Training Policy. A Comparative Study of Issues in Four Member States*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Dahl, B. (2003b). "The Impact of EU education and training policies in Sweden". In: *Implementing European Union Education and Training Policy. A Comparative Study of Issues in Four Member States*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Danmarks evalueringsinstitut (EVA) (2010). *Anerkendelse af realkompetencer i nordisk perspektiv*. Rapport. København: EVA.
- Dølvik, J. E. (2007). *The Nordic regimes of labour market governance: From crisis to success-story?* Oslo: Fafo.
- Døving, E. & Skule, S. (2002). *Evaluering av Kompetanseutviklingsprogrammet. Undervejsrapport 2002*. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- ECON (2007). *Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)* Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet. Rapport 2007:077.
- Ehlers, S. (2006). "The decline and fall of "folkeoplysning" and adult education: Nordic policy making during the transition from adult education to adult learning". In: *Identity, education and citizenship – multiple interrelations*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Ehlers, S. (2009). "Livslang læring som politisk strategi i 1900-tallets Danmark. Samspillet mellem civilsamfund, stat og marked". In: Ehlers, S. *Uddannelseshistorie 2009*.
- Elvander, N. (2002). "The Labour Market Regimes in the Nordic Countries: A Comparative Analysis". In: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 2.
- Eide, K. (1999). "Samfunnsendring og livslang læring". In: *Hvor kommer utdanningspolitikken fra?* Oslo: Norsk Institutt for studier av forskning og utdanning.
- Engesbak, H. & Stubbe, T. A. (2008). "Bureaucratic responses to policy change: implementation of adult education policy in Norway". In: *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 27, No. 1.
- Ertl, H. (2006). "European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point". In: *Comparative Education*, Vol. 42, No. 1.
- EU (1995). *Teaching and Learning – Towards the Learning Society. White Paper on Education and Training*. Lanham: Bernan Associates.
- EU (2006). *Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande* (2006/962/EG).
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:sv:PDF> Hämtat maj 2010.
- EU (2010). Europe 2020. *Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States. Broschyr*. Europa-kommissionen.
<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf> Hämtad september 2010.
- EU-tidende (2006). "Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1720/2006/EF af 15. november 2006 om et handlingsprogram for livslang læring" in: *EU-Tidende nr. L 327 af 24/11/2006*.
- European Commission (2001). *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*. Communication from the Commission.
- European Commission. (2004). *Implementation of "Education and Training Work programme"*. Working Group B "Key Competencies". Education. Lifelong Learning Policy Document.
- European Commission (2007). *2007 National Report on the Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme*. Norway. Udskrevet 18. oktober

- 2010 fra http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/no07_en.pdf
- European Communities (2008). *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)*.
http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/eqf08_en.pdf
- Europeiska kommissionen (2009). *Den europeiska referensramen för kvalifikationer för ett livslångt lärande*. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- Europeiska rådet (2010). *Europeiska rådet 25–26 mars 2010- Slutsatser- EUCO 7/10 CO EUR 4 CONCL 1*.
- EUT C142/2002. "Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa". In: *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. 14/6 2002.
- Faure, Edgar, et. al. (1972). *Learning to be. The world of education today and tomorrow*. Paris: UNESCO.
- Fejes, A. (2006). *Constructing the Adult Learner: A Governmentality Analysis*. Linköping: Linköping University. Linköping Studies in Education and Psychology.
- Fejes, A. (2010). Discourses of employability: Constituting the responsible citizen. *Studies in Continuing Education*. 32 (2). pp. 89–102.
- Finansdepartementet (2009). *Budgetpropositionen för år 2010, utg.omr. 16. Prop. 2009/10:1*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansministeriet (2006). *Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet*. København: Finansministeriet.
- Friberg, N. & Modig, A (2010). *Yrkesutbildning för vuxna i de nordiska länderna*, NVL.
- Globaliseringsrådet (2009). *Bortom krisen. Om et framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin. Globaliseringsrådets slutrapport*. Stockholm: Globaliseringsrådet.
- Grek, S. (2009). Governing by Numbers: the PISA"effect" in Europe. In: *Journal of Education Policy*, Vol. 24, No. 1.
- Grue-Sørensen, K. (1974). *Almen pædagogik. En håndbog i de pædagogiske grundbegreber*, København: Gjellerup.
- Heikkinen, A. (2007). "Fragmentation of Adult Education Research". In: *Adult Education – Liberty, Fraternity, Equality? Nordic Views on lifelong learning*. Turku: Finnish Educational Research Association.
- Hartvig Pedersen, J. & Holmquist-Larsen, N. (1994). *Arbejdsministeriet. Et rids af fortid, opgaver og organization*. København: Arbejdsministeriet.
- Hulkari, Kirsti & Paloniemi, Susanna. (2008). "The NOSTE programme promoting lifelong learning for low-educated older workers in Finland". In: *Innovative learning measures for older workers*. Cedefop Panorama Series, 159. Luxembourg, Office for official publications of the European Communities.
- Husén, T. (1974) *The Learning Society*, London: Methuen.
- Husén, T. & Härnqvist, K. (2000). *Begåvningsreserven. En återblick på ett halvsekels forskning och debatt*. Årsböcker i svensk undervisningshistoria.

- Jacobsson, K. & Noaksson, N. (2006). Kampen om kunskapen: OECD och EU om arbetsmarknaden. I K. Fernler & C-F Helgesson (red). *Kloka regler*. Lund: Studentlitteratur.
- Jakobsson, E. (2007). *Mot en ny vuxenutbildningspolitik?: regional utveckling som policy och praktik*. Linköping: Linköpings Universitet.
- Jessup, G. (1991). *Outcomes: NVQs and the emerging model of Education and Training*. The Falmer Press.
- Jørgensen, J. R. (2010). Answers to Nordic B Denmark. Questionnaire on implementation and evaluation of general strategies for adult learning. Danish School of Education, Aarhus University.
- Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2006). *Meddelelse fra kommissionen. Voksenuddannelse: Det er aldrig for sent at lære, KOM(2006) 614 endelig*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber.
- Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2007). *Meddelelse fra kommissionen til Rådet, Europa-parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Handlingsplan for voksenuddannelsen: Det er altid et godt tidspunkt at lære KOM(2007) 558 endelig*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber.
- Kunnskapsdepartementet (2007a). *Stortingsmelding nr. 16. ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2007b). *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge. Status, utfordringer og innsatsområder*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2009a). *Stortingsmelding nr. 44. Utdanningslinja*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2009b). *Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven), LOV-2009-06-19-95*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Liedman, S-E. (2008). *Nycklar till ett framgångsrikt liv? Om EU:s nyckelkompetenser*. Skolverket. Intern rapport.
- Lumsden Wass, K. (2004). *Vuxenutbildning i omvandling. Kunskapslyftet som ett sätt att organisera förnyelse*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis. Gothenburg Studies in Educational Sciences.
- Mailand, M. (2008). *Corporatism in Denmark and Norway – yet another century of Scandinavian corporatism?* Not published. Copenhagen: Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Mailand, M. (2009). "Perspektiven des skandinavischen korporatismus - Dänemark und Norwegen im Vergleich". In: *WSI-Mitteilungen, 2009(1)*.
- Mark, E. (2009). *Livslångt lärande ur bildningsperspektiv som strategi för högskolan*. Grundtviginstitutet vid Göteborgs universitet, rapport nr 7. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Milana, M., & Larson, A. (2010). BAEA - Becoming Adult Educators in the European Area. National Report: Denmark. Copenhagen: Danish School of Education, Aarhus University.

- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2003). *Viden i vækst – regeringens vidensstrategi. Baggrundsrapport*. København: Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.
- Ministry of Education (2007). *Development of lifelong learning in Finland and the Education and Training 2010 work programme of the European Union. Education and Training 2010 – Finland's interim report for 2005–2007*. Helsinki: Ministry of Education.
- Ministry of Education (2008). UNESCO - National Report of Finland (2008). Helsinki: Ministry of Education.
- Mortensen, L. (2001). "Videreuddannelsessystemet for voksne – en ramme for livslang læring". I: *Uddannelse*, Årgang 34 nr. 9 (2001).
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2010). *Förslag till ett svenskt kvalifikationsramverk*. Myndigheten för yrkeshögskolans återrapportering 2010. Diariennr: YH 2010/YH2042. <http://www.eqfinfo.se/aktuellt/> Hämtad 15 oktober 2010.
- Mäenpää, H (2007). *Utbildning och forskning 2007–2012. Preliminär kalkyl över målen för utbildningsutbudet 2012*. Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007:26.
- Mørch Jacobsen, K. (1982). *Voksenundervisning – for hvem til hvad?* København: Nordisk Ministerråd.
- Nordby, T. (1999). *Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 4*. Oslo: Unipub.
- Nordic Council of Ministers (1996). *Golden Riches in the Grass. Lifelong learning for all*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Nordic Council of ministers (1997). *Lifelong Learning: From Idea to Reality. Report from the Nordic-European Conference at Eigtveds Pakhus*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Nordisk Ministerråd (1978). *Nye veier i voksenopplæring – en kartlegging av forsknings- og utviklingsarbeid i Norden*. Stockholm: Nordisk Utredningsserie no. 41.
- Nordisk Ministerråd (1983). *Nye veje i voksenundervisning og folkeoplysning. En kortlægning af forskning, forsøgs- og udviklingsarbejde i Norden 1978–1983*. København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (1988). *Handlingsplan for nordisk kulturelt samarbejde*. København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (1995). *Guldtavlerne i græsset – livslanglæring for alle*, nr. 1995:002. København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (2000). *Nordisk løft for voksnes læring*. København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (2001a). *Nyfikna sinnen – Nordisk vuxenutbildning i jämförelse*, nr. 2001:20. København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (2001b). *Nordisk kartlegging om landenes parallelle initiativer knyttet til realkompetanse*, nr. 2001:530. København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (2009). *Komparativt studie af de nordiske læreruddannelser*. TemaNord 2009:505. København: Nordisk Ministerråd.

- Nordisk Råd (1974). *Voksenopplæring i de nordiske lande – en kartlegging. Nordisk samarbeid på undervisningsområdet*. København: Sekretariatet for nordisk kulturelt samarbejde i samarbejde med Nordisk Råd.
- Norges offentlige utredninger (1986). *Livslang læring*. NOU 1986:23. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Norges offentlige utredninger (2001). *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon*. NOU 2001:25. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- OECD (1989). *Education and the economy in a changing society*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *Lifelong learning for all*. Paris: OECD.
- OECD (2001b). *Thematic Review on Adult Learning: Finland. Country Note*. www.oecd.org
- OECD (2002). *Lifelong Learning in Norway*. Reviews of national policies of education. Paris: OECD.
- OECD (2005). *Definition and Selection of Key Competencies: Executive Summary*. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/61/35070367.pdf>
- Pedersen, O. K. (2007). *Konkurrencestaten – den endeløse reform*. [http://www.cbs.dk/Forskning/Institutter-centre/Institutter/DBP/Hoejreboks/Nyheder/7-artikler-i-Politikken/\(language\)/dan-DK](http://www.cbs.dk/Forskning/Institutter-centre/Institutter/DBP/Hoejreboks/Nyheder/7-artikler-i-Politikken/(language)/dan-DK)
- Pekkarinen, J. (1992). "Corporatism and Economic Performance in Sweden, Norway and Finland". In: J. Pekkarinen, M. Pohjola & B. Rowthorn, *Social Corporatism: A Superior Economic System?* Oxford: Oxford University Press.
- Pepin, L. (2007). The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. In: *European Journal of Education*. Volume 42, Issue 1.
- Regeringen (2006). *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi*. København: Regeringen.
- Regeringen (2008). *Yrkehøgskolan. Regeringens proposition 2008/09:68*. Stockholm: Regeringen.
- Rinne, R. & Vanttaja, M. (2000). "New directions of adult education policy in Finland". In: *Reform and Policy. Adult education research in Nordic countries*. Trondheim: Tapir Academic Press.
- Rinne, R. et al. (eds.) (2007). *Adult Education – Liberty, Fraternity, Equality? Nordic Views on lifelong learning*. Turku: Finnish Educational Research Association.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå*. Dokument nr. 3:14 (2007–2008).
- Rubenson, K. (1994). "Adult Education Policy in Sweden 1967–1991". In: *Review of Policy Research*. Vol. 13, No. 3–4.
- Rubenson, K. Tuijnman, A. & Wahlgren, B. (1999). Från kunskapslyft till en strategi för livslångt lärande: ett perspektiv på svens vuxenutbildningspolitik. I: SOU 1999:141. *Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande – Ett perspektiv på svensk vuxenutbildningspolitik*. Kommittén om ett nationellt Kunskapslyft för vuxna. Stockholm.

- Rubenson, K. (2006). "Constructing the lifelong learning paradigm: Competing visions from the OECD and UNESCO". In: S. Ehlers (Ed.), *Milestones towards lifelong learning systems* (pp. 151–170). Copenhagen: Danish University of Education Press.
- Rychen, D.S. (2004). "Key Competencies for All: an Overarching Conceptual Frame of Reference". In: D.S. Rychen. & A. Tiana, A. *Developing Key Competencies in Education: Some Lessons from International and national Experience*. UNESCO: International Bureau of Education.
- Rychen, D.S. & Salganik, L.H. (Eds) (2003). *Key competencies for a successful life and a well functioning society*. Gottingen: Hogrefe & Huber.
- Rychen, D.S. & Tiana, A. (2004). *Developing Key Competencies in Education: Some Lessons from International and national Experience*. UNESCO: International Bureau of Education.
- Rådet for den europæiske union (2004). *Uddannelse og erhvervsuddannelse 2010. Lissabon-strategiens succes afhænger af gennemførelsen af hastende reformer. Fælles midtvejsrapport fra Rådet og Kommissionen om gennemførelsen af det detaljerede arbejdsprogram for opfølgning af uddannelsessystemernes mål i Europa*. Bruxelles: Rådet for den europæiske union.
- Rådet for den europæiske union (2008). *Rådets konklusioner af 22. maj om voksen-uddannelse*. Brussel: Rådet for den europæiske union.
- SCB (2007). *Förvärvsinkomster och bidrag i de nordiska länderna under 1990-talet*. Örebro. Statistics Sweden. <http://www.paula-liukkonen.se/pdf/V%EF%BC%94E4rdsrapporten%20slutversionen%20fr%EF%BC%94SCB.pdf> Hämtad oktober 2010.
- Schuetze, H. G. (2006). "International concepts and agendas of lifelong learning". In: *Compare*, Vol. 36, No. 3.
- SFS 2010:2016. Förordning om statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna.
- Skolverket (2010). *Kartläggning av kvalifikationsbeskrivningar för EQF*. PM. Dnr 69-2010:163.
- Sonne, L. (2007). *NORDEK. A Plan for Increased Nordic Economic Cooperation and Integration*. 1968–1970. Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters.
- Statsrådet (2009). *Statsrådets förordning om rådet för livslångt lärande*. Helsingfors: Statsrådet
- Stefánsdóttir, D. (2001). *Vocational education and training in Iceland. Short description*. Thessaloniki: CEDEFOP.
- Ståhlberg, K. og Klausen, K. K. (1998). *New Public Management i Norden: nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Telhaug, A. O. et al. (2004). "From Collectivism to Individualism. Education as Nation Building in a Scandinavian Perspective". In: *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 48, No. 2.
- Tiana, A. (2004). "Developing Key Competencies in Education Systems: Some Lessons from International Studies and National Experiences". In: D.S. Rychen. & A. Tiana, A. *Developing Key Competencies in Education: Some Lessons from International and national Experience*. UNESCO: International Bureau of Education.

- Tuijnman, A. (1992). "Paradigm Shifts in Adult Education. In: Tuijnman, A. *Learning Across the Lifespan: Theories, Research, Policies*. Pergamon Press.
- Tuijnman, A. (1997). "Nödvändiga basfärdigheter för vuxna i kunskapssamhället". In: Mäkitalo, Å. & Olsson, L-E. *Vuxenpedagogik i teori och praktik. Kunskapslyftet i fokus*. En antologi från Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna. SOU 1997:158. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Tuijnman, A. (2003). "A "Nordic model" of adult education: What might be its defining parameters?". In: *International Journal of Educational Research*, Vol. 39.
- Tuijnman, A. & Bostrøm, A-K. (2002). "Changing notions of lifelong education and lifelong learning". In: *International Review of Education*, Vol. 48, No. 1/2.
- Tuomisto, J. (1998). "Market-Oriented Adult Education Policy – a Finnish Perspective". In Alheit, P. & Kammler, E. (eds.), *Lifelong Learning and its Impact on Social and Regional Development*. Bremen: Donat Verlag.
- Tønder Jessing, C. et al. (2010). *Bedre vejledning og rådgivning til beskæftigede og virksomheder. Afsluttende evaluering af 22 voksenvejledningsnetværk*. København: Nationalt Center for Kompetenceudvikling.
- Tøsse, S. (2004). "Målsetting, rolle og funksjon i voksenopplæringa 1945–2004". In: *Utfordringer for voksnes læring. Et nordisk perspektiv. Festskrift til Lars Arvidson*. Trondheim: Vox/Mimer.
- Tøsse, S. (2005). *Folkeopplysning og voksenopplæring. Idear og framvekst gjennom 200 år*. Oslo: Didakta Norsk Forlag.
- Tøsse, S. (2006). "Lifelong learning and new competence. The reasoning behind the Norwegian Adult Education Reform Policy in the 1980's and 1990's". In: *Milestones towards lifelong learning systems*. Copenhagen: Danish Education University Press.
- Undervisningsministeriet (2002). *Bedre uddannelser. Handlingsplan*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2004). *Utbildning och forskning 2003–2008*. Helsingfors: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2007). *Danmarks strategi for livslang læring – Uddannelse og opkvalificering for alle*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2009a). *Den danske kvalifikationsramme for livslang læring. Et redskab til at få overblik over uddannelser i Danmark*. Broschyr.
- Undervisningsministeriet (2009b). *Nationell referensram för examensbaserat och övrigt kunnande. Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemoror och utredningar 2009: 24. D nr 40/040/2008*. http://www.oph.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/oph/embeds/120545_nqf-muistio09_SV_lopullinen.pdf Hämtad oktober 2010.
- Undervisningsministeriet (2009c). *Statsrådets förordning om rådet for livslångt lærande af 20. maj 2009*.
- Undervisningsministeriet (2010). *Vejledning for opsøgende vejledning og rådgivning*.
- Undervisnings- och kulturministeriet (u.å.). Arbetskraftpolitisk utbildning. Hentet fra Internettet 26. oktober, 2010, fra adressen http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/aikuiskoulutusjaerjestelmae/tyoevoimapolitiinen_koulutus/?lang=sv

- Undervisnings- och kulturministeriet (2007). *Pressmeddelande – Ledningsgrupp skall förbereda en totalreform av den yrkesinriktade vuxenutbildningen (2007, 17-08-2007)*. Helsingfors: Undervisnings- och kulturministeriet. Hentet fra Internettet 26. oktober, 2010, fra adressen: http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2007/08/Johtoryhma_ammattilisesti_suuntautuneen_aikuiskoulutuksen_kokonaisuudistus.html?lang=sv
- Undervisnings- och kulturministeriet (2008). *Utbildning och forskning 2007–2012. Utvecklingsplan. Undervisningsministeriets publikationer 2008:10*. Helsingfors: Undervisnings- och kulturministeriet
- Undervisnings- och kulturministeriet (2009). *Utvecklingsprogram för fritt bildningsarbete 2009–2012*. Helsingfors: Undervisnings- och kulturministeriet
- Ure, O.B. (2007). *Lifelong Learning in Norway. A Deflating Policy Balloon or an Act of Piecemeal Implementation?*. Oslo: FAFO.
- Utbildningsdepartementet (2001a). *Vuxnas Lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen. Prop. 2000/01:72*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Utbildningsdepartementet (2001b). *Den öppna högskolan. Prop. 2001/02:15*. Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Utbildningsdepartementet (2007). *Kunskapsdriven tillväxt - En första rapport från Globaliseringsrådet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Waldow, F. (2009). "Undeclared imports: Silent borrowing in educational policy-making and research in Sweden". In: *Comparative Education*, Vol. 45, No. 4.
- Wendt, F. (1979). *Nordisk Råd 1952–1978, Struktur-arbejde-resultater*. Stockholm: Nordiska Rådet.
- Weymann, A. et al. (2007). "International Organizations, Markets and the National State in Education Governance". In: *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.

Websider

www.danskerneskompetencer.dk
www.minedu.fi
www.oecd.org
www.regjeringen.no
www.scb.se
<http://www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=3088>
<http://www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=2823&epslanguage=NO>
www.yhmyndigheten.se

Nationale rapporter, EUs Education and Training 2010 Work Programme
Denmark: National Report on the Implementation of the Education and Training
2010 Work Programme (2009)
Finland: National Report on the Implementation of the Education and Training
2010 Work Programme (2009)
Iceland: National Report on the Implementation of the Education and Training
2010 Work Programme (2009)
Norway: National Report on the Implementation of the Education and Training
2010 Work Programme (2009)
Sweden: National Report on the Implementation of the Education and Training
2010 Work Programme (2009)
Muistiot neljästä ministeriöstä (2007)

8. Liitteet

8.1 Liite 1a. Tanskan koulutusjärjestelmä

Lähde: www.uvm.dk

8.2 Liite 1b. Tanskan aikuis- ja täydennyskoulutusjärjestelmä

Lähde: <http://www.uvm.dk>

8.3 Liite 2. Suomen koulutusjärjestelmä

Lähde: <http://www.minedu.fi>

8.4 Liite 3. Islannin koulutusjärjestelmä

Lähde: <http://nor.menntamalaraduneyti.is>

8.5 Liite 4. Norjan koulutusjärjestelmä

Lähde: Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2009.

8.6 Liite 5. Ruotsin koulutusjärjestelmä

Lähde: Pohjoismaiden ministerineuvosto 2009.

8.7 Liite 6. Käytetyt lyhenteet

AKKU	Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, aloitettu 2007 joustotut- van lisäämiseksi, Suomi
ALL	Adult Literacy and Lifeskills Survey
AMO	Työmarkkinakoulutus, Norja
AMU	Työmarkkinakoulutus, Ruotsi, Suomi, Tanska
AOF	Työväen sivistysliitto, Islanti, Norja, Tanska
ASI	Islannin ammatiliittojen keskusjärjestö
AVU	Yleissivistävä aikuiskoulutus
BFU	Vapaavalintainen, taloudellisesti tuettu koulutus
BKA	Työelämän perustaidot (osaamisen kehittämisohjelma), Norja
CERI	Centre for Educational Research and Innovation (OECD:n tutkimuselin)
ECON	Kansainvälinen neuvontayhtiö, Norja
EF	Euroopan yhteisöt (vuoden 1993 jälkeen EU)
EQF	Eurooppalaisten tutkintojen viitekehys
ESF	Euroopan sosiaalirahasto
EU	Euroopan unioni
EUD	Ammattikoulutus, Tanska
ETA	Euroopan talusalue
FA	Työvoiman koulutuspalvelukeskus, Islanti
FOVU	Vapaan sivistystyön ja aikuiskoulutuksen pohjoismainen johtoryhmä, Pohjoismaiden ministerineuvosto
GVU	Perustason aikuiskoulutus, Tanska
IALS	International Adult Literacy Survey
IDAN	Vocational centre; Island
IKT	Tieto- ja viestintätekniikka
ILO	International Labour Organization
ITIA	Islannin matkailuelikeinon liitto
Komvux	Kunnallinen aikuiskoulutus, aikuisille suunnattu perusopetus ja toisen asteen koulutus, Ruotsi
KUP	Osaamisen kehittämisohjelma, Norja
LO	Ammatiliittojen keskusjärjestö, Norja, Ruotsi, Tanska (vastaava Suomessa: SAK, Islannissa: ASI)
Mennt	Koulutussektorin, sosiaalialan, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyöfoorumi, Islanti
NFU	Etäopetusjärjestö, Norja
NHO	Elinkeinoelämän keskusliitto, Norja
NORDEK	Pohjoismainen talousyhteistyön elin, toteutumaton pohjoismaisten yhteismarkkinoiden hanke
NOSTE	Aikuiskoulutusohjelma, Suomi
NQF	Osaamisen kansallinen viitekehys
NVI	Aikuispedagogiikan instituutti, Norja
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competences
PK yritykset	Pienet ja keski-suuret yritykset
SA	Islannin työnantajaliitto
SGS	Islannin yleis- ja erityisönteikijäin liitto
SRV	Valtion resurssi- ja aikuiskoulutuskeskus, Norja
SVL	Aikuisten oppimisen pohjoismaisen yhteistyön neuvonantajaryhmä
TE-keskus	Työ- ja elinkeinokeskus, valtion alueellinen palvelu- ja kehitysorganisaatio, Suomi
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
VEU	Aikuis- ja täydennyskoulutus, Tanska
Vox	Kansallinen osaamispolitiikan asiantuntijaelin, painottunut aikuisten oppimiseen, Norja
VUC	Aikuiskoulutuskeskus, Tanska
YK	Yhdistyneet kansakunnat

8.8 Liite 7. Koulutuspolitiikan kehittyminen

8.8.1 Tanska

Vuonna 2010 Tanskassa oli 5,5 miljoonaa asukasta, joista 9 % oli ensimmäisen tai toisen polven maahanmuuttajia. Pinta-alaltaan 43 000 km²:n kokoisen maan asukastiheys on siis noin 129 henkilöä/km² (Tanskan ulkoministeriö 2010). Tanska on perinteisesti maatalousmaa, ja maatalous onkin ollut tärkeä Tanskan taloudelle. Tässä yhteydessä osuuskuntaliikkeellä on ollut tärkeä asema lukuisten maataloustuotteiden jalostamisen organisoinnissa vientiä varten (Østergård 2006). Vaikka Tanska on 1960-luvulta kehittynyt teollisuusyhteiskunnaksi ja teollisuustuotteiden vienti on ohittanut maataloustuotteiden viennin, maatalous on sille edelleen tärkeä (Tanskan ulkoministeriö 2010).

Tanska on ollut EU:n jäsen vuodesta 1973. Lisäksi Tanska on ollut YK:n jäsen sen perustamisesta eli vuodesta 1945 lähtien, samoin Pohjoismaiden neuvoston jäsen sen perustamisesta vuodesta 1952 lähtien ja on kuullut OECD:hen vuodesta 1961 saakka.

Aikuiskoulutusjärjestelmän kehittyminen

Aikuiskoulutuksen perinne ulottuu Tanskassa 1600-luvulle. Silloin annettiin kristinuskon opetusta lasten ja nuorten lisäksi myös aikuisille. Vapaasta sivistystyöstä tuli varsinaisesti osa Tanskan koulutusjärjestelmää, kun ensimmäinen kansanopisto perustettiin Røddingiin vuonna 1844. Kansanopistojen tavoitteena oli antaa maataloustyöhön liittyvää (kansallista) sivistystä ja koulutusta. Sittenkin kansanopistot ovat kehittyneet edelleen, eikä niillä enää ole yhtymäkohtaa maatalouselinkeinon. Vaikka ensimmäinen kansanopisto oli yksityinen aloite, Tanskan kansanopistot ovat saaneet valtiontukea vuodesta 1851 saakka. Ilta kouluja alettiin järjestää 1800-luvulla maaseudulla, mutta ne levisivät myös kaupunkeihin, ensin porvariston pariin, mutta myöhemmin myös työväenliike alkoi järjestää niitä (Korsgaard 1997; Milana & Sørensen 2009; OECD 2001a).

Tanskaa ja muuta läntistä maailmaa koetteli 1930-luvulla talouslama ja työttömyys. Nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi Tanskan parlamentti eli kansankäräjät päätti vuonna 1933 antaa kunnille ja järjestöille tukea, jotta ne käynnistäisivät toimintaa 18–22-vuotiaille työttömille. Toimin-

nassa tuli yhdistyä fyysinen työ, koulutus ja urheilu, ja osallistuja saivat ja ateriat ja majoituksen korvauksetta. Seuraavalla vuosikymmenellä, 1940-luvulla, järjestettiin samassa tarkoituksessa leirejä naimattomille nuorille, jotka olivat olleet työttöminä kaksi kuukautta. Myöhemmin jotkut näistä leireistä muutettiin aikuisten työttömien kouluiksi. Tanskan kehittyessä teollisuusyhteiskunnaksi 1960-luvulla alettiin kiinnittää enemmän huomiota teollisuustyöntekijöiden koulutukseen. Työmarkkinakoulutuslain myötä aikuisten ammatillista ns. AMU-koulutusta kehitettiin edelleen 1960-luvulla. Lain nojalla perustettiin muun muassa lyhyehköjä työmarkkinoiden kannalta tärkeitä kursseja kouluttamattomille työntekijöille ja vuonna 1966 AMU-keskusten kursseille pääsivät myös ammattikoulutetut työntekijät (Johanson 2002; Lassen 1998; Lov om tilskud i anledning af ungdomsarbejdsløsheden 1933; Ringsted 2002).

Samaan aikaan ammatillisen aikuiskoulutuksen kanssa alettiin rakentaa yleistä aikuiskoulutusta. Latinalaiskoulujen yksityisoppilaille alettiin 1900-luvun alkupuolella tarjota tutkintoon valmistavaa koulutusta. Vuonna 1958 perustettiin teknisiä valmennuskursseja sekä nuorille että aikuisille. Kurssit toteutettiin osa-aikaopintoina iltaisin, ja niillä tuettiin teknisten aineiden osaamista yleensä, mutta niiden tavoitteena oli valmentaa opiskelijoita teknisten alojen opistotasoiseen koulutukseen. Vuonna 1967 otettiin käyttöön ylempi valmentava tutkinto (hf), jolla annettiin aikuisille mahdollisuus hankkia korkeakoulukelpoisuus. Seuraavina kymmenenä vuonna kurssit kehittyivät merkittävästi. Tekninen tavoite hävisi, ja tarjontaan lisättiin peruskoulun 9. ja 10. luokan oppiaineita. Vuodesta 1989 lähtien aikuiskoulutuskeskukset (VUC) ovat tarjonneet yksittäisten aineiden kursseina hf-koulutusta ja yleistä aikuiskoulutusta (AVU), joka koostuu peruskoulun 9. ja 10. luokan aineista (Klinkby 2004; Undervisningsministeriet 2001b; OECD 2001a).

Uudistukset vuosina 1980–2000

Tanskan aikuiskoulutusalueeseen on viimeksi kuluneiden 30 vuoden aikana kiinnitetty poliittista huomiota ja alalla on toteutettu useita suunnitelmia ja uudistuksia. Uudistuksille on yhteistä se, että pitkälti niiden tavoitteena on ollut lisätä aikuiskoulutukseen osallistuvien määrää. Suunnitelmien konkreettinen painopiste on muuttunut. Siinä, missä aluksi keskityttiin koulutukseen arvona, joka ei pelkästään liittynyt työmarkkinoihin vaan edisti yksilön henkilökohtaista kehittymistä, myöhemmin on hyvin painokkaasti

korostettu työmarkkinoiden tarvitsevan hyvin koulutettua työvoimaa yhteiskuntataloudellisin perustein. Tanskan kehitys heijastelee tältä osin kansainvälistä suuntausta, jossa 1970-luvulla korostettiin oikeutta koulutukseen ja yksilön henkilökohtaista kehitystä, mutta siirryttiin 1990-luvun puolivälissä painottamaan talouden kilpailukykyä ja työllisyyttä. Muun muassa Rubenson puhuu tässä yhteydessä ensimmäisen ja toisen sukupolven elinikäisestä oppimisesta (Rubenson 2006).

Vuonna 1984 kansankäräjät päätti kymmenen kohdan ohjelmasta aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön edistämiseksi (Korsgaard 1999). Ohjelma sisälsi hallitukselle kehotuksen ”parantaa aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön puitteita ja lisätä aikuisten mahdollisuuksia osallistua niihin”. (Folketinget 1984). Ohjelma toimeenpantiin muun muassa useita kokeilu- ja kehityshankkeita käynnistämällä. Muun muassa ILO:n taloudellisesti tuettua opintovapaata koskevan sopimuksen innoittamana kansankäräjät hyväksyi vuonna 1989 lain aikuisopintotuesta (Undervisningsministeriet 1989). Lain tavoitteena oli, että ”aikuiskoulutustukea myöntämällä annetaan vähän koulutetuille aikuisille taloudelliset mahdollisuudet hankkia koulutusta työajallaan.” Aikuiskoulutustukea oli mahdollista saada paitsi ammatillisiin kursseihin ja koulutukseen, myös yleiseen korkeakoulukelpoisuuteen tähtäävään aikuiskoulutukseen ja vapaan sivistystyön järjestämiin kursseihin. Tämä oli sopusoinnussa tuolloisen virallisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan Tanskan aikuiskoulutuksen tuli palvella sekä työmarkkinoita että yksittäisen aikuisen omia tavoitteita (OECD 2001a). Laki ei kuitenkaan suonut vähän koulutetuille automaattista oikeutta opiskella työajalla, koska työssäkäyvät tarvitsivat siihen edelleen työnantajan luvan. Lyhyesti koulutettujen mahdollisuus saada taloudellista tukea työajalla kouluttautumiseen lisäsi kiinnostusta kouluttautumista kohtaan, vaan se lisäsi myös varsinaisiin kursseihin osallistuvien määrää (Larson 1994).

Lisäksi kymmenen kohdan ohjelma johti siihen, että yleisen aikuiskoulutuksen opetussuunnitelmaa muutettiin. Se oli aiemmin ollut yhtenevä peruskouluun 8.–10. luokkien opetussuunnitelman kanssa. Kun vuonna 1989 hyväksyttiin laki yleisestä aikuiskoulutuksesta, otettiin käyttöön myös erityisesti aikuisväestölle sopeutettu opetussuunnitelma (OECD 2001a).

Keskusta-vasemmisto-hallituksen julkaisussa ”En ny start” (uusi alkua) vuodelta 1993 asetettiin tavoitteeksi perustaa 60 000 uutta aikuis- ja täydennyskoulutuspaikkaa ja lisätä aikuis- ja täydennyskoulutuksen kysyn-

tää. Osana suunnitelman toimeenpanoa hallitus otti käyttöön ”maksumittarijärjestelmän” aikuis- ja täydennyskoulutuksen rahoittamiseksi. Sen avulla koulutuslaitosten tuki sidottiin riippuvaiseksi opiskelijavirroista. Lisäksi annettiin uudet opintovapaasäännöt. Uudistus lisäsi huomattavasti aikuis- ja täydennyskoulutustoimintaa (Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet & Finansministeriet 1999; OECD 2001a).

Vuonna 1999 työministeriö, opetusministeriö ja valtiovarainministeriö julkaisivat yhdessä raportin *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse* (Julkisin varoin rahoitetun aikuis- ja täydennyskoulutuksen tavoitteet ja välineet). Raportin laatinutta työryhmää johti valtiovarainministeriö, mikä todistaa aiemmin mainittua painopisteen muutosta Tanskan aikuiskoulutuspolitiikassa. Aikuiskoulutuksesta oli näin ollen nyt tullut mitä suurimmassa määrin talous- ja työmarkkinapolitiikan väline. Raportin johdannossa korostetaan myös oletettua yhteyttä aikuiskoulutuksen ja työllisyyden lisäämisen välillä (Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet & Finansministeriet 1999). Raportin perusteella muun muassa uudistettiin aikuiskoulutusjärjestelmä vuonna 2001 (Mailand 2009).

Viimeisimpänä 1900-luvun opetuspolitiikan uudistuksena hyväksyttiin vuonna 2000 laki avoimesta koulutuksesta (Undervisningsministeriet 2000), rinnakkainen koulutusjärjestelmä. Laissa korostettiin sitä, että koulutukset tulee organisoida siten, että siinä otetaan huomioon ”aikuisten käytännön mahdollisuudet yhdistää koulutus ja työmarkkinoihin osallistuminen.” Aikuiskoulutusjärjestelmään ovat sittemmin kuuluneet perustason yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, mutta myös korkeakoulujen yhteydessä avoimissa oppilaitoksissa järjestetty koulutus. Järjestelmää kuvataan opetusministeriön raportissa seuraavasti:

”Tavanomainen koulutus koostuu toisen asteen koulutuksesta eli lukiosta ja ammattikoulutustasosta (EUD) ja korkea-asteen koulutuksesta, jossa on kolme tutkintotasoa. Vastaavasti aikuiskoulutusta annetaan toisen asteen tasolla, esimerkiksi yleisen korkeakoulukelpoisuuden antavana koulutuksena tai perustason aikuiskoulutuksena (GVU), ja niiden jatkona kolme korkeakoulutasoa, jotka ovat vastaavia kuin tavanomaisessa koulutusjärjestelmässä. Master-tutkinnot vastaavat näin ollen pitkän korkeakoulutuksen maisteriopintoja, diplomikoulutukset kandidaatin tutkintoa pitkissä korkeakouluopinnoissa ja päätöstasoa keskipitkissä korkeakoulutuksissa. VVU vastaa lyhyiden korkeakoulutusten tasoa.”

(Undervisningsministeriet 2001a, s. 21)

8.8.2 Suomi

Suomen väkiluku on kasvussa ja on tätä kirjoitettaessa noin 5,4 miljoonaa. Talouskriisin huipentuessa 1969–70 Suomi oli muuttotappiomaan, mutta nykyisin maahanmuuttoa on jonkin verran, joskin se on edelleen melko vähäistä: noin 2,5 % väestöstä on maahanmuuttajia. Suuressa osassa maata asutus on harvaa ja talouskasvu tapahtuu lähinnä maan eteläosissa. Suomen väestö on sotien (1939–44) jälkeen kokenut suuria poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia murroksia. Maatalous oli valta-asemassa 1950-luvulla, minkä jälkeen Suomi on harpannut muutamassa harvassa vuosikymmenessä tutkimukseen ja korkeateknologiaan perustuvaan tietotalouteen ja on 1970-luvulta lähtien sijoittunut useimmissa mittauksissa kärkisijoille.

Suomi liittyi YK:hon vuonna 1955, Pohjoismaiden neuvostoon 1955, OECD:hen 1969 ja EU:hun 1995. Vuonna 1999 Suomi vaihtoi valuutan euroon, eli Suomi on osa eurovyöhykettä.

Aikuiskoulutusjärjestelmän kehittyminen

Vapaa sivistystyö alkoi kehittyä Venäjän valtakaudella 1809–1917 ja sille oli ominaista kansallismielisyys ja kulttuurinäkökulma. Ensimmäinen kansanopisto perustettiin 1889 ja ensimmäinen työväenopisto (joista joitakin kutsutaan myös kansalaisopistoiksi) vuonna 1899. Työväenopistot ja Tanskan mallin mukaiset kansanopistot olivat tärkeimpiä opetusmuotoja ja perinne on edelleenkin vireä. Suomalais sosiologit ovat havainneet pätevyitymisen kiinnostavan yleisesti ja korostavat, että aikuisväestössä edellytykset ovat hyvin erilaiset.

Vaikka ammattikoulujen iltakursseja on järjestetty jo kauan, aikuiskoulutuksen voidaan todeta käynnistyneen vuoden 1966 jälkeen, kun perustettiin ammattikurssiverkostoja työttömien tietojen ja taitojen parantamiseksi. Kun Suomi vuonna 1971 päätti kehittää itsenäistä aikuiskoulutuspolitiikkaa, hallitus päätti ryhtyä toimeen pitkän aikavälin komiteatyöskentelyllä. Komitean selvitys johti 1976 neljän perustavoitteen asettamiseen kansalliselle aikuiskoulutustarjonnalle:

- koulutuksen tasa-arvon lisääminen
- tuottavuuden parantaminen – ammatillisten valmiuksien kehittäminen
- demokratian edistäminen – valmiuksien kehittäminen yhteiskunnalliseen elämään osallistumista varten
- kulttuurin edistäminen – henkilökohtaisten ominaisuuksien kehittäminen (Mørch Jacobsen 1982)

Pääpaino on yhteiskunnallisella oikeudenmukaisuudella ja talouskasvulla ja ne tavoitteet, jotka perinteisesti yhdistetään vapaaseen sivistystyöhön, on sijoitettu tärkeysjärjestyksessä kolmanneksi ja neljänneksi. Talouskriisin myötä sosiaalidemokraattinen hallitus päätti panostaa siihen, että eduskunta saataisiin hyväksymään laki työmarkkinakoulutuksesta (Mørch Jacobsen 1982). Palkallisesta opintovapaasta säädetäänkin laki vuonna 1980, mutta koska palkan korvaamiselle ei osoiteta varoja, lainsäädäntö jää tehottomaksi.

Uudistukset vuosina 1980–2000

Tuottavuuden parantamisen – ammatillisten valmiuksien kehittämisen tavoitteesta tuli tärkein tavoite, mikä merkitsi sitä, että kaksi kolmasosaa valtionbudjettiin varatuista niukoista aikuiskoulutusvaroista suunnattiin ammatilliseen koulutukseen (Mørch Jacobsen 1982). Tätä kansallista strategiaa tukivat 1980-luvulla yhteiskunnalliset päätökset, joita oli tehtävä Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena. Työttömyys nousi dramaattisen korkeaksi ja sosiaalidemokraattinen hallitus erosi. Uuteen sosiaaliseen sopimukseen perustuvista kolmikantaneuvotteluista tuli ratkaisevan tärkeä yhteiskunnan kehittymiselle, ja koalitionhallitus (1995–99) luotsasi Suomen euroon (Elvander 2002).

Suomi oli EU-maana tuolloin Pohjoismaista se, joka omistautuneemmin työskenteli yhtenemisten hyväksi, ja on vieläkin. Kaikille tarkoitettun

elinikäisen oppimisen periaate on ollut Suomen koulutuspolitiikan perusta aina siitä lähtien, kun *Guldtavlerne i græsset* (Pohjoismaiden ministerineuvosto 1995) julkaistiin, ja Suomi osallistui Euroopan elinikäisen oppimisen vuoteen (1996) ehdoitta. Suomen osallistumiselle oli myös tärkeää elinikäinen se, että elinikäinen oppiminen oli OECD:lle keskeinen politiikan alue, mitä ilmensi muun muassa OECD:n *Lifelong learning for All* 1996. Seuraavana vuonna julkaisi komiteamietinnön *Oppimisen ilo: kansallinen elinikäisen oppimisen strategia* (Opetusministeriö 1997).

Texti perustui mittavaan komiteatyöhön. Hallitus oli nimennyt opetusministeriön, työvoimaministeriön, eduskunnan, tutkijayhteisön, viestintä, yritysten ja ammattiliittojen edustajat muotoilemaan strategiaa, johon kaikki osapuolet voisivat yhtyä. Hallituksen hyväksymä ehdotus esitti peruskoulun kehittämistä ja oppilaiden motivoimista. Aikuisten osalta komitea ehdotti tietoyhteiskunnassa tarvittaviin valmiuksiin ja relevanttiin osaamiseen panostamista. Ominaista *Oppimisen ilolle* oli laajapohjainen lähestymistapa ja työelämän ja kansalaisyhteiskunnan huomioon ottaminen. Panostus tietotekniikkaan ja ohjaukseen olivat tässä strategiassa uusia elementtejä, jotka sopivat työmarkkinapolitiikassa valalla olevaan korporatiiviseen lähestymistapaan.

8.8.3 Islanti

Islanti on ollut itsenäinen valtio vuodesta 1944. Asukasluku oli 1. tammikuuta 2011 hieman yli 300 000, joista 8,1 % maahanmuuttajia (Islannin tilastokeskus 2011). Pinta-ala on 103 000 km² ja asukastiheys on noin 3 asukasta / km².

Islanti on Pohjoismaiden perustajajäsen eli se on ollut mukana järjestön perustamisesta lähtien, vuodesta 1961. Se liittyi YK:hon vuonna 1946 ja OECD:hen vuonna 1961. Vuodesta 1970 Islanti on ollut EFTA:n jäsen ja vuodesta 1994 ETA:n. Parhaillaan Islanti neuvottelee EU:n jäsenyydestä.

Aikuisille suunnatun koulutuksen kehittämisen ja implementoinnin mallit perustuvat pääasiallisesti kansallisiin kokemuksiin. Tämä ei merkitse sitä, etteikö Islanti olisi ollut kiinnostunut Pohjoismaassa ja muualla Euroopassa kehitetyistä malleista. Islantilaiset vaikuttavat hyvin ulospäin suuntautuneilta koulutuskysymyksissä, mutta tehokkaiksi ovat osoittautuneet maan omat mallit. Islannin parlamentti yleiskäräjät päätti vuonna 1992 aikuiskoulutusta

ja työmarkkinakoulutusta säätelevistä lakialoitteista, jotka muistuttavat muiden Pohjoismaiden malleja, mutta kumpaan näistä ei pantu täytäntöön (islantilaisvirkamiesten haastattelu 7.–8. huhtikuuta 2010).

Pohjoismaiden ministerineuvoston perustamisen jälkeen vuonna 1971 Islanti on osallistunut aktiivisesti useisiin pohjoismaisiin aikuisten oppimista koskeviin hankkeisiin ja se on OECD-maana antanut tietoja moniin vertailututkimuksiin. ETA-maana Islannilla on EU:n kanssa sopimus, joka koulutuksen alalla määrittelee Islannille samat oikeudet ja velvollisuudet kuin EU:n jäsenmaille. Tästä syystä Islanti on osallistunut moniin EU:n koulutusohjelmien hankkeisiin. Useiden vuosien ajan toisen asteen koulutukseen osallistuminen laski, ja lasku oli määrällisesti kaksinkertainen verrattuna muihin Pohjoismaihin. Tätä selitetään useimmin ”kulttuurisena” ilmiönä, toisin sanoen katsotaan, että ilmiö johtuu perinteisten ammattien toimintaehdoista, mutta osallistujien määrä nousi myös yleisen työvoiman kysynnän lisääntyessä. Tästä syystä 31 %:lla Islannin työmarkkinoiden 25–64-vuotiailta puuttuu virallinen ammattikoulutus (2005). Siksi on tarkoituksenmukaista ryhtyä toimiin vähän koulutettujen tilanteen parantamiseksi. Islanti onkin erityisesti panostanut siihen, että aikuisten osaamisen tunnistaminen saataisiin tehokkaasti osaksi järjestelmiä.

Aikuiskoulutusjärjestelmien kehittyminen

Vapaan sivistystyön perinteet ovat pitkät ja juurtuneet ilman erillistä valtiontukea. Yhdistykset, jotka tarjoavat vapaan sivistystyön toimintaa, ovat yleensä rahoittaneet itse itsensä, mutta valtio on kuitenkin usein myöntänyt rahoitusta yhdistysten kääntyessä valtion puoleen. Reykjavikin kaupunki perusti aikuiskoulutuskeskuksen vuonna 1940, ja vuonna 1982 tehdystä tutkimuksesta käy ilmi, että 20 kuntaa järjesti aikuisopetusta (Pohjoismaiden neuvosto 1982). Kansanopistoilla on Islannissa pitkät perinteet, ja vuonna 1977 ne saivat oman lukunsa valtionbudjetissa. Myös AOF on eri nimillä ollut tärkeä toimija.

Uudistukset ennen vuotta 2000

On luonteenaista, että vuoden 1974 jälkeen on esitetty useita aikuiskoulutusta koskevia lakiehdotuksia, ja vaikka yleiskäräjät on hyväksynyt niistä kaksi, hallitus ei ole toimeenpannut lainsäädäntöä täysin. Toinen niistä on vuoden 1992 aikuiskoulutuslaki 1992 (islantilaisvirkamiesten haastattelu 7.–8. huhtikuuta 2010). Laki, joka suurelta osin perustui muiden Pohjois-

maiden kokemuksiin, oli silloisen hallituksen mukaan byrokraattinen. Lisäksi todetaan, että jo 1970-luvulla työnantaja- ja palkansaaajajärjestöt kehittivät ja järjestivät aikuiskoulutusta, usein muiden ministeriöiden kuin opetusministeriön tuella. Tunnetuimpia esimerkkejä ovat kalastajien ja sähköasentajien täydennyskoulutukset. Vuonna 1972 Reykjavikin lukiolle myönnettiin lupa perustaa aikuisluokkia. Tätä mallia on sittemmin kehitetty edelleen. Toisen asteen koulutusta – Islannissa yleissivistävä opetus on yhdistetty ammattikoulutukseen – uudistettiin vuonna 1996 ja tällöin oppilaitokset saivat mahdollisuuden ottaa opiskelijoiksi aikuisia. Yliopistotasolla Islannin malli vaikuttaa toimivan hyvin, sillä yliopistokoulutuksen saaneita on maassa enemmän kuin OECD-maissa keskimäärin.

8.8.4 Norja

Norjan väkiluku oli vuonna 2009 noin 4,8 miljoonaa, joista maahanmuuttajia tai näiden lapsia (henkilöitä, joiden molemmat vanhemmat ovat syntyneet muualla kuin Norjassa) oli noin 16 %. Koulutusjärjestelmä on selvästi valtion ohjauksessa ja maan 19 maakuntaa ja 431 kuntaa ovat koulutuksen tarjoajia. Luonnonolojen vuoksi väestö asuu varsin hajallaan, mikä voi selittää kirjeopistojen suosiota ennen kuin radioiden ja muiden viestintäaluevaltausta.

Norja on Islannin tavoin EFTA:n ja ETA:n jäsen. Norja on EFTA:n perustajajäsen (EFTA perustettiin vuonna 1960), ja vuonna 1992 se allekirjoitti ETA-sopimuksen, joka tuli voimaan vuonna 1994. Tanskan ja Islannin tavoin Norjan on ollut Pohjoismaiden neuvoston jäsen sen perustamisesta, vuodesta 1952, lähtien. Lisäksi Norja liittyi YK:hon 1945 ja OECD:hen 1961.

Aikuiskoulutusjärjestelmän kehittyminen

Kansanopistoliike, raittiusliike, uusnorjaliike (kielipoliittinen *norskdomsrørsla*) ja nuorisoliike olivat ensimmäisiä vapaan sivistystyön aloitteentekijöitä. Ensimmäiset järjestöt perustettiin 1800-luvun loppupuoliskolla; näitä olivat muun muassa *Selskapet til folkeopplysningens fremme* (kansanvalistuksen edistämisyhdistys), joka perustettiin jo vuonna 1851, *Studentenes forening for fri undervisning* (ylioppilaiden ilmaisen opetuksen yhdistys) vuonna 1864, kun taas työväenakatemiaa perustettiin 1880-luvun puolivälissä ja *Norges Ungdomslag* (Norjan nuorisoseura)

vuonna 1896. Vuodesta 1918 lähtien raittiusliike *IOGT* alkoi saada valtion-tukea. *Arbejdernes Oplysningsforbund AOF* (työväen sivistysliitto) perustettiin 1931 ja sen toiminta levisi nopeasti koko maahan. Myöhemmin syntyi useita pienehköjä järjestöjä, joille yhdistämisvaiheen jälkeen myönnettiin valtiontukea. Maailmansotien välisenä aikana valtio ei kuitenkaan moneen vuoteen maksanut minkäänlaisia tukia, mikä oli yksi syy siihen, että vapaan sivistystyön järjestöt perustivat katto-organisaation *Samnemnda for studiearbeid*. Tämä järjestöjen yhteinen opintoliitto oli myös puitteina valtiovallan kanssa käydyille neuvotteluille. Vuonna 1946 opintoliiton asema muuttui ja siitä tuli valtiollinen vapaan sivistystyön neuvosto (*Statens Folkeoplysningsråd*).

Koko koulutusjärjestelmä laajeni 1960-luvulla ja jo vuonna 1958 alkoi julkissektori järjestää aikuisten työmarkkinakoulutusta (*AMO*). Sosiaalidemokraattinen hallitus ilmoitti 1965 suurkäräjille antamassaan ilmoituksessa suunnittelevansa julkista aikuiskoulutusta. Samana vuonna vapaan sivistystyön neuvosto (*Statens Folkeoplysningsråd*) lakkautettiin ja sen tilalle perustettiin valtion aikuiskoulutusneuvosto (*Statens Voksenopplæringsråd*). Hallituksen ilmoituksen pääperusteluna oli teknistaloudellinen kehitys ja työmarkkinoiden vaatimusten muuttuminen. Lisäksi esitettiin, että vanhempien sukupolvelta olivat puuttuneet ne lukuisat koulutusmahdollisuudet, joita nuorilla oli. Toisin sanoen päätöstä perusteltiin oikeudenmukaisuudella. Kului kuitenkin vuosia, ennen kuin aikuiskoulutuksesta tuli osa julkista koulutusjärjestelmää, ja 1970-luvulla pääperusteluihin lisättiin (tulonjakopoliittisen) tasa-arvon, demokratian ja henkilökohtaisen kasvun tavoitteet. Norjan kehitys eteni UNESCO:n maailmankonferenssissa käytyjen keskustelujen mukaisesti: Helsingørin konferenssissa 1949 samoin kuin Torontossakin vuonna 1960 valtuuskunnat asettivat toivonsa vapaaehtoissektoriin, mutta Tokion konferenssissa 1972 hallitukset tekivät aloitteen vastuun ottamisesta. Norja oli ensimmäinen Euroopan valtio, johon saatiin Tokiossa esitettyjen suunnitelmien mukainen lainsäädäntö. Sigvart Tøsse (2005) mainitsee, että sekä ”elinikäinen oppiminen” (UNESCO) että ”toistuva koulutus” (OECD) ovat nähtävissä lainsäädännössä.

Aikuiskoulutuslaissa (Kunnskapsdepartementet 1976) ei eroteltu yleissivistävää ja ammattiin suuntautuvaa opetusta, vaan laki oli suhteellisen laaja ja jätti tilaa vapaaehtoisjärjestöjen ja virallisen koulutuslaitoksen

tarjoamalle koulutukselle. Kolme vuotta sen jälkeen, kun vuoden 1976 laki tuli voimaan, Norjan aikuiskoulutuksen budjetti oli nelinkertaistunut ja aikuiskoulutuksesta oli muodostunut itsenäinen koulutusjärjestelmän alue. Uuden alueen julkinen ohjaus oli kolmitahoista: tehtäviä oli jaettu valtiolle, maakunnille ja kunnille. Maakuntien vastuulla oli toisen asteen koulutus, kunnat huolehtivat perusopetuksesta. Lain suorana seurauksena oli aikuispedagogiikan instituutin (*Norsk Voksenpedagogisk Institutt, NVI*), perustaminen Trondheimiin, ja etäopetuskeskuksen *Norsk fjernundervisning* sijoittaminen Osloon.

Uudistukset 1980–2000

Pitkähkö työttömyyskausi 1980-luvulla lopetti julkisen yleissivistävän aikuiskoulutuksen kehittämisen. Vapaaehtoiset opintoliitot ja niiden jäsenjärjestöt jatkoivat toimintaansa aiempaan tapaan, mutta osallistujamäärät laskivat jatkuvasti, muun muassa valtiontuen vähenemisen vuoksi. Sen sijaan ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestelmä eli AMO-järjestelmä kehittyi ja 1980-luvun puolivälissä se saikin kaksinkertaisen määrän julkista tukea vapaan sivistystyön järjestöihin verrattuna. Vapaan sivistystyön ja ammatillisen koulutuksen valtiontuen suhde oli 1990-luvulla 1:10. Vapaan sivistystyön järjestöjen tarjonta hiipui julkisten leikkausten vuoksi, kun taas yritysten sisäinen pätevöitymiskoulutus oli kasvussa. Tämän seikan hallitus otti esiin suurkäräjille antamassaan koulutus- ja työpoliittisessa ilmoituksessa *Utdanning og arbeid* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 1981), jossa työelämään kuvattiin ”kolmantena oppimiskeskukseksi”. Myöhemmät tilastolliset tutkimukset osoittavat, että yritysten sisäiseen koulutukseen osallistui 3–4 kertaa enemmän aikuisia kuin vapaa-ajalla tarjottavassa koulutuksessa (Tøsse 2005).

OECD oli vuonna 1989 kiinnittänyt huomiota siihen, että jäsenmaiden koulutuspolitiikka ei ollut sopusoinnussa maiden talouspolitiikan kanssa. Tällöin Norja oli jo muuttanut strategiaansa. Hallitus oli vuonna 1981 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia koko väestölle tarkoitetun elinikäisen oppimisen suunnitelma (ymmärrettynä tulonjakopoliittisena välineenä), mutta mietinnön valmistuessa 1986 hallitus ei halunnut toteuttaa ehdotuksia. Norja panosti osaamisen kehittämiseen ja johdonmukainen yhteys on havaittavissa mietinnön *Med viten og vilje* (Norges offentlige utredninger 1988) ja hallituksen suurkäräjille antaman ilmoituksen kesken, jonka nimeksi tuli *Mer kunnskap til flere* (Kirke- og

undervisningsdepartementet 1989). Sosiologi Gudmund Hernes nimitettiin opetusministeriksi 1990 ja hän toteutti ministerikaudellaan useita lakimuutoksia kaikilla koulutuksen tasoilla. Muutoksen pääperusteluna olivat globalisaation asettamat haasteet. Gudmund Hernesin mukaan kansallisvaltioiden keskinäisen taloudellisen kilpailun vuoksi väestön kaikkien lahjakkuuksien tuli kehittää osaamistaan. Ministeriön aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön osasto muutti nimensä muotoon ”aikuiskoulutuksen ja koulutusrahoituksen osasto” (*avdeling for voksenopplæring og utdanningsfinansiering*).

Vuonna 1991 Norja ja Ruotsi muuttivat vapaan sivistystyön järjestöjä koskevaa politiikkaansa. Norjan uudistuksen myötä rakenteet muuttuivat järjestökentässä, jota nyt kutsuttiin *kolmanneksi sektoriksi* tai *kansalaisyhteiskunnaksi*. Järjestöjen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen tehtiin sopimus, joka merkitsi vapaan sivistystyön toimijoiden määrän puoliintumista. Pienille järjestöille tämä merkitsi sitä, että jos ne halusivat säilyttää vapaan sivistystyön piiriin kuuluvan toimintansa, niiden oli viiden vuoden siirtymäkautena yhdistyttävä muiden järjestöjen kanssa ja muodostettava opintoliitto tai liytettävä olemassa olevaan opintoliittoon. Vapaan sivistystyön toimintaa perusteltiin poliittisesti tässä yhteydessä sillä, että yhteiskunnalla oli tarve kehittää ”sosiaalista pääomaa”. (Tøsse 2005).

Palkansaajien keskusjärjestö LO tuli ottaneeksi ratkaisevan askeleen uuden ”osaamispolitiikan” suuntaan. LO:n liittokokouksessa vuonna 1993 osaamisen kehittämisestä oli tehty strateginen tavoite ja seuraavna vuonna työnantajien keskusliitto NHO hyväksyi sen, että osaamisen kehittäminen kirjattiin omaksi kappaleekseen osapuolten työehtosopimukseen. Suurkäräjät teki päätöksen osaamisuudistuksesta vuonna 1999. Sitä edeltäneestä valiokuntamietinnöstä (1997) kävi ilmi, että valtio oli panostanut osaamisen kehittämiseen vain 20 % yritysten panostuksista. Tämä kuvasi sitä, miten Norjan yrityksen reagoivat kansainvälisiin haasteisiin. Kun valtio nosti osuuttaan, se teki tiivistä yhteistyö työmarkkinaosapuolten kanssa. Uudistusta toteutettaessa perustettiin kansallinen foorumi takamaan jatkuva koordinointi, ja työmarkkinaosapuolet perustivat yhteisen sihteeristön (Payne 2006).

Kyseessä ei ollut koulutusuudistus, vaan työelämäuudistus. Työntekijöiden ehtoja säädeltiin uudella tavalla ja siihen löytyi poliittista tahtoa, koska haluttiin ehkäistä suurkonfliktin syntyminen työmarkkinoilla (Pay-

ne 2006). Suurkäräjät antoi palkansaajille muutamia uusia oikeuksia osaamisen kehittämiseen, muun muassa oikeuden peruskoulutason opetukseen, oikeuden toisen asteen koulutukseen ja oikeuden koululaitoksen ulkopuolella hankittujen taitojen dokumentointiin. LO:n tärkein vaatimus oli palkallinen opintovapaa, mutta sitä ei hyväksytty. Suurkäräjät asettivat tukemaan ajatusta kansallisesta järjestelmästä virallisen koululaitoksen ulkopuolella hankittujen taitojen dokumentoinniksi, mikä mahdollistaisi sen, että relevantit taidot omaavat aikuiset voisivat suorittaa opintonsa virallisessa koulutusjärjestelmässä nopeammin. Tällä tavoin suotiin myös yliopistoille ja korkeakouluille mahdollisuus ottaa opiskelijoita vaihtoehtoisin kriteerein ja helpotettiin työmarkkinoille pääsyä. Hallitus, jonka tavoitteena oli turvata rauhalliset olot työmarkkinoilla, tarjosi työmarkkinaosapuolille myös jopa 400 miljoonaa Norjan kruunua kehityshankkeisiin, joilla tehtäisiin työpaikoista oppimisareenoita ja varmistettaisiin osaamisen kehittämisen markkinoiden syntyminen. Näin syntyi osaamisen kehittämisohjelma (*Kompetanseutviklingsprogrammet, KUP*), jota työmarkkinaosapuolet johtivat. Toimeenpantaessa osaamisudistusta vuonna 2001 opetusministeriön koulutus- ja opintorahoitusosasto sai uuden nimen ja siitä tuli osaamisen ja työelämän osasto (Tøsse 2005). Samalla aikuiskoulutus-käsite, jonka sosiaalidemokraattinen hallitus oli ottanut käyttöön vapaan sivistystyön rinnalle, hylättiin epätarkoituksenmukaisena. Aikuiskoulutuspolitiikasta oli tullut osaamispolitiikkaa.

8.8.5 Ruotsi

Ruotsin väkiluku on hieman alle 9,4 miljoonaa (heinäkuussa 2010), ja pinta-ala on 450 000 km². Väestötiheys on pieni, asutus on keskittynyt maan eteläisimpään kolmannekseen. Kaupungistuminen on edennyt keskeytyksettä 1920- ja 30-luvulta alkaen. Maahanmuutto alkoi kiihtyä 1960-luvun lopulla melko merkittävänä työperäisenä maahanmuuttona. Viime vuosikymmeninä maahanmuuttajat ovat olleet lähinnä pakolaisia tai perheen yhdistämishojelman kautta tulleita.

Ruotsi liittyi EU:hun vuonna 1995. Lisäksi Ruotsi on ollut YK:n jäsen vuodesta 1946 ja OECD:n vuodesta 1961. Islannin, Norjan ja Tanskan tavoin Ruotsi on Pohjoismaiden neuvoston perustajajäsen, Pohjoismaiden neuvostohan perustettiin 1952.

Aikuiskoulutusjärjestelmien kehittyminen

Ruotsin koulutuspolitiikka alkoi muotoutua 1800-luvulta ja sen kehitys on jatkunut aina vuoteen 1960 asti.

Ruotsin virallinen aikuiskoulutus yhdistetään usein talonpoikien koulutustarpeeseen, sellaisten taitojen tarjoamiseen, että nämä pystyivät osallistumaan uuteen kunnalliseen itsehallintoon. Yhteiskunnalliset muutokset käynnistyivät vuonna 1864 hyväksytyn uuden kunnallislain myötä, mutta myös siirryttäessä kaksikamarisiin valtiopäiviin 1866. Kyläyhteisöihin perustuva hallintomalli oli aiemmin lakkautettu mittavissa maanajakouudistuksissa. Maatalouden omavaraistalouden tilalle alkoi hitaasti tulla markkinatalous. Tilallisten osuus väheni asteittain, mutta jäljellä olevien tilat kasvoivat kasvamistaan. Teollistuminen kiihtyi Ruotsissa 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa.

Ensimmäiset kansanopistot perustettiin jo 1868. Kansanopistot olivat yksi keino kehittää niin yksilöä kuin yhteiskuntaakin (Runesdotter 2010), mutta ennen kaikkea niiden avulla pyrittiin vastaamaan mittaviin yhteiskunnallisiin ongelmiin (Thăng 2006). Opintoliittoja ja opintopiirejä alkoi syntyä 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä. Jo 1898 Nils Svensson Hermod perusti Ruotsin ensimmäisen kirjeopiston Englannin esikuvan mukaisesti. Aina 1960-luvun puoliväliin saakka kirjeopisto-opinnot olivat tavallisin pätevöittävä aikuisopintojen muoto. Pysyvänä ongelmana olivat kuitenkin korkeat keskeyttämisluvut.

Ensimmäistä kertaa valtio toimi aktiivisesti aikuiskoulutuksen saralla vuonna 1938 perustaen valtion iltakoulun, jonka oli tarkoitus antaa lahjakkaille aikuisille mahdollisuus kirjoittaa ylioppilaaksi. Valtiollinen aikuiskoulutus oli kuitenkin varsin rajallista aina 1960-luvulle asti (Henning-Loeb 2007; Thăng 2006). Rahallista opintotukea ei vielä ollut. Linee myös aiheellista mainita kurssitoiminta, jota käynnistettiin vapaana sivistystyönä joillakin yliopistopaikkakunnilla 1930-luvulla. Vuonna 1942 toiminta koottiin kansan yliopisto -nimikkeeseen (Folkuniversitetet).

Vuoden 1946 koulukomitea teki ehdotuksen aikuislukioiden perustamisesta (SOU 1948, s. 27), mutta sitä ei toteutettu. Sen sijaan myöhemmät selonteot ovat voimakkaasti painottaneet, miten tärkeää on antaa aikuisille pääsy korkea-asteen koulutukseen. Jotkut suurten kaupunkien opintoliitot aloittivat iltalukioita, ensimmäinen niistä perustettiin vuonna 1953 Tukholmaan. Toiminta ei saanut valtiontukea, vaan rahoitettiin käyttäjämak-

suin. Välitön motiivi iltalukioiden perustamiselle oli yliopistolainsäädännön muutos, joka poisti yliopistojen pääsyvaatimuksista ylioppilastutkinnon, kunhan hakijalla oli arvosana joissakin tietyissä aineissa.

Vastaisuuden aikuiskoulutuksen yleiset tavoitteet muotoili vuoden 1946 koulukomitea (SOU 1948, s. 27), joka oli kiinnittänyt huomiota päteväyttävän aikuiskoulutuksen tarpeeseen. Aika ei kuitenkaan ollut kypsä perusteellisempaan aikuiskoulutusuudistukseen 1950-luvulla. Taloudelliset resurssit olivat siihen vielä liian rajalliset.

Ruotsin työelämää leimasi 1960-luvulla huomattava elinkeinoelämän rakennemuutos. Vähemmän kannattavat yritykset pakotettiin rationalisoimaan toimintaansa tai ajettiin suorastaan konkurssiin. Näin työvoimaa siirrettiin kasvuyrityksiin aktiivisen työvoimapolitiikan voimin. Tavoitteena oli elinkeinoelämän tuottavuuden ja kilpailukyvyn vahvistaminen (Simonson 1988). Tämä oli tärkein syy voimakkaaseen työmarkkinakoulutuksen ja AMU-keskusten laajentamiseen, joka aloitettiin 1960-luvun alussa. Työmarkkinakoulutus suunnattiin yksipuolisesti työmarkkinoiden tarpeisiin ja eri ammattien koulutukseen ja aikuiskoulutusuudistusta ei tietoisesti sisällytetty viralliseen koulutusjärjestelmään, vaikka toisen asteen koulutukseen, yhtenäiseen lukiokouluun, sisällytettiin ammattikoulutus.

Selonteista voimakkaimmin Ruotsin aikuiskoulutukseen vaikuttivat 1960-luvulla opintososiaalinen selonteko (SOU 1962, s. 5), lukioselonteko (SOU 1965, s. 60) ja ammattikoulutusselvitys (SOU 1966, s. 3). Kaikissa näissä selonteissa perusteltiin aikuiskoulutuksen tarvetta yhteiskunnan nopeilla muutoksilla, tiedon lisääntymisellä ja elinkeinoelämän rakennemuutoksella. Aikuiskoulutuskysymyksiä ohjasi opintososiaalisen selvitysr ryhmän aikuispoliittinen valtuuskunta (Larsson 2003). Valtio alkoi osallistua yhä enemmän aikuiskoulutuskysymyksiin. Poliitiikan tavoitteena oli korvaavuus: niille, jotka eivät olleet saaneet kovin paljon koulutusta, annettaisiin nyt toinen mahdollisuus. Sosiaaliset, taloudelliset ja maantieteelliset seikat eivät saaneet olla syynä koulutuksellisille epäoikeudenmukaisuuksille. Vaille lukiokoulutusta jääneet nuoret aikuiset olivat tärkeä kohderyhmä. Pääperusteluna oli tuottaa hyvin koulutettua työvoimaa työmarkkinoille (Rubenson, Tuijnman & Wahlgren 1999; Lumsden Wass 2004).

Aikuiskoulutuksen tärkein tehtävä oli täyttää työmarkkinoiden tarpeet ja vastata koulutetun työvoiman kysyntään. Täällä muotoutuivat ja konkretisoituivat ne motiivit ja se aatteellinen perusta, johon aikuiskoulutuksen

voimakas kehittäminen vuodesta 1967 alkaen tukeutui. Tästä tuli uusi aikuisille tarkoitettu yleisen korkeakoulukelpoisuuden antava, ilmainen koulutus. Kunnat järjestivät kunnallista aikuiskoulutusta (*Komvux*) ja niille siirtyi näin olleen vastuu opintoliittojen iltalukioilta. Tiivistäen voidaan todeta, että aikuiskoulutuksen vahva institutionalisoituminen vuoden 1967 uudistuksen myötä oli suoraa seurausta niistä suurista uudistuksista, joita sodan jälkeen oli tehty toisen asteen koulutuksessa. Muutoksen juuret olivat inhimillisessä pääomassa ja sen esikuvana olivat iltalukiot.

Koulutuspolitiikka radikalisoitui 1970-luvulla. Aikuiskoulutus kehittyi ja sen tavoitteista keskusteltiin (Ahlén 1985). Vuosikymmentä leimasivat vuoden 1973 öljykriisi sekä kehittyvä ja vaativa hyvinvointipolitiikka. Pitkään jatkunut korkeasuhdanne hiipui, ja työttömyys alkoi kasvaa ja työmarkkinoilla syntyi konflikteja. Aina 1960-luvulta saakka vallalla ollut koulutusoptimismi vaihtui pessimismiin. Koulutus ei enää ollutkaan yksiselitteinen ratkaisu työelämän ja yhteiskunnan kaikkiin ongelmiin. Vuoden 1967 elitistisenä pidetty uudistus merkitsi sitä, että monet lyhyen tai puutteellisen koulutuksen saaneet eivät päässeet osalliseksi aikuiskoulutuksen uusista mahdollisuuksista. Aikuiskoulutuspolitiikka radikalisoitui ja sitä suunnattiin yhä enemmän yhteiskunnan heikoimmille ryhmille. Koulutuskuluja tuli kuroa umpeen ja demokratiaa tuli vahvistaa. Vuosikymmenen tärkein aikuiskoulutusuudistus esitettiin vuonna 1975 (Utbildningsdepartementet 1975, s. 23). Toistuvaa koulutusta tuli helpottaa ja aikuiskoulutuksen avulla tuli edistää opiskelijoiden henkilökohtaista kehitystä. Yksilön asemaa työmarkkinoilla tuli vahvistaa ja vähän kouluteuille tuli antaa täydentävää koulutusta. Toistuvasta koulutuksesta tuli käsite vuoden 1968 korkeakouluselonteossa (SOU 1973, s. 2). Käsitteen määritteli OECD:n tutkimusjärjestö CERI vuonna 1973.

Uudistusten myötä palkansaajat saivat 1970-luvulla oikeuden opinto-vapaaseen. Silloin päätettiin myös erityisestä aikuiskoulutustuesta. Uudistukset muuttivat aikuiskoulutuksen edellytyksiä ja vahvistivat kuntien asemaan aikuiskoulutuksen järjestäjinä (Fransson & Lunquist 1988; Johansson & Salin 2007). Keskustelu elinikäisestä oppimisesta alkoi 1960- ja 70-luvuilla. Kantavana ajatuksena oli toistuva koulutus. Käsitettä pohdittiin jo toistuvaa koulutusta koskevassa yliopistoselonteossa, (SOU 1959, s. 45; SOU 1973, s. 2), ja sitä pidettiin aikuiskoulutuksen periaatteellisenä ratkaisuna. Tavoitteena oli mahdollistaa työn ja opintojen vuorottelu.

Strategia sisältää koulutusresurssien uusjaon. Pidentetyn toisen asteen koulutuksen ei katsottu tuottavan toivottuja tuloksia, mistä syystä pidettiin parempana lisätä aikuiskoulutuksen ja korkea-asteen määrärahoja. Vaikka vuoden 68 selonteko, U 68, ei johtanutkaan suuriin muutoksiin, sen perusajatuksena oli kuitenkin sovittaa aiempaa paremmin yhteen työmarkkinoiden tarpeet ja koulutusjärjestelmän tulokset. Kun toistuva koulutus mahdollistettaisiin, aiemmat koulutusvalinnat eivät olisi niin kohtalokkaan ratkaisevia kuin aiempina vuosikymmeninä. Tarkoituksena ei ollut pidentää yhteenlaskettua koulutusaikaa, sen vain piti jakautua toisin elämän varrelle.

Uudistukset 1980–2000

Raportin *Formell vuxenutbildning – utveckling och förutsägelser* kirjoittajat Johansson & Sahin (2007) – Ruotsin aikuiskoulutuksen kaksi johtavaa henkilöä 1970- ja 1980-luvuilla – toteavat, että OECD kutsuu 1990-luvun alussa tekemässään selvityksessä Komvux-järjestelmää ”kruununjalokiveksi”.

Komvux, toisen asteen koulun aikuisille sovellettu muoto, valtion säätelemä ja suurelta osin myös valtion rahoittama, mutta kuntien järjestämä hajautettu järjestelmä oli ainutlaatuinen maailmassa. Pari tuhatta eri ikäistä opiskelijaa sai hyödyntää opetustarjonnan kirjoa, joka ulottui lukutaito-opetuksesta ja ulkomaalaisille suunnatusta ruotsin opetuksesta luki-on jälkeisiin ammattikoulutuksiin. Järjestelmä oli kehitetty ja perustettu kaikkiin Ruotsin kuntiin hieman yli kahdessakymmenessä vuodessa (Johansson & Salin 2007, s. 3).

Vuonna 1982 Komvux sai oman opetussuunnitelman, ja kaksi vuotta myöhemmin, 1984, tuli voimaan aikuiskoulutuslaki. Molemmat kuitenkin lakkautettiin 1990-luvun hajauttamis- ja kuntauudistuspyrkimyksissä. Vastuu koulusta siirtyi valtiolta kunnille. Komvux sai jälleen toisen asteen koulun kanssa yhteisen opetussuunnitelman. Työmarkkinakoulutusta ei edelleenkään pidetty virallisen koulutusjärjestelmän osana, vaan ensisijaisesti työmarkkinapoliittisena toimenä. Työmarkkinakoulutuksen valtionrahoitus muutettiin tulorahoitteiseksi toimeksiantokoulutukseksi ja se onkin vuodesta 1993 järjestetty valtionyhtiön toimintana. Uudistusstrategia 1980-luvulta merkitsi sitä, että pätevöittävä aikuiskoulutus sai yhä selkeämpiä sosiaalipoliittisia piirteitä. Rekrytointia suunnattiin osittain uusiin ryhmiin ja strategiana oli antaa ihmisille älyllisiä perusvalmiuksia, jotta he saisivat uutta pontta elämäänsä. Yksi selvä muutos on opetuksen

siirtäminen illasta päiväsaikana tapahtuvaksi. Toisen asteen koulutusta ei saanut enää laajentaa. Yksittäisille ryhmille suunnattu panostus vähenee 1980-luvulla ja palataan yleisempiin toimenpiteisiin, joita harjoitettiin 1960-luvulla. Aikuiskoulutuksen tuki jäädytetään. Aikuiskoulutuksen ja työelämän välistä yhteyttä aletaan jälleen korostaa 1980-luvulla. Enää ei ollut kyse työelämän demokratisoisesta, vaan aikuiskoulutuksen merkityksestä työelämän muutoksissa ja talouskasvun hyötytekijänä.

Varhaisella 1990-luvulla koettiin syvä talouskriisi. Työttömyys nousi voimakkaasti muutaman vuoden ajan. Vuosikymmenen alussa tehtiin hallintouudistus, jossa aikuiskoulutuksen ja toisen asteen koulutuksen yhteenkuuluvuutta jälleen vahvistetaan pätevöittävän aikuiskoulutuksen erityisen opetus suunnitelman kustannuksella. Hallintoperiaatteeksi otetaan tavoiteohjaus. Valtiolta antaa taas enemmän huomiota aikuiskoulutusta. Hallitus asetti komitean pohtimaan aikuisten osaamisen kansallista kartuttamista. Muutamaa vuotta ennen kuin viisivuotinen osaamisponnistus *Kunskapslyftet* käynnistettiin (1997), hallitus myönsi miljardi kruunua aikuiskoulutuksen erityispanostukseen. Tavoitteena oli puolittaa työttömyys. *Kunskapslyftet* voidaan monessa mielessä nähdä tapana organisoida aikuiskoulutuksen uudistustyö (Lumsden Wass 2004). Sen myötä kunnat saivat paljon vaikutusvaltaa uudistuksen toteutukseen.

Poliittisten linjausten tasolla Ruotsiin on vaikuttanut suuresti paitsi EU, myös UNESCO:n, OECD:n ja Euroopan neuvoston keskustelut. Jo vuonna 1972 UNESCO julkaisi raportin *Learning to Be*, jonka päätoimittajana oli silloinen Ranskan opetusministeri Edgar Faure (Faure 1972). Vuonna 1996 UNESCO julkaisi raportin *The Treasures Within*, jonka päätoimittajana oli Jacques Delors (Delors 1996). Vuonna 1995 EU julkaisi valkoisen kirjan *Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa* (EU 1995). Elinikäisen oppimisen käsite tuli yhä keskeisemmäksi kansallisessa koulutuspoliittisessa keskustelussa. Poliittisella tasolla ryhdyttiin käyttämään käsitteitä arkioppiminen (oppiminen ilman selvää oppimistilannetta), ei-virallinen oppiminen (koulutuslaitoksen ulkopuolella järjestetty koulutus) ja virallinen oppiminen (yhteiskunnan ylläpitämän koulutuslaitoksen antama opetus).

8.9 Lähteet

Ahlén, S. (1985). Ds U 1985:10. *Vuxenutbildning – 1970-talets reformer*. En utvärdering. Arbetsministeriet, Undervisningsministeriet & Finansministeriet (1999). *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse*. Albertslund: Schultz Information.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (1981). *Stortingsmelding nr. 45 (1980-81) Utdanning og arbeid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Danish Ministry of Foreign Affairs (2010). *Factsheet Denmark. Denmark – an overview*. Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs.

Delors, J. Ed. (1996). *The Treasures Within*. Unesco.

Elvander, N. (2002). "The Labour Market Regimes in the Nordic Countries: A Comparative Analysis". In: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 2.

EU (1995). *Teaching and Learning – Towards the Learning Society. White Paper on Education and Training*. Lanham: Bernan Associates.

Faure, E., et. al. (1972). *Learning to be. The world of education today and tomorrow*. Paris: Unesco.

Folketinget (1984). *Forslag til folketingsbeslutning om et 10 punkts program for voksenundervisning og folkeoplysning*. Beslutningsforslag nr. B 114, fremsat den 4. april 1984 af Ole Vig Jensen (RV), Bilgrav-Nielsen (RV), Estrup (RV) og Niels Helveg Petersen (RV).

Fransson, A. & Lunquist, O. (1988). *Komvux rekryterar rätt! En jämförelse av rekryteringsmönstret till etapp 1 höstterminerna 1980 och 1987*. Publikationer från institutionen för pedagogik 1988:04. Göteborgs universitet.

Henning-Loeb, I. (2007). *Utveckling och förändring i kommunal vuxenutbildning: En yrkeslivshistorisk ingång med berättelser om lärbanor*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis. Gothenburg Studies in Educational Sciences 237.

Johanson, J. (2002). *Fra beskæftigelseslejr til moderne AMU-Center – historien om AMU Hoverdal*. Retrieved from <http://www.hoverdal.dk/Generel/historie.htm>

Johansson, K. & Salin, S. (2007). *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Hässleholm, Härnösand och Norrköping: Nationellt centrum för flexibelt lärande. Särtryck.

Kirke- og undervisningsdepartementet (1989). *Stortingsmelding nr. 43. Mer kunnskap til flere*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.

Klinkby, E. (2004). *Historien om VUC – fra teknisk forberedelse til livslang læring*. Frederiksberg: RosLähde Universitetsforlag.

Korsgaard, O. (1997). *Kampen om lyset. Dansk voksenoplysning gennem 500 år*. Copenhagen: Gyldendal.

Korsgaard, O. (1999). *Kundskabskapløbet – uddannelse i videnssamfundet*. København: Gyldendal.

Kunnskapsdepartementet (1976). *Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven), LOV-1976-05-28-35*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

- Larson, A. (1994). *VUS – effekten på længere sigt. Evaluering af Lov om voksenuddannelsesstøtte*. København: Forskningscenter for Voksenuddannelse.
- Larsson, U. (2003). *Olof Palme och utbildningspolitiken*. Hjalmarsson & Högberg.
- Lassen, M. (1998). *Da søstre lod våbnene lyne - om uddannelsespolitik i LO-familien siden 1960*. (Arbejdsrapport No. 1998:1). Ålborg: Aalborg Universitet, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Lov om tilskud i anledning af ungdomsarbejdsløsheden. Lov nr. 186 af 20. maj 1933.
- Lumsden Wass, K. (2004). *Vuxenutbildning i omvandling. Kunskapslyftet som ett sätt att organisera förnyelse*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis. Gothenburg Studies in Educational Sciences.
- Mailand, M. (2009). "Perspektiven des skandinavischen korporatismus – Dänemark und Norwegen im Vergleich". In: *WSI-Mitteilungen*, 2009(1).
- Milana, M., & Sørensen, T. B. (2009). "Promoting democratic citizenship through non-formal adult education: The case of Denmark". In: *Scandinavian Journal of Educational Research*, 53(4), 347–362.
- Ministry of Education (1997). *The joy of learning. A national strategy for lifelong learning. Committee report: 1997, 14*. Helsinki: Ministry of Education.
- Mørch Jacobsen, K. (1982). *Voksenundervisning – for hvem til hvad?* København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (1982). *Voksenundervisningen i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Nordisk Ministerråd (1995). *Guldtavlerne i græsset – livslanglæring for alle*, nr. 1995:002. København: Nordisk Ministerråd.
- Norges offentlige utredninger (1988). *Med viten og vilje*. NOU 1988:28. Oslo: Norges offentlige utredninger
- OECD (2001a). *Thematic Review on Adult Learning: Denmark. Background Report*. Paris: OECD.
- Payne, J. (2006). "The Norwegian competence reform and the limits of lifelong learning". In: *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 25, No. 5.
- Raunio, T. (2007). "Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union", In: *Government and Opposition*, Vol. 34, Issue 2.
- Ringsted, M. (2002). AMU i en brydningstid. *Uddannelse*, (9). Retrieved from <http://udd.uvm.dk/200209/index.htm?menuid=4515>
- Rubenson, K. Tuijnman, A. & Wahlgren, B. (1999). Från kunskapslyft till en strategi för livslångt lärande: ett perspektiv på svensk vuxenutbildningspolitik. I: SOU 1999:141. *Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande – Ett perspektiv på svensk vuxenutbildningspolitik*. Kommittén om ett nationellt Kunskapslyft för vuxna. Stockholm.
- Runesdotter, C. (2010). *I otakt med tiden?: folkhögskolorna i ett föränderligt fält*. Göteborg : Acta Universitatis Gothoburgensis, Gothenburg studies in educational sciences, 296.
- Simonson, B. (1988). *Arbetarmakt och näringspolitik*. Arbetslivsfonden.

- SOU 1948:27. *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till diskussion*. Stockholm.
- SOU 1959:45. *1955 års universitetsutredning. Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle: riktlinjer och förslag till utbyggnad*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1962:5. *Vidgad vuxenutbildning på gymnasiestadiet*. Studiesociala utredningen. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1965:60. *Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola. 1960-års gymnasieutredning*. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1966:3. *Yrkesutbildningen*. Yrkesutbildningsberedningen. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1973:2. *Högskolan: Betänkande av 1968 års utbildningsutredning (U 68)*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Statistics Iceland (2011). *Population development 2010. Statistical series 96(18)*. Reykjavik: Statistics Iceland.
- Thång, P-O. (2006). *Vuxenutbildningens framväxt. I: Larsson, S. & Olsson, L-E. Om vuxnas studier*. Lund: Studentlitteratur.
- Tøsse, S. (2005). *Folkeopplysning og vaksenopplæring. Idear og framvekst gjennom 200 år*. Oslo: Didakta Norsk Forlag.
- Undervisningsministeriet (1989). *Lov om voksenuddannelsesstøtte, Lov nr. 336 af 24. maj 1989*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2000). *Lov om åben uddannelse (erhvervsrettet voksenuddannelse) m.v., Lov nr. 508 af 30. juni 2000*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2001a). *Taxametersystemet for de videregående uddannelser. Rapport fra undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2001b). *Rapport fra udvalget om de almene uddannelser*. København: Undervisningsministeriet.
- Utbildningsdepartementet (1975). *Regeringens proposition om vidgad vuxenutbildning samt studiestöd till vuxna m.m. Prop. 1975:23*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Østergård, U. (2006). "Denmark: A Big Small State – The Peasant Roots of Danish Modernity". In J. L. Campbell, J. A. Hall & O. K. Pedersen (Eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism*. Copenhagen: DJØF Publishing.

Elinikäinen oppiminen Pohjoismaiden tehokkaat strategiat

Pohjoismaiden väestöstä suhteellisen suuri osa osallistuu aikuis- ja täydennyskoulutukseen ja kehittää osaamistaan eri tavoin. Kuitenkin aikuisväestön, etenkin vähän koulutettujen ja maahanmuuttajien, osallistumista koulutukseen on tarpeen lisätä EU:n vuonna 2000 hyväksymän Lissabonin strategian mukaisesti.

Pyrittäessä tähän tavoitteeseen keskeisiä vaikutuskeinoja ovat toisaalta viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten, toisaalta koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö. Niinpä onkin mielenkiintoista tarkastella, miten osapuolten väliset suhteet vaikuttavat aikuis- ja täydennyskoulutukseen ja osaamista kehittävään toimintaan osallistumiseen.

Pohjoismaiden ministerineuvoston toimeksiannosta tässä vertailututkimuksessa kartoitetaan Pohjoismaiden koulutuspoliittisia strategioita elinikäisen oppimisen saattamiseksi koko väestön ulottuville. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti koulutuspolitiikan seuraaviin kolmeen elementtiin:

- viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyö
- koulutuslaitosten ja yritysten yhteistyö, neuvonta mukaan lukien
- työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavien avaintaitojen vahvistamiseksi tehdyt toimenpiteet.

Raportti on jäsennelty näiden kolmen pääaiheen ympärille ja sen lopussa esitetään suosituksia jatkotoimenpiteiksi ja -tutkimuksiksi.