

”Elinikäisen oppimisen kulttuuri juurrutetaan joka ainoaan kansalaisryhmään” – havaintoja OECD:n vaikutuksista suomalaisessa aikuiskoulutuspolitiikassa

Johdanto

Kansainväliset vaikutteet koulutuspolitiikassa ovat voimistuneet erityisesti 1980-luvulta lähtien kautta koko teollistuneen maailman. Yhtäältä maat ovat aktiivisesti lainanneet toisiltaan koulutuspoliittisia ideoita ja ”hyviä käytäntöjä” (Ball 1998; Phillips 2015; Phillips & Ochs 2004; Steiner-Khamsi 2004), ja toisaalta ylikansalliset organisaatiot ovat asiantuntijuuteen vedoten pyrkineet vaikuttamaan eri maiden kansalliseen koulutuspolitiikkaan oman agendansa suuntaisesti (Corbett 2005; Dostal 2004; Kallo 2009; Stone 2004). Vaikuttamisen keinot vaihtelevat kovista pehmeisiin ja vaikutusmekanismit suorista epäsuoriin. Esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n ajami- en koulutuspoliittisten ajatusten ja suositusten suoria vaikutuksia voi olla vaikea jäljittää ja dokumentaation puuttuessa usein myös mahdotonta todentaa pitävästi. OECD:llä ei ole määräys-

valtaa kansalliseen lainsäädäntöön, ja sen toimintaa koulutuspolitiikassa onkin kuvattu pehmeäksi vallankäytöksi, monenlaisiin analyyseihin, politiikka-arviointeihin ja vertailuihin nojaavaksi suostutteluksi (ks. Bieber & Martens 2011; Grek 2009; Martens & Jakobi 2010). OECD:n vaikutus eri maiden koulutuspolitiikkaan tapahtuu paljolti ajattelumallien, järkeilyjen ja käsitteiden omaksumisen kautta. Tiedon ja informaatiotuotannon hallinta mahdollistaa vaikuttamisen jäsenmaiden politiikan agendoihin ja sitä kautta myös lainsäädännöllisiin uudistuksiin. OECD:n vaikutukset voivat olla suurempiakin, kun maiden hallitukset alkavat panna toimeen esimerkiksi politiikka-arvioinneissa esitettyjä suosituksia tai ryhtyvät toimenpiteisiin kohentaakseen sijoitustaan maiden välisissä vertailuissa.

Koetamme tässä artikkelissa hahmottaa, miten OECD:n vaikutus näkyy Suomen aikuiskoulutuspolitiikassa ja -toimenpiteissä parin viime vuosikymmenen aikana, jolloin aikuiskoulutuspolitiikkaa on alettu muotoilla elinikäisen oppimisen käsitteen alla. Suomessa on viimeistään 1990-luvulta lähtien koulutuspolitiikkaa tehty paljolti samassa uusliberalistisessa hengessä kuin monissa länsimaissa. OECD:tä voi perustellusti pitää yhtenä tärkeänä uusliberalistisen yhteiskunta- ja talousajattelun puolestapuhujana, ja uusliberalistisista järkeilyistä on tullut niin talous- kuin koulutuspolitiikassakin verraten yleisesti hyväksytyjä totuuksia (Rizvi & Lingard 2009; Sellar & Lingard 2013; Silvennoinen & Kinnari 2015). Sen vuoksi taustoitamme Suomen aikuiskoulutuspolitiikan muutosta kehystämällä sen osaksi koulutuspolitiikassa yleisemminkin omaksuttuja uusliberalistisia ajatuksia ja käytäntöjä. Yksityiskohtaisempaan analyysiin otamme OECD:n arviointiryhmän toteuttaman teematutkinnan Suomen aikuiskoulutuspolitiikasta vuonna 2001 ja aikuisten perustaitojen arvioinnin (PIAAC) tulosten vastaanoton Suomessa vuonna 2013.

Aikuiskoulutuspolitiikan käänne 1980-luvulla

Kun suomalaisen aikuiskasvatuksen ja -koulutuksen historiaa jaotellaan peräkkäisiin vaiheisiin, samalla paikannetaan aikuis-koulutuspolitiikan muutoksia – ja kuvataan yhteiskuntapolitiikan muutoksia yleisemminkin. Noin neljännesvuosisadan ajanjakso 1960-luvulta 1980-luvun puoliväliin on nimetty *valtiojohtoiseksi suunnittelukeskeiseksi ajaksi*. Sille oli leimallista usko keskitettyyn suunnitteluun, jonka kultakausi taittui 1980-luvun puolivälissä muuntuen *markkinasuuntautuneen aikuiskoulutuksen aikakaudeksi*. (Esim. Alanen 1992; Lehtisalo & Raivola 1992; Tuomisto 2002.) OECD:nkin edustamiin uusliberalistisiin talous- ja yhteiskuntaoppeihin perustuvaa markkina-ajattelua alettiin soveltaa julkisissa palveluissa yleisemminkin (ks. Silvennoinen, Kallalahti & Varjo 2016), mutta suomalaisessa koulutuspolitiikassa markkina-ajattelun soveltamisen koekenttänä sai toimia juuri aikuiskoulutus (Varmola 2002). Markkinakäsitteet löivät läpi koulutuspoliittisessa keskustelussa viimeistään vuonna 1987, kun Valtioneuvosto teki aikuiskoulutuksen rahoitusta koskevan periaatepäätöksen (Vnp 1987). Koulutusmarkkinat määriteltiin opetusministeriössä ”erilaisina koulutusmahdollisuuksina”, ”joita julkiset ja yksityiset koulutuksen järjestäjät tarjoavat erilaisilla hinnoilla, eri laatuksina ja erilaisissa kokoonpanoissa. Toisaalla ovat kuluttajat – yksityiset henkilöt, työnantajat, yritykset, ammattiyhdistykset tai järjestöt – joilla on erilaisia tarpeita ja erilaisista kykyä maksaa koulutuksesta.” (OPM 1989, 28.)

Ylikansallisten organisaatioiden – erityisesti Euroopan unionin, Maailmanpankin ja OECD:n – vaikutus kansallisiin koulutuspolitiikkoihin ja yleisemminkin koulutusta koskevaan ajatteluun on vahvistunut viime vuosikymmenten aikana selvästi. Kautta koko OECD-maailman aikuisväestön koulutus ymmärretään tätä ny-

kyä *elinikäisen oppimisen* ideologian käsittein ja ajattelumallein. (Centano 2011; Green 2002; Schuetze 2006.) Elinikäisen oppimisen diskurssissa päätoimija on kilpailukyvyystään huolehtiva yksilö vastuineen ja velvollisuuksineen. Suomessakin 1980-luvulla alkanutta aikuiskoulutuksen uudistusaaltoa leimasi usko siihen, että markkinatalouden lakien mukaisesti toimiva koulutus tuottaa tehokkaimmin tuloksia. Usein toistuviksi iskusanoiksi markkinoiden ja tehokkuuden rinnalle nousivat vapaus ja joustavuus. Tässä yhteydessä vapaus merkitsee ostajan vapautta valita ostovoimansa mukaisesti sellaisia palveluja kuin haluaa. Joustavuus taas liittyy asiakkaiden palveluun: oppilaitosten oli opetettava tarjoamaan tuotteitaan ostajan halujen ja markkinoilla ilmenevän kysynnän mukaisesti. Tässä mallissa oppilaitosten olisi parasta toimia yritysten tavoin, jotta ne käyttäisivät varansa mahdollisimman tehokkaasti hyödykkeensä tuottamiseen. (Silvennoinen 2014; Kinnari & Silvennoinen 2015.)

Suomalaisen koulutuspolitiikan superideologian, tasa-arvon tavoittelun, rinnalle 1980-luvun lopulla nousseen markkinoliberalistisen koulutuspolitiikan peruselementit olivat (Varmola 2002, 121–122; Rinne 2003): koulutuksen yksilöllinen valinta (esimerkiksi koululaisten ja heidän vanhempiansa oikeus valita itselleen sopiva koulu useista vaihtoehdoista, kysyntälähtöinen aikuiskoulutus); yksityisten palvelujen nousu julkisten rinnalle koulutuksen tarjonnassa (koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten omistuspohjan laajeneminen yksityiselle sektorille); oppilaitosten välinen kilpailu ja erikoistuminen (profiloituminen omille vahvuusalueille); tehokkuusvaatimus koulutuspalvelujen tuottamisessa (vähemmällä enemmän); osavastuun siirtyminen koulutuspalvelujen kustannuksista niiden kuluttajille (osana valtion ja kansalaisen suhteen uudelleen määrittelyä). Näitä markkinoliberalistisia piirteitä omaksuttiin vaihtelevassa määrin läpi koko

koulutusjärjestelmän, perusopetuksesta yliopistoihin ja aikuis-koulutukseen.

Samantyyppisten koulutus uudistusten toteuttaminen yhtä aikaa kautta koko teollistuneen maailman oli esimerkiksi Geoff Whittyn ym. (1998, 31) mukaan osa talouden, politiikan ja kulttuurin globalisaatiota, jossa monet kansalliset instituutiot alkoivat yhtenäistyä, valtion byrokraatit fragmentoitua ja julkisena hyvinvointipalveluna ylläpidetty yhtenäinen massakoulutus väistyä eriytyvien koulutuspalvelujen tieltä. Siirtyminen uudenslaisiin toimintatapoihin merkitsi hyvinvointipalveluissakin massatuotannon ja massakulutuksen osittaista korvautumista väestöryhmien erityistarpeiden ja maksukyvyyn mukaan eriytyvillä terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluilla. Uuden tuotantotavan mukaan organisoidun koulutusjärjestelmän osien oli alettava eriytyä ja profiloitua, ja eriytyvän järjestelmän oli määrä tuottaa joustavasti markkinamuutosten mukaan sopeutuvia, monitaitoisia ja innovatiivisia työntekijöitä. Yhteiskuntapolitiikassa aiempien makrotaloudellisten työllisyyden ja kysynnän ylläpitämisen tavoitteiden tilalle nostettiin yritysmaailman toimintaehtoihin ja -edellytyksiin paremmin sopivat tavoitteet. Julkisen vallan toimet makrotalouteen puuttumiseksi alettiin nähdä kilpailua väärinä, yrityksille vahingollisina interventioina. (Silvennoinen 2014.) Talouselämän toimijoiden edunvalvojana ja ensisijaisesti talouskasvua tavoittelevan politiikan puolestapuhujana OECD oli tämän muutoksen näkyvimpiä asianajajia.

Albert Tuijnman (1992, 210–219) kokosi 1990-luvun alussa markkinaperusteisen aikuiskoulutuspolitiikan tunnuspiirteet yhdeksään kohtaan seuraavasti:

1. Ekonomismi: aikuiskoulutuksen uskotaan edistävän taloutta ja sen pitää tuottaa taloudellisia hyötyjä.

2. Ammatillisen koulutuksen korostus: aikuiskoulutuspolitiikassa kehitetään erityisesti ammatillista koulutusta yleisivistävän jäädessä vastaavasti vähemmälle.
3. Taloudellinen pidättyvyys: julkisia koulutusmenoja ei lisätä.
4. Desentralisaatio: valtiovallan rooli koulutusta koskevassa päätöksenteossa vähenee, kun valtaa siirretään paikalliselle tasolle.
5. Individualismi: koulutuksen suunnittelussa asetetaan yksilöiden koulutuskysyntä ”yhteiskunnallisten tarpeiden” edelle.
6. Mitattavuus: koulutuksen tehokkuutta on voitava mitata ja tehostomuutta on karsittava markkinamekanismien avulla.
7. Uusien toimijoiden aktivoituminen koulutuspolitiikassa: valtion keskushallinnon ohella koulutusta koskevaan päätöksentekoon osallistuvat aiempaa vahvemmin paikalliset viranomaiset ja päätöksentekijät sekä yhteiskunnallisesti vahvat etujärjestöt, kuten elinkeinoelämä ja työmarkkinoiden osapuolet.
8. Fragmentoituminen: monimuotoistuuessaan koulutus sirpaloituu, mikä näyttäytyy kansalaiselle vaikeasti hahmotuttavana koulutustarjontana, mikä puolestaan lisää neuvontapalvelujen tarvetta.
9. Perustaitojen puute: koska koulussa ei voida opettaa kaikkia tulevaisuudessa tarvittavia tietoja ja taitoja, on paran-

nettava erityisesti oppimisvalmiuksien ja oppimishalukkuuden omaksumista.

Tuijnmanin erittelemistä tunnuspiirteistä monet tulivat tutuiksi myös Suomen aikuiskoulutuksessa. Meillä uusliberalistisen politiikan toteuttaminen sai verratonta vetoapua 1990-luvun taluskriisistä: kun valtion tulot suorastaan romahtivat, ovet hyvinvointivaltiolle vaihtoehtoisille poliittisille ajatuksille avautuivat, ja lama ikään kuin valtuutti politiikantekijät julkisen talouden yönkiristykseen. Markkinaliberalismin talousopit esitettiin lääkkeenä kriisiin. Kilpailukyvyistä tuli vähitellen hegemoninen diskurssi, johon vedoten julkisia menoja leikattiin. Raija Julkusen (2001, 13) mukaan 1990-luvulla Suomessa pysäytettiin noin 30 vuotta kestänyt sosiaalipolitiikan laajenemisen kausi ja toteutettiin kansainvälisestikin poikkeuksellisen mittava säästöohjelma. Sen jälkeen ei enää palattu entiselle tasolle ja lamaa edeltäneeseen hyvinvointipolitiikkaan.

Ylikansallisten ideologioiden omaksuminen ja soveltaminen käytäntöön kansallisessa koulutuspolitiikassa tapahtuu kussakin maassa kansallisen edun nimissä. Mutta hallitusten kokema tarve mukautua ylikansallisiin paineisiin voidaan nähdä myös kansallisesti omaleimaisen politiikan liikkuma-alan kaventumisena. Suomen kannalta tärkein merkkipaalu kansallisen politiikan mahdollisuuksiin ja rajoihin iskettiin vuonna 1996, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin. Euroopan unioniin liittymisestä alkoi uudenlainen lainsäädännön aika. Kansallinen sivistyslainsäädäntö sai unionilta direktiiviraamit, jotka rajasivat kansallisen päätöksenteon liikkumavaraa: ”uutta luovalle innovatiiviselle säätämiseksi asetettiin suitsia”, kuten Koulutussuunnittelun neuvottelukunnan pitkäaikainen puheenjohtaja Liekki Lehtisalo (2009, 51) asian muotoili. Vaikka OECD:llä ei ole vastaavaa lainsäädän-

nöllistä valtaa, sillä on kansainvälisiin vertailuihin ja arviointeihin perustuvaa asiantuntijavaltaa ja vahva julkisuuskoneisto sanomansa esille tuomiseksi. (Silvennoinen 2014.)

OECD:n (1973, 1975) dokumenteissa puhuttiin 1970-luvulla *jaksottaiskoulutuksesta*, jossa mallissa työ- ja koulutusjaksot vuorottelevat keskenään (ks. Centano 2011, 2017). Vähitellen jaksottaiskoulutus sai kuitenkin antaa tilaa *elinikäiselle oppimiselle*, vaikka useat ajatukset jäivätkin elämään. Euroopan parlamentti ja neuvosto julistivat vuoden 1996 *elinikäisen oppimisen vuodeksi Euroopassa*. Niin ikään OECD:n koulutuskomitean ministerikokouksen teemana oli tuolloin *elinikäisestä oppimisesta todellisuutta kaikille*. Vuonna 1996 OECD:n julkaisemassa raportissa *Lifelong Learning For All* korostettiin aiempaa enemmän oppilaitosten ulkopuolella tapahtuvaa oppimista (OECD 1996). Tämä näkemys löi läpi vahvasti myös Suomessa. (Rinne & Salmi 1998; Rinne & Vanttaja 1999, 112.) Oppimisen siirtyminen oppilaitosten ulkopuolelle (työpaikoille ja kansalaisten omaehtoiseen opiskeluun) oli myös keino säästää julkista rahaa ja siirtää vastuuta ammattitaitojen kehittämisestä kansalaisille itselleen. Aikuiskoulutuksen irtoaminen entisistä institutionaalisista rakenteistaan kohti kaikkialla tapahtuvaa elinikäistä ja elämänlaajuista oppimista on ollut Arto Jauhiaisen ja Marika Alho-Malmelinin (2003, 2004) mukaan eräänlainen koulutususkon reformaatio, jonka myötä myös entiset ajattelutavat ja käsitteet saivat väistyä ja antaa tilaa uudennlaisille tulkinnoille koulutuksesta ja oppimisesta. EU:n ja OECD:n määrittelemän elinikäisen oppimisen aallonharjalle haluttiin Suomessakin. Vuonna 1997 elinikäisen oppimisen komitean työnä syntyi Suomeen *kansallinen elinikäisen oppimisen strategia*, joka julkaistiin Olli-Pekka Heinosen ministerikaudella mietintönä nimellä *Oppimisen ilo* (Kom 1997:14). Komitean toimeksiäntö kattoi elinikäisen oppimisen näkökulmasta toki myös

nuorten koulutuksen, mutta kirjatessaan elinikäisen oppimisen kansallista strategiaa se esitti mittavia yleisesti aikuiskoulutusta koskeneita ehdotuksia (ks. Silvennoinen, Tulkki & Honkanen 1998).

Viimeistään siis 1990-luku merkitsi aikuiskoulutuspolitiikan käännettä, joka alkoi edellisellä vuosikymmenellä irrottautumisenä UNESCO-laisesta, yhteiskunnalliseen tasa-arvoon ja demokraattiseen hyvinvointiyhteiskuntaan pyrkinneestä koulutuspolitiikasta ja siirtymisenä kohti OECD-läistä, elinikäisen oppimisen ja koulutuksen ja talouden yhteyttä korostavaa politiikkaa (Kinnari 2019; Rubenson 2004, 2006, 2009).

OECD koulutuspolitiikan vaikuttajana

Suomen koulutuspolitiikassa kaksi tärkeintä ylikansallista vaikuttajatahoja ovat OECD ja Euroopan unionin komissio. Niiden koulutuspoliittisissa asiakirjoissa ja arvioivissa raporteissa esitetyt tavoitetilat rakennetaan tietyille itsestäänselvyyksinä otetuille etukäteisoletuksille, jotka voidaan tulkita myös ideologiseksi suostutteluksi (Saarinen 2008; Laalo, Kinnari & Silvennoinen 2019). OECD:n tavoitteena on jäsenmaiden taloudellisten etujen ajaminen, vapaakaupan edistäminen, talouskasvu ja aineellisen hyvinvoinnin lisääminen sekä aktiivinen lobbaaminen kansalliseen päätöksentekoon vaikuttamiseksi (esim. Kallo 2009, 21–22). Markkinatalouden logiikka on leivottu järjestön toiminnan sisään myös koulutuspoliittisissa kysymyksissä, ja sen näkemykset koulutuksesta pohjautuvat enemmän tuotannon kasvua palvelemaan inhimilliseen pääomaan kuin esimerkiksi humanistiseen sivistysideologiaan (ks. esim. Field 2006, 14).

Koulutusasiat ovat kuuluneet OECD:n työnkuvaan perustamisvuodesta 1960 lähtien. Suomi liittyi järjestöön vuonna 1969, ja niihin aikoihin koulutuspoliittinen vaikuttaminen alkoi näkyä myös organisaation rakenteissa. Koulutustutkimuksen ja innovaatioiden keskus CERI perustettiin vuonna 1968 ja koulutuspolitiikkakomitea (tuolloinen koulutuskomitea) vuonna 1970. Koulutuksen vahvistuvasta asemasta OECD:n työssä kertoo sekin, että syksyllä 2002 OECD:hen perustettiin koulutusasioita varten oma osasto. Aiemmin koulutusasiat kuuluivat DEELSA-osastoon, jonka tehtävänä oli käsitellä myös sosiaali- ja työasiat. Myöhemmin koulutuksen alueella työskenteleviä osastoja perustettiin lisää. (Ahola & Laukkanen 2004, 7.)

OECD:n koulutuspolitiikan tärkeä tavoite on inhimillisen pääoman tuottaminen globaaleille työmarkkinoille. OECD on joskus tulkittu ”globalisoivaksi toimistoksi”, jonka rooli kansainvälisten koulutusideoiden virrassa ja koulutusta koskevan tiedon hallinnassa on aivan olennainen (Jauhiainen ym. 2001; Rinne 2004). OECD on ylikansallisesti vahva agendan asettaja nostamalla (usein tilastolliseen) tutkimukseen perustuvien raporttien avulla esille ajankohtaisia teemoja, joiden osalta jäsenmaiden politiikkaa arvioidaan. OECD vaikuttaa myös suoremmin niin koulutuspolitiikkaan kuin työvoima- ja talouspolitiikkaan esimerkiksi vertailevien maa-arviointien ja indikaattorituotannon kautta. Ne antavat hallituksille referenssitietoa eri maissa harjoitetun politiikan menestyksellisyydestä ja mahdollistavat suorituskyvyn mittaamisen (*benchmarking*), minkä kautta politiikka ja käytännöt leviävät maasta toiseen. (Fredriksson 2003; Kallo 2009; Rinne 2008.) Kansainvälisesti vertailevaa indikaattoritietoa sisältävien massiivisten raporttien julkaiseminen aiheuttaa painetta jäsenmaiden opetusministeriöissä sen suhteen, ”miten me vertailuisa menestymme”. OECD:n julkistukset politiikkasuosituksineen

ovat kehittyneet jo jonkinlaisiksi mediaspektaakkeleiksi ja ylittävät meilläkin aina uutiskynnyksen. Varsinkin PISA-arviointien julkistukset ovat tarkoin suunniteltu, koko OECD-maailman huomion kaappaava tapahtuma. Poliittiset päättäjät kuuntelevat analyysijä ja suosituksia herkällä korvalla.

OECD:n tekemä kansainvälinen vertailu on saanut kolmentyyppisiä muotoja (Ahola & Laukkanen 2010, 9–10). Ensimmäisen ryhmän muodostavat eri maiden järjestöltä tilaamat *koulutuspolitiikan maatutkinnat*. Keskeinen motiivi tutkintojen tilaamiselle on halu saada ulkopuolinen näkemys koulutuspolitiikan onnistumisesta ja käytettyjen keinojen riittävydestä. Suomen koulutuspolitiikkaa arvioitiin ensimmäisen kerran vuonna 1981, jolloin kohteena oli koulutuspolitiikan kokonaisuus. Arvioinnin tilaamiseen saattoi vaikuttaa se, että OECD oli tuolloin jo tutkinut Norjan, Tanskan ja Ruotsin koulutuspolitiikan, Ruotsin jopa kahdesti. Lähivertailupiiriä ajatellen oli siis jo Suomenkin vuo-ro osallistua vertailuun, mihin päätöksentekijät saattoivat tuntea jopa jonkinlaista painetta.

Toisen kansainvälisen vertailun ryhmän muodostavat 1990-luvun loppupuolella aloitetut *teematutkinnat*. Maatutkintojen kysyntä oli alkanut hiipua, ja koulutuskomiteassa oli ryhdytty kyseenalaistamaan vain yhtä maata koskevien tutkintojen hyödyllisyyttä muille maille. Teematutkinnoissa keskitytään tärkeäksi koettuun aihealueeseen, jonka toteutumista vertaillaan usean jäsenmaan kesken. Suomeen kohdistetuissa teematutkinnoissa ovat kohteina olleet aikuiskoulutuksen lisäksi koulutuksesta työelämään siirtyminen, varhaiskasvatus ja esiopetus, uraohjaus, opettajat, koulutuksen tasa-arvo, kolmannen asteen koulutus, koulujen johtajuus sekä koulutusjärjestelmien tuotosten parantamista jäsentävät lähestymistavat. Esimerkiksi Laukkasen (2004) mukaan teematut-

kinnoista on omaksuttu runsaasti aineistoa kansallisen politiikan muotoilusta käytävään keskusteluun Suomessa.

Kolmas kansainvälisen vertailun muoto ovat *koulutusindikaattorit*. Indikaattorituotanto käynnistyi 1980-luvun lopulla, ja ensimmäinen *Education at a Glance* ilmestyi vuonna 1992. Taustalla oli ajatus, jonka mukaan globalisoituvassa maailmassa jäsenmaiden oli yhä tärkeämpää saada kattava kuva oman koulutusjärjestelmänsä piirteistä kansainvälisessä vertailussa. Merkittävä taustatekijä indikaattorituotannon arvostukselle on ollut OECD:n pitkäjänteisyys ja menetelmällinen kuri indikaattorien kehittämisessä ja indikaattorituotannon laadun ylläpitämisessä. Koulutusindikaattorit kattavat koulutuksen panokset, koulutukseen osallistumisen, koulutuksen prosessit ja koulutuksen tuotokset. Koulutuksen tuotoksia kuvaavien indikaattorien osuus oli vielä 1990-luvun lopulla esimerkiksi panosindikaattoreihin verrattuna kapea ja vähäinen. Niillä ei riittävästi tavoitettu koulutuksen tuloksia. 2000-luvulla koulutusvertailut ovat huipentuneet oppimistulosten ja osaamisen mittaamiseen yksilöitä testaamalla. (Ahola & Laukkanen 2010.) Ensimmäisessä aikuisten lukutaitotutkimuksessa, *International Adult Literacy Surveyssä* (IALS), tiedonkeruu toteutettiin vuosien 1994–1998 aikana. Suomea koskeva raportti valmistui vuonna 2000. Tutkimusasetelmaa kehitettiin eteenpäin 2000-luvun alkuvuosina *Adult Literacy and Life Skills Surveyssä* (ALL), ja vuonna 2012 toteutettiin Suomessakin tiedonkeruu *Programme for the International Assessment of Adult Competences* -hankkeessa (PIAAC).

Kuten Ahola ja Laukkanen (2010, 11) toteavat, Suomessa on totuttu luottamaan OECD:n analyysiin, joten niistä saatu tieto johtaa usein valtiovallan toimenpiteisiin. Esimerkiksi IALS-hanke paljasti, että suurella osalla OECD:n jäsenmaiden väestöstä oli niin heikko funktionaalinen lukutaito, että analyysin tekijät ar-

vioivat heidän mahdollisuutensa selvitä nyky-yhteiskunnan vaatimuksista vähäiseksi. Arvioinnin seurauksena joissakin maissa käynnistettiin erityisiä ohjelmia aikuisten perustaitojen kohentamiseksi. Laajimmat vaikutukset on ollut PISA:lla, johon osallistui vuonna 2017 yli 70 maata. Monissa maissa PISA-tulosten julkistukset ovat johtaneet opetussuunnitelmauudistuksiin, ja usein mallia on otettu testeissä parhaiten menestyneiden maiden koulutusjärjestelmistä.

OECD:n piirissä Suomella on maine järjestön ohjeiden huolellisena toteuttajana. Suomi on kerännyt mainetta OECD:n mallijäsenenä, joka on innokas seuraamaan neuvoja ja suosituksia. Vuonna 2003 julkaistussa suomalaisen ammattikorkeakoulutuksen arvioinnissa OECD:n arvioijat kiittelevät sitä, että ”*Finland has a record of heeding the advice of past OECD education reviews.*” (OECD 2003c.) Vastaavaan tyyliin Suomen OECD-suurlähettiläs Jorma Julin kirjoitti ulkoasiainministeriön julkaisun esipuheessa (OECD 2001, 3), että ”OECD:n näkemyksiin on aina suhtauduttu vakavasti, vaikka ne ovat saaneet usein kritiikkiäkin osakseen joiltain tahoilta. Järjestön lukuisia suosituksia ja hyviä käytäntöjä on Suomessa myös toimeenpantu. Ei aina heti eikä täysimittaisesti eikä muutoksitta, mutta suunnasta ei kuitenkaan ole ollut epäselvyyttä.” (Rinne 2004.) Risto Rinne, Johanna Kallo ja Sanna Hokka (2004) ovat aprikoineet, josko Suomen päätöksentekijät ja koulutuspolitiikot ovat liiankin innokkaita mukautumaan OECD:n kannanottoihin ja suosituksiin.

Kansainvälisten arviointien nostattama vertaispaine on tehokas vaikutusmekanismi: se saa jäsenmaat tekemään keskinäisiä vertailuja OECD:n tuottamien aineistojen ja indikaattorien avulla. OECD:n tekemiä analyyseja ja tilastoja käytetään yhä ahkerammin niin poliittisessa diskurssissa kuin viranomaisten rapor-

teissa ja tutkimuksissa. OECD:n analyysit ja raportit vaikuttavat poliitikkojen ja viranomaisten näkemyksiin ja kantoihin, vaikka OECD:n suora vaikutusta kansalliseen politiikkaan voikin olla vaikea havaita. (Laukkanen & Ollikainen 2001, 45-46; myös Centano 2017; Kallo 2009.) Seuraavaksi tarkastelemme yksityiskohdaisemmin kahta tapausta, joissa OECD:n vaikutukset Suomen aikuiskoulutuspolitiikkaan näkyvät selvästi.

OECD:n teematutkinta Suomen aikuiskoulutuspolitiikasta

Vuonna 1998 OECD:n koulutuskomitea käynnisti kansainvälisen aikuiskoulutuksen teematutkinnan yhteistyössä työllisyys-, työvoima- ja sosiaaliasiain komitean kanssa. Suomi ilmoitti osallistuvansa teematutkintaan koulutuskomitean kokouksessa 1999. Opetusministeriön virkamiehenä tuolloin toimineen Ville Heinosen (2004, 52) mukaan Suomen päätökseen osallistua tutkintaan oli kaksi syytä. Ensinnä Suomen elinikäisen oppimisen strategia oli toimeenpanovaiheessa, ja opetusministeriö halusi sen toteuttamiseksi kattavaa tietoa aikuiskoulutusjärjestelmän toimivuudesta. Toiseksi tutkinnalla haluttiin tarkoituksellisesti antaa sysäys aikuiskoulutuksesta käytävään julkiseen keskusteluun ja aikuiskoulutuspolitiikan muotoiluun. Opetusministeriön toimesta OECD:n käyttöön laadittiin kaksi kansallista taustaraporttia, *Elinikäisen oppimisen rahoittaminen* ja *Katsaus suomalaisen aikuiskoulutukseen*. OECD:n arviointiryhmän tekemä teematutkinta julkaistiin vuonna 2002 osana opetusministeriön raporttia *Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta*.

OECD:n laatimissa vertailevissa raporteissa *Beyond Rhetoric* (OECD 2003a) ja *Promoting Adult Learning* (OECD 2003b) nos-

tetaan painokkaasti esille aikuisten koulutukseen osallistumisen epätasa-arvoisuus kaikissa vertailuun osallistuneissa maissa. Koulutuksen kasautuminen todettiin aikuiskoulutuksen yhdeksi tärkeimmäksi piirteeksi. Suomen osalta teematutkinnan havainnot tiivistyvät muutamaan kohtaan seuraavasti:

- Suomessa aikuisten osallistuminen koulutukseen on yleistä ja määrällisesti korkealla tasolla, mutta sosiaaliryhmien väliset osallistumiserot ovat suuret. Koulutuksen epätasa-arvoinen kasautuminen nähtiin Suomen aikuis-koulutuspolitiikan suurimmaksi yksittäiseksi ongelmaksi (OECD 2002, 83).
- Valtiollinen koulutuspolitiikka perustuu yksilöiden omaehtoiseen osallistumiseen ja kunkin omiin valintapäätöksiin, ja järjestelmä palveleekin hyvin jo valmiiksi koulutukseen motivoituneita väestöryhmiä. Suomen aikuiskoulutuspolitiikan johtoajatuksena ollut koulutustarjonnan valtavirtaistaminen ei kannusta heikoimmassa asemassa olevia ja puutteellisin tiedoin ja taidoin varustautuneita. Silloin kun suuri osa aikuiskoulutuksen tarjonnasta on vahvasti julkisesti tuettua ja toimii uni-versaalien tarjontamallin periaatteella, tullaan samalla tukeneeksi jo verrattain hyväosaisia myös taloudellisesti. Maaraportissa kritikoidaankin sitä, että julkisia koulutusvaroja jaetaan tasaisesti ilman selkeää jakopolitiikkaa: ”[...] suhteellisen etuoikeutettujen yksilöiden tai yritysten yksityiseksi hyödyksi kuitenkin kyseenalaistaa sen, onko aikuiskoulutusta rahoitettava ensisijaisesti julkisista varoista. Suurempi yksityinen rahoitus saattaisi mahdollistaa budjettivarojen suuntaamisen riskiryhmille.” (OECD 2002, 69.)

- Yhteiskunnan ”huono-osaisille” kohdennetut toimenpiteet ja heille suunnattuun koulutukseen liittyvät kannustimet ja pedagogiikka puuttuvat. Maaraportissa esitettiin kohdentavaa remonttia aikuiskoulutuksen rahoitukseen. Kun julkisten aikuiskoulutusmenojen merkittävää kasvattamista ei pidetty realistisena, osallistumisen tasa-arvon toteutumiseksi niitä on kohdennettava uudelleen. Rahoituksen kohdentaminen voimakkaammin huono-osaisille ja vähän koulutetuille antaisi paremmat mahdollisuudet laajemmin kehittää sellaisia erityisryhmien tarpeet huomioon ottavia koulutusratkaisuja, joita on menestyksellisesti toteutettu paikallisella tasolla. Toisaalta arvioinnissa epäiltiin mallia, jossa nuoret ja aikuiset on integroitu samoihin opiskeluryhmiin. Aikuispedagogiikan merkitystä korostettiin myös vertailevassa raportissa (OECD 2003b, 217–218), jossa yhtenä keskeisenä attraktiivisen aikuiskoulutusjärjestelmän elementtinä on aikuisille soveltuva pedagogiikka ja aikuisten omaan opiskeluryhtmiin mukautuminen sekä työelämässä toimiville aikuisille soveltuvat opiskeluaajat (Heinonen 2004, 55–56.)
- Aikuiskoulutuksen osittainen markkinoistaminen on joustavoittanut järjestelmää, mutta samalla koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten välinen kilpailu on lisääntynyt ja yhteistyö vähentynyt. Alueellinen epätasa-arvo on Suomessa lisääntynyt. Markkinamekanismien soveltaminen ei ole tuottanut hyviä tuloksia kaikkialla maassa, varsinkaan Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Heinonen (2004, 57) arvioi OECD-tutkinnan ajoittuneen suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan kehittämisen kannalta optimaaliseksi. Opetusministeriö oli asettanut keväällä 2001 Parlamentaa-

risen aikuiskoulutustyöryhmän pohtimaan aikuiskoulutusjärjestelmän toimivuutta ja laatimaan kehittämisehdotuksia. Vaikkei OECD-tutkinnan tuloksia vielä tuolloin ollut julkaistu, ennakkotiedot olivat työryhmän käytettävissä. Sen lisäksi, että tutkinnan tuloksia käytettiin aikuiskoulutuksen kehittämisessä, ne myös vaikuttivat yleisemmän keskustelun suuntautumiseen. Tutkinnan ehdotukset eivät siirtyneet sellaisinaan aikuiskoulutuksen kansallisiin käytäntöihin, vaan suodattuivat kansallisen keskustelun ja niille enemmän tai vähemmän suotuisan poliittisen ilmapiirin läpi. Kehittämissasiakirjoista on luettavissa ainakin kolme aihekokonaisuutta, joilla on yhteyksiä OECD:n suositusten kanssa: osallistumisen tasa-arvo, koulutussektorien yhteistyö ja tasapuolinen kehittäminen sekä aikuispedagogiikka ja aikuiskoulutuksen kokonaisuus. (Silvennoinen 2014.)

Edelleen Heinonen (2004, 58) arvioi, että ainakin välillisesti OECD:n tutkinnalla oli merkittävä vaikutus aikuiskoulutuksen kehittämiseen Suomessa 2000-luvun alussa. Osa OECD:n esille nostamista kysymyksistä oli siinä määrin ajan hermolla, että kansallisessa keskustelussa niitä ei voitu ohittaa. Joissain kysymyksissä tutkinnan esille nostamia teemoja ei käsitelty samassa hengessä kuin yhteistyöjärjestö oli niitä esittänyt. Toisissa kysymyksissä teemat taas saivat ympärilleen runsaasti kansallista keskustelua ja ne siidottiin ympäröivään yhteiskunnalliseen kontekstiin. 2000-luvun alussa tehty työmarkkina-analyysi ja OECD:n koulutuksellista tasa-arvoa painottavat näkemykset jouduttivat keskustelua vähiten koulutusta saaneiden koulutustarpeista. Käsitys muita vähemmän aikuiskoulutukseen osallistuvien ja vähän koulutettujen väestöryhmien kouluttamisesta rakentui kahtaalta: yhtäältä kansallisen työmarkkina-analyysin perustalta ja toisaalta tasa-arvoa painottavasta aikuiskoulutuksen tila-analyysistä. Tällaisessa keskusteluympäristössä poliittisen päätöksentekijän oli otettava asiaan jollakin

tavalla kantaa: joko esittämällä perusteita sille, miksi tilanne ei ole niin huono kuin tutkinta kuvaa tai tehtävä asialle jotain. Tasa-arvokysymys johti merkittäviin toimenpiteisiin, jotka konkretisoituivat Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän esitysten pohjalta muun muassa viisivuotisenä Noste-ohjelmana, joka käynnistettiin vuonna 2003 (ks. OPM 2009; OKM 2010).

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä

Suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan laajavaikutteisoin yksittäinen asiakirja 2000-luvun ensi vuosikymmenellä oli *Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö* (OPM 2002a), jonka sisältöön ja ehdotuksiin OECD:n teematutkinta suosituksineen vaikutti olennaisesti. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä perustettiin eduskunnan aloitteesta, ja teematutkinnasta luettujen viestien ohella taustalla vaikutti sivistysvaliokunnan kyllästymisen eduskunnan käsittelyyn tuotuihin kapea-alaisiin ja vaikeasti hahmotettaviin aikuiskoulutuslainsäädännön muutosesityksiin (Ahola 2009). Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys aikuiskoulutuksen kokonaisuuden (omaehtoinen-, työvoimapolitiittinen- ja henkilöstökoulutus) toimivuudesta, arvioida aikuisväestölle soveltuvan koulutustarjonnan riittävyttä ja vastaavuutta työelämän tarpeisiin sekä tehdä ehdotukset elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuvan aikuiskoulutuspolitiikan kehittämislinjoista. Risto Rinne (2003, 228) kommentoi työryhmää sanomalla, että ”näinä aikoina harvinaista parlamentaarista luonnetta on syytä tähdentää”. Hänen mukaansa työryhmä tukeutuu vuoden 1997 elinikäisen oppimisen komiteaa jämerämpään ja realistisempaan yhteiskunta-analyysiin. Komitean asettaminen voidaan hyvinkin nähdä eräänlaisena vasta-aaltona aiemmalle kokoomuslaisten opetusministereiden johtamalle koulutuspolitiikalle.

Mietinnön ehdotusten lähtökohtana oli elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuva aikuiskoulutus. Ehdotukset jakautuvat kolmeen pääkohtaan:

1. Aikuiskoulutuksen perusresursseja oli määrä painottaa kymmenen seuraavan vuoden aikana väestön ikärakenteen, koulutustason ja ammattirakenteen muutoksen mukaisesti vahvemmin ammatilliseen lisäkoulutukseen sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen järjestämään aikuiskoulutukseen. Tavoitteeksi työryhmä asetti, että kaikilla kansalaisilla on vuosittain mahdollisuus 1–2 viikon koulutusjaksoon ja perusteelliseen osaamisen päivittämiseen ja uudistamiseen 10–15 vuoden välein. Työryhmä piti vapaan sivistystyön roolia aikuisten kouluttajana merkittävänä. Aikuisten mahdollisuuksia virtuaalisten oppimisympäristöjen hyödyntämiseen oli määrä parantaa.
2. Erittäin tärkeä esitys oli käynnistää toimenpideohjelma niille aktiivi-iässä oleville aikuisille, joilta puuttuu toisen asteen tutkinto. Vähiten koulutetuille esitettiin luotavaksi erillinen mahdollisuus tutkinnon hankkimiseen. Tässä Noste-ohjelmassa panostettiin kohderyhmän motivointiin ja niin kutsuttuun hakevaan toimintaan. Ohjelmalla tehtiin mahdolliseksi myös koulutustason nostoa tukevat yleissivistävät ja oppimisvalmiuksia edistävät opinnot.
3. Muistiossa esitettiin pantavaksi alulle uudistus, jolla parannetaan aikuiskoulutusorganisaatioiden tarkoituksenmukaista hallinnollista ja toiminnallista yhteistyötä kehittämällä järjestämislupamenettelyä, joka luo paremmat edellytykset vastata aikuisen väestön tarpeisiin. Tavoitteena oli saada muodostettua ammatillisen koulutuksen järjestäjistä

monipuolisia tai muutoin vahvoja toimijoita työelämän koulutustarpeiden ja alueellisen kehittämistyön näkökulmasta. Aikuiskoulutusjärjestelmää haluttiin selkiyttää siten, että aikuiskoulutusta voitaisiin seurata, arvioida ja kehittää kokonaisuutena sekä tarkastella erillään nuorten koulutuksesta. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämistä haluttiin selkiyttää suuntaamalla ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus ammatillisille oppilaitoksille ja erälle vakiintuneesti ammatillista lisäkoulutusta järjestäneille vapaan sivistystyön oppilaitoksille. Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ja valtakunnallisten erikoisoppilaitosten asemaa aikuisväestön toisen asteen ammatillisen koulutuksen tarjoajina ja työelämän kehittäjinä oli määrää selkiyttää lainsäädännössä.

Noste-ohjelman käynnistämisen lisäksi OECD:n tutkinta vaikutti myös niin, että vapaan sivistystyön sektorin koulutus otettiin vahvasti kehittämisen kohteeksi sekä Parlamentaarisisessa aikuiskoulutustyöryhmässä että opetusministeriön kehittämissuunnitelmassa. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän tekemien ehdotusten vaikutukset puolestaan näkyvät suurimittaisten Noste-ohjelman, aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen ja vapaan sivistystyön kehittämissuunnitelman toteuttamisena. Mietinnön linjaukset kirjattiin hallituksen ohjelmaan aikuiskoulutuksen kehittämisen pohjaksi, ja niitä konkretisoitiin ja toimeenpantiin opetusministeriön taloussuunnittelussa, valtion talousarvioissa ja valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003–2008. (Silvennoinen 2014.)

Yleissivistävän ja vapaatavoitteisen koulutuksen vahva korostaminen sekä maaraortissa (OECD 2002, 82–83) että vertaile-

vassa raportissa (OECD 2003b, 26–27) on, kuten Heinonenkin (2004, 59) asian tulkitsee, ehkä hiukan yllättävää taloudellisen yhteistyön ja kehittämisen järjestöltä. Ammatillisen osaamisen ohella analyysit korostavat kansalaisten aktiivista osallistumista ja demokraattisia arvoja aikuiskoulutuksessa. Kansallisessa kehittämisessä vapaan sivistystyön aseman vahvistaminen aikuiskoulutuksen kehittämisprosessina voidaan nähdä analogisena tasa-arvopainotuksen kanssa. Tarve vapaan sivistystyön kehittämiseen ja arvon nostamiseen osana aikuiskoulutusjärjestelmää oli ikään kuin odottamassa sopivaa purkautumisreittiä. Väestön ikääntyminen, vähittäin kehittyvä monikulttuurisuus, kaupunkiyhteisöjen heterogeenisuus, kansalaisten osallistumista ja osallisuutta koskeva keskustelu, tietoyhteiskuntakehitys ja globalisaatio yleisemminkin olivat yhteiskunnallisia ongelmakohtia, joihin erityisesti vapaan sivistystyön organisaatiot ja muun yleissivistävän aikuiskoulutuksen toimijat olivat perinteisestikin pyrkinneet vastaamaan. Kun tällaiset yhteiskuntakehityksen muodot yhdistää arvostetun ylikansallisen organisaation laatimaan, aikuiskoulutusjärjestelmän yksipuolista kehittämistä koskevaan kritiikkiin, olivat mittavatkin yleissivistävän aikuiskoulutuksen kehittämistoimet saaneet aimo annoksen argumentatiivista taustatukea. (Heinonen 2004; Silvennoinen 2014.) Maaraportissa oli huomautettu juuri siitä, että yleissivistävä aikuiskoulutussektori ei ole löytänyt paikkaansa, millä ilmeisesti viitattiin siihen, että vapaalla sivistystyöllä ei ollut lainsäädännössä riittävän selkeää yhteiskunnallista tehtävää, jonka toteutumista voitaisiin mitata ja arvioida. Vapaa sivistystyö haluttiin patistaa tuottamaan mitattavaa tulosta.

Vapaan sivistystyön aseman vahvistaminen näkyy määrällisenä kasvuna (OPM 2006) ja myös ohjausmenetelmien kehittämisenä (OPM 2004). Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä piti

eräitä vapaalle sivistystyölle ominaisia koulutusmuotoja siinä määrin tärkeinä, että halusi kiinnittää ne osaksi uudenlaista, vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa yhteistyössä muotoiltavaa ohjausmenetelmää, niin kutsuttuja suuntaviivaopintoja (OPM 2002a, 2004; Vaherva ym. 2007). Tunnusomaista OECD-tutkinnan jälkeiselle vapaan sivistystyön kehittämiseksi on ollut vapaan sivistystyön opinnollisten ja osallistumista koskevien tavoitteiden läheinen yhteys yhteiskunnallisista muutoksista johdettuihin trendeihin ja tulevaisuuden näkymiin. Vapaan sivistystyön tehtäväksi asetettiinkin vastata muun muassa ikääntyvän aikuisväestön aktiivisen toiminnan kehittämiseen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Näistä aineksista sekä hallinto (valtioneuvosto ja opetusministeriö) että vapaan sivistystyön toimijat (oppilaitosmuotojen valtakunnalliset etujärjestöt) näyttivät löytäneen yhteisymmärryksen työryhmätyöskentelyssä (vapaan sivistystyön yhteistyöryhmä). (Heinonen 2004, 59–60.)

PIAAC ja Suomi

Aikuisväestön taitojen testaamiseen luodun PIAAC-hankkeen tulosten (Malin, Sulkunen & Laine 2013; OECD 2013a; 2013b; 2015a, 2015b) julkistaminen 8. lokakuuta 2013 oli Suomessa suorastaan valtiollinen tilaisuus. Paikalla oli kaksi ministeriä: opetus- ja kulttuuriministeri Krista Kiuru ja työministeri Lauri Ihalainen. Raportti julkaistiin Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuna. Tilaisuudessa ministeri Kiuru kytki PIAAC-arvioinnin tuloksiin hyvin läheisesti koulutuspolitiikan tekemiseen ja tehtyjen koulutuspoliittisten ratkaisujen arviointiin, kun hän totesi, että PIAAC:in avulla ”pystytään vertailemaan maiden välillä sitä, miten on onnistuttu osaamisen kehittämisessä, mutta tämä kertoo kansallisesti myöskin meille, että onko tehdyt valinnat menneet

oikein, vai missä me voisimme tehdä vielä paremmin.”¹ Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedotteessa 8.10.2013 todetaan PIAAC:in ja politiikan vaikutusyhteys selvästi: ”Tutkimuksen tulokset auttavat näkemään suomalaisen yhteiskunnan vahvuudet ja heikoudet kansainvälisessä kontekstissa ja suuntaamaan päätöksentekoa tutkimustiedon pohjalta.” (OKM 2013.)

Ministeri Kiuru totesi, että PIAAC:in varsinainen ”pihvi” on se, mitä tuloksista voidaan oppia: ”Iso pihvi on siis siinä, että me tarvitaan entistä voimakkaampia toimia, jotta se heikon taitotason omaavien aikuisten määrä vähentyisi.[...] kiireisin oppitunti meillä on siinä, että miten me kootaan nyt se osaaminen yhteen ja tehdään yhteistyössä sellainen konkreettinen suunnitelma tai ohjelma, jolla me puhallamme siihen suuntaan, että me vähennämme niiden ihmisten määrää, joilla on heikko taitotaso, koska meillä ei ole kansakuntana varaa siihen, että porukka ei joka ikäluokassa menesty.” Tässä muotoilussa ministeri tulee kuljettaneeksi OECD:n testeillä todentaman taitotason tarkoin harkittujen poliittisten toimenpiteiden kautta suoraan yksilön elämään: PIAAC lisää painetta patistaa myös huonon testituloksen saaneet menestymään, ja kaikki väestöryhmät on saatava omaksumaan elinikäisen oppimisen aate omaan elämäänsä: ”Meillä on myös suuri velvollisuus pitää huolta siitä, että elinikäisen oppimisen kulttuuri on osa meidän kansan sivistystahtoa, ja me pidetään siitä kiinni ja juurrutetaan se joka ainoaan kansalaisryhmään.”²

PIAAC-arviointiin vetoaminen ei rajaudu pelkästään osaksi kansallisten hallitusten koulutuspoliittista argumentointia toimenpiteistä. Arviointi on otettu koulutuspolitiikan teon avuksi myös Euroopan unionin tasolla. Kun EU-maiden opetusministe-

¹ Tallenne tiedotustilaisuudesta: www.vn.fi/live.

² Tallenne tiedotustilaisuudesta: www.vn.fi/live.

rit kokoontuivat koulutusneuvoston kokoukseen Brysselissä 24. helmikuuta 2014, ministerit keskustelivat muun muassa PISA- ja PIAAC-arviointitulosten eri maissa aiheuttamista toimenpiteistä (OKM 2013). OECD:ssä laadittiin myös Suomea koskeva erillinen PIAAC-raportti, jossa valikoitujen tulosten lisäksi esitettiin kansallisia haasteita sekä joukko suosituksia suomalaisen koulutuspolitiikan päättäjien toteutettavaksi (OECD 2015b).

OECD:n raportissa kiitetään sitä, että Suomen vahvaa koulujärjestelmää täydentää aikuiskoulutuksen monipuolinen tarjonta. Raportti suosittelee kehitettäväksi toimenpiteitä erityisesti niille aikuisille, joiden perustaidot (eli PIAAC:issa määritellyt ja arvioidut perustaidot, *foundation skills*) lukemisessa ja numero-osaamisessa ovat jääneet heikoiksi. Raportissa suositellaan ”kontekstuaalista lähestymistapaa”, jossa heikot perustaidot voitaisiin tunnistaa erilaisten työllisyysohjelmien tai koulutusohjelmien yhteydessä ja jossa taitoja voitaisiin kehittää sisällyttämällä ne ammatilliseen koulutukseen tai muihin koulutusohjelmiin sekä yleisemmin aikuiskoulutukseen sen moninaisissa konteksteissa. Lisäksi Suomea kannustetaan arvioimaan vallitsevia toimintatapoja ja keräämään järjestelmällisemmin tietoja niiden toimivuudesta. Raportti suosittelee myös toteutettavaksi erilliset ohjelmat maahanmuuttajien ja ikääntyvien kansalaisten taitojen kohentamiseksi. Maahanmuuttajien koulutusohjelmien pitäisi ottaa paremmin huomioon maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet, ja esimerkiksi työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen olisi sisällytettävä digitaaliseen osaamiseen ja perustaitoihin liittyvää opetusta. (OECD 2015b.)

Opetus- ja kulttuuriministeriön laatimassa Euroopan sosiaalirahaston valtakunnallisen Osaaminen-teeman toteutus suunnitelmassa (*Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020: toimintalinja 4*) yhtenä lähtökohdana suunniteltaville toimenpiteille on PIAAC-ar-

viointi: ”kansainvälisen aikuistutkimuksen (PIAAC) tulosten pohjalta käynnistetään toimenpiteet hallituksen asettamien osaa- mistavoitteiden saavuttamiseksi.” (OKM 2014, 4.) Toteutussuun- nitelma on linjassa OECD:n laatimien suositusten kanssa: ”Tässä tilanteessa perustaidoiltaan heikompien osaamisen kasvatta- miseksi tarvitaan toimia, joilla luodaan kohderyhmälähtöisesti spesifejä toimintamalleja aikuisten perustaitojen kehittämiseen ja vakiinnutetaan ne.” (OKM 2014, 7.) PIAAC-arviointiin noja- ten käynnistettiin valtakunnallinen Taito-ohjelma, jolla koetet- tiin ”kehittää ja juurruttaa” työhön ja työtaitoihin kytkettyjä toimintamalleja kohteena erityisesti se osa aikuisväestöstä, jonka perustaidot todettiin PIAAC-arvioinnissa heikoiksi.

Maarit Mäkinen (2018) on analysoinut PIAAC:ssa määriteltyjä perustaitoja koskevan diskurssin välittymistä paikalliselle tasolle Taito-ohjelman koulutuksissa. Mäkinen kuvaa tätä välittymistä diffuusio-mekanismien viestinnän tyyppiseksi, jossa puhe ja re- toriikka suuntautuvat ylhäältä alas. Samalla tapahtuu kulttuurista diffuusiota eli teknologisten ja kulttuuristen ilmiöiden leviämistä ja yhdenmukaistumista. PIAAC:n perustaitodiskurssissa on meka- nistisen mallin piirteitä, joskin puhe on pikemmin retorisesti konsensukseen suostuttelevaa kuin autoritääristä. Se, että PIAAC:illa tuotetaan vaikutuksia aikuiskoulutuksen linjauksiin niin Suomessa kuin kansainvälisesti, näkyy selvästi Taito-ohjelman diskurssissa. Ainakin Taito-ohjelmassa PIAAC:n representaatio vaikuttaa saa- vuttaneen hallitsevan aseman perustaitojen määrittelijänä. Samalla kun diskurssi ja sen sisältämä tulkintakehikko mahdollistaa todel- lisuuden näkemisen tietyllä tavalla, se tulee työntäneeksi tieltään muita näkemisen ja ymmärtämisen tapoja.

PIAAC-arvioinnin ja Taito-ohjelman keskinäinen suhde jäsentyy makro-, meso- ja mikrotasolle siten, että (1) ylimpänä (makrota-

solla) OECD määrittelee, mitkä taidot ovat globaalisti tärkeitä ja mittaamisen arvoisia, (2) kansallisella (mesotasolla) luodaan määrittelyyn ja mittaustuloksiin perustuva toimenpideohjelma arvioinnin tuottamaan ongelmaan puuttumiseksi, ja (3) paikallisella mikrotasolla yksittäisten kansalaisten tietoja, taitoja ja asenteita muokataan tärkeiksi määriteltyjen valmiuksien mukaisiksi. Mäkinen (2018) mukaan

”[Taito-]ohjelman diskurssi luo mielikuvaa tasa-arvoisuuden lisäämisestä, mutta viestintä toimii vertikaalisesti asemoimalla kohderyhmät sopeutuvaan positioon. Paikalliset kohderyhmät eivät tässä diskurssissa osallistu ongelman määrittelyyn, koska määrittely on jo tehty kansainvälisellä tasolla. Kohderyhmien oletetaan kuitenkin pyrkivän perustaitojensa kohentamiseen, vaikka opiskelu saa diskurssin valossa enemmän velvollisuuden kuin oikeuden merkityksiä. Eriarvoisuuden ehkäisemisen tavoite antaa ensisijaisesti vaikutelman emansipaatiosta, mutta näyttäisi samalla sisältävän tavoitteen kansalaisten integroimisesta talouselämän vaatimuksiin.”

Perustaitojen määrittely ja käsitys taidoiltaan puutteellisiksi luokitetuista kansalaisista on siirtynyt PIAAC-diskurssista Taito-ohjelman kautta ohjelman toteuttajille, koulutusta antaville käytännön toimijoille, joille on osoitettu ohjelmarahoituksen kautta ongelman ratkaisijan rooli.

Loppupäätelmät

Markkinaliberalistinen ideologia saavutti viimeistään 1990-luvulla Suomenkin politiikan ja hallinnon. Ylikansalliset politiik-

kavirtaukset on tarjoiltu julkisuuteen kansallisten vaikuttajien välityksellä. Suomessa on koulutuksen ohella muillakin politiikkalohkoilla otettu auliisti vastaan kansainvälisiä virtauksia edustavien auktoriteettien markkinoimia ajatuksia ja ”hyviä käytäntöjä”. Pohjimmiltaan koulutuspolitiikan suunnanmuutoksen takana ovat globaalit poliittiset muutokset, jotka ovat heijastuneet kulttuuriseen ja poliittiseen ilmastoon myös Suomessa. Suomessa omaksuttiin 1990-luvun laman, Euroopan unioniin liittymisen ja Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen yleisiä läntisiä koulutuspoliittisia linjauksia. Samaan aikaan opetusministeriön korkeimpien virkamiesten valta kasvoi poliitikkojen kustannuksella. Toisaalta taas julkishallinnon monilla lohkoilla virkamiehet saivat kokea, kuinka talousvetoista koulutuspolitiikkaa alettiin yhä vahvemmin johtaa valtiovarainministeriöstä. (Rinne 2002, 107–113.) Talouskurin oloissa valtiovarainministeriöstä tuli superministeriö, joka määrätti myös sen, kuinka paljon valtiovallan on järkevää sijoittaa koulutukseen ja sivistykseen.

Jo 1800-luvun jälkipuoliskolla ensimmäisiä yhteiskunnallisesti merkittäviä askeleitaan ottaneen aikuiskoulutuksen merkitys on muuttunut sikäli, että nykyään aikuiskoulutusta pidetään tärkeänä nimenomaan talouden ja työmarkkinoiden kannalta, kun 1970-luvulle saakka aikuiskoulutus ymmärrettiin pitkälti vapaana sivistystyönä. Aikuiskoulutuksen perustelut kytketään yritysten menestykseen, kansantalouteen ja työmarkkinoihin, erityisesti yksilöiden joustavuuteen ja työllistettävyyteen sekä talouskasvun edistämiseen. 1800-luvun lopun ja 1990-luvun alun oppimatonta kansaa sivistävästä, usein järjestövetoisesta aikuiskasvatuksesta tuli 1970-luvulta lähtien valtio-ohjattua ja entistä tiukemmin muuhun koulutuspolitiikkaan kytkettyä toimintaa. Entisenkaltaiset sivistysideologit ja kasvatusta vaikuttajat saivat väistyä julkisen vallan suunnittelukoneistojen tieltä. Sivistyksen ja kansallisen

ehyden ihanteista ammentaneet vaikuttajat (kuten J.V. Snellman, Väinö Voionmaa, Zachris Castrén, Urpo Harva) vaihtuivat palkkatyökseen koulutusta suunnitteleviin virkamiehiin tehtäväänään standardoida ja järjestelmällistää oppisuorituksia valtiovallan ja elinkeinoelämän tarpeisiin. (Silvennoinen 2014.)

Aikuiskoulutus on ammatillistumisen ohella järjestelmällistynyt muuttuen yhä enemmän opintosuoritusten dokumentointia korostavaksi ja tutkintotavoitteiseksi. Aikuiskoulutukseen on luotu markkinamekanismeja ja yksityiset koulutuspalvelut on nostettu julkisten tarjonnan rinnalle. Koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten omistus pohjaa on laajennettu yksityiseen omistukseen. Oppilaitoksia on alettu kannustaa keskinäiseen kilpailuun ja erikoistumaan omille vahvuusalueille. Markkinamekanismeilla ja kilpailun lisäämisellä tavoitellaan koulutuspalvelujen tuottamiseen tehokkuutta. Aiempi instituutiopainotteisen jatkuvan koulutuksen malli on korvautunut yksilön vastuuta ja koulutuskysyntää painottavalla elinikäisellä oppimisella. Kaikki elämäalueet on alettu nähdä oppimisympäristöinä (elämänlaajuinen oppiminen), ja kaikkialla hankittu osaaminen halutaan tunnistaa ja tunnustaa sekä saattaa standardoituun muotoon, joka voidaan dokumentoida ja osoittaa kompetensseina. (Silvennoinen 2014.) Tämä merkitsee myös sitä, että väestön hallinta on siirtynyt instituutioiden huolehtimasta kontrollista yksilöiden sisälle itsehallinnaksi. OECD on ollut vahvasti mukana ajamassa teollistuneeseen maailmaan elämänmallia, jossa kansalaiset omaksuvat taipumuksen jatkuvaan itsearviointiin ja omien puutteiden tiedostamiseen sekä tuotannollista kykyä haittaavien vajavaisuuksien korjaamiseen koulutuksen avulla (Kinnari & Silvennoinen 2015). Ylikansallisten toimijoiden vaikutus näkyy ennen pitkää yhteneväistyvinä koulutusjärjestelminä sekä standardoituina koulutussuorituksina ja kaikkialla tunnistettavina kompetenssei-

na. Yhteismitallisilla tutkinnoilla merkityt standardityöntekijät ovat myös joustavasti vaihdettavissa keskenään.

Olemme edellä jäljittäneet OECD:n vaikutusta suomalaiseen aikuiskoulutuspolitiikkaan muutaman konkreettisen tapauksen kautta. Suomessa OECD:n julkilausumat, arviointiraportit, politiikka-analyysit ja niihin perustuvat suositukset otetaan suopeasti vastaan ja niiden pohjalta ryhdytään myös toimenpiteisiin. 1990-luvulta lähtien aikuiskoulutuspolitiikkaa on tehty elinikäisen oppimisen politiikan nimityksen alla, ja siinä näkyy selvästi yksilön korostaminen ja taitojen määrittäminen ”talouden vaatimuksista” käsin (Kinnari & Silvennoinen 2015). Pitkällä aikavälillä aikuiskoulutuspolitiikan muotoilussa tapahtunut muutos on suuri varsinkin, kun sitä tarkastellaan vaikuttamisen näkökulmasta: aikuiskoulutuspolitiikan suunnasta kiinnostuneita tahoja on aiempaa enemmän, ja ylikansalliset talousvaikuttajat ovat syrjäyttäneet kansalliset sivistysideologit. Vaikutusmekanismit ja -kanavat ovat niin ikään muuttuneet.

Ylikansalliset vaikutukset asettuvat kansalliseen maaperään ja koulutuspoliittisiin käytäntöihin välittyneinä ja monien mutkien kautta. Jälkeenpäin tarkasteltuna esimerkiksi OECD-teematutkinta voidaan nähdä pikemmin pidempänä aikuiskoulutuksen kehittämisprosessina kuin sen liikkeelle panevana alkusysäyksenä, kuten prosessia läheltä seurannut Ville Heinonen (2004, 61) on arvioinut. Teematutkinta ei ehkä nostanut näkyviin varsinaisesti uutta ja yllättävää tietoa, joka ei olisi ollut aikuiskoulutuksen hallinnon ja koulutuspolitiikan tekijöiden tiedossa. Sen sijaan tutkinnalla oli suuri merkitys keskustelun herättäjänä ja suunnataajana. Se antoi myös taustatukea muutosten toteuttamiselle. Esimerkiksi aikuiskoulutuksen tasa-arvo tuli OECD-tutkinnan kautta kansalliseen keskusteluun erittäin voimakkaana. Sen li-

säksi, että tutkinta lisäsi ja syvensi aikuiskoulutuksen tietopohjaa, raportilla oli painoarvoa yhtenä merkittävänä aikuiskoulutusjärjestelmän analyysinä. Raportin suositukset yhdistettynä kansalliseen keskusteluun suuntasivat ja ohjasivat aikuiskoulutuspolitiikkaa kansallisen keskustelukulttuurin ja itsetutkiskelun sävyttämänä. (Emt.) Esimerkiksi Euroopan unionin vaikutukset ovat sikäli suurempia, että EU:n rahoituksella myös toteutetaan aikuiskoulutusta Suomessa. Toisaalta EU:n tavoitteisiin kuuluu oppisuoritusten ja osaamisen harmonisointi, jotta eri maiden asiantiloja voidaan verrata toisiinsa ja jotta eri maissa hankituista suorituksista tulee yhteismitallisia. Standardointi palvelee ennen kaikkea työvoiman liikkuvuutta ja työnantajien mahdollisuuksia saada luotettavaa tietoa eri maista tulevien työntekijöiden osamisesta. Ammatillisen koulutuksen puolella tätä tarkoitusta palvelee muun muassa eurooppalainen kvalifikaatiokehys (*European Qualification Framework, EQF*).

2000-luvun aluksi OECD (ks. OECD 2003d, 2005) määritteli kansalaisten avainkompetenssit, joiden avulla yksilöt voivat toteuttaa menestyksestä elämää hyvin toimivassa yhteiskunnassa. Markkinaorientaatio on OECD:n politiikassa kääntynyt entistä selvemmin yksilöä arvottavien ja velvoittavien standardien asettamiseksi. Samoin aikuiskoulutuspolitiikka on keskittynyt yhä enemmän yksilön taitojen, tietojen ja asenteiden haltijana. Elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuspolitiikan telos alkaa määrittäytyä yrittäjämäisen ihmiskuvan synonyymina, jolloin yksilön hallitsemien tietojen ja taitojen lisäksi asenteet ja motivaatio korostuvat. (Kinnari 2019.) Yksilön asenteet nousevat osaamistakin tärkeämmiksi. Aikuiskoulutuspolitiikka saa merkityksensä talouden kilpailukyvyistä, mutta materialisoituu erityisesti yksilön asenteissa ja yhteiskunnan kulttuuri-ilmapiirissä. Vuonna 2022 toteutettavaan uuteen PIAAC-arviointiin on suunniteltu otettavaksi mukaan osaamisen arvioimi-

sen lisäksi personallisuustestit, jolloin saamme ehkä tietää, millaiset persoonallisuudet ovat taitavimpia ja parhaiten edesauttamassa kansakunnan kilpailukykyä. Maat voidaan laittaa paremmuusjärjestykseen myös sen mukaan, miten vallitsevina menestyvät persoonallisuudet niissä ovat. Saamme ehkä tietää, miten suuri osuus meistä suomalaisista on sellaisia ongelmapersonallisuuksia, ettei heidän heikkoa menestymistään voi parantaa edes uudelleenkorjauksella. Millaisiin toimenpiteisiin päätöksentekijät niiden tulosten perusteella ryhtyvät?

Lähteet

- Ahola, J. & Laukkanen, R. 2004. OECD:n koulutuspolitiikkatutkinnot. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) OECD:n teema- ja maatulokset. Ylikansallista ohjausta vai kansallista itseymmärrystä? OPM:n julkaisuja 2004:27. Helsinki: Opetusministeriö, 6–10.
- Ahola, J. & Laukkanen, R. 2010. OECD osaamisen mittaajana. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) PISA, PIAAC, AHELO: Miksi ja miten OECD mittaa osaamista? OKM:n julkaisuja 2010:17. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, 9–11.
- Ahola, J. 2009. Mitä Nosteella tavoiteltiin? Teoksessa Noste-ohjelma – aikuis-koulutuksen harppaus? Opetusministeriön julkaisuja 2009:35. Helsinki: Opetusministeriö, 8–13.
- Alanen, A. 1992. Suomen aikuiskoulutuksen organisaatiomuodot. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Autio, V.-M. 1997. Opetusministeriön historia VII. Helsinki: Opetusministeriö.
- Ball, S. 1998. Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education* 34 (2), 119–130
- Bieber, T. & Martens, K. 2011. The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US. *European Journal of Education* 46 (1), 101–116.
- Centeno, V. 2011. Lifelong learning: a policy concept with a long past but a short history, *International Journal of Lifelong Education* 30 (2), 133–150.
- Centano, V. 2017. The OECD’s Educational agendas – framed from above, fed from below, determined in interaction. A study on the recurrent education agenda. Berlin: Peter Lang,
- Corbett, A. 2005. Universities and the Europe of knowledge: Ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955–2005. New York: Palgrave Macmillan.

- Dostal, J.M. 2004. Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure. *Journal of European Public Policy* 11 (3), 440–460.
- Field, J. 2006. *Lifelong learning and the new educational order*. Stoke on Trent: Trentham books.
- Fredriksson, U. 2003. Changes of education policies within the European Union in the light of globalisation. *European Educational Research Journal* 2 (4), 522–546.
- Green, A. 2002. The many faces of lifelong learning: recent education policy trends in Europe. *Journal of Education Policy* 17 (6), 611–626.
- Grek, S. 2009. Governing by numbers: the PISA ‘effect’ in Europe. *Journal of Education Policy* 24 (1), 23–37.
- Heinonen, V. 2004. Aikuiskoulutuksen teematutkinta osana aikuiskoulutusjärjestelmän strategista kehittämistä. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) OECD:n teema- ja maatutkinnat. Ylikansallista ohjausta vai kansallista itseymmärrystä? Opetusministeriön julkaisuja 2004:27. Helsinki: Opetusministeriö, 50–61.
- Jauhiainen, A. & Alho-Malmelin, M. 2003. Aikuisopiskelu – uskonasiako? *Aikuiskasvatus* 23 (1), 37–48.
- Jauhiainen, A. & Alho-Malmelin, M. 2004. Education as a religion in the learning society. *International Journal of Lifelong Education* 23 (5), 459–474.
- Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. 2001. Globaalinen koulutuspolitiikan hyökyaalto. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 1. Suomen kasvatustieteellinen seura, 9–20.
- Julin, J. 2001. Alkusanat. Teoksessa OECD – Suuntaa päätöksenteolle 21. vuosisadalla. Suomen OECD-edustusto, Pariisi, syyskuu 2001. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/ 2001. Helsinki: Edita, 1–3.
- Kallo, J. 2009. *OECD Education Policy. A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education*. Jyväskylä: FERA.
- Kinnari, H. 2019. Elinikäinen oppiminen politiikkaa ja ihmistä määrittämässä – genealoginen analyysi EU:n, OECD:n ja UNESCO:n politiikasta. Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos (käsi­kirjoitus väitöskirjaksi).
- Kinnari, H. & Silvennoinen, H. 2015. Elinikäinen oppiminen hallinnan teknologiana. Teoksessa E. Harni (toim.) *Kontrollikoulu. Näkökulmia koulutukselliseen hallintaan ja toisinoppimiseen*. Jyväskylä: Kampus Kustannus, 109–136.
- Kom 1997:14. *Oppimisen ilo: kansallinen elinikäisen oppimisen strategia*. Komiteanmietintö 1997:14. Helsinki: VAPK.
- Laalo, H., Kinnari, H. & Silvennoinen, H. 2019. Setting new standards for homo academicus: Entrepreneurial university graduates on the EU agenda. *European Education*, DOI: 10.1080/10564934.2018.1489729
- Lampinen, O. 1998. *Suomen koulutusjärjestelmän kehitys*. Helsinki: Gaudeamus.

- Laukkanen, R. & Ollikainen, A. 2001. Kansainvälinen yhteistyö koulutuspolitiikassa. Teoksessa R. Mäkinen & O. Poropudas (toim.) *Irtiotto 90-luvun koulutuspolitiikasta*. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B 67. Turku: Turun yliopisto, 33–60.
- Lehtisalo, L. 2009. *Uuteen sivistysajatteluun*. Helsinki: Opus Liberum.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999. *Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle*. Helsinki: WSOY.
- Malin, A., Sulkunen, S. & Laine, K. 2013. Kansainvälisen aikuistutkimuksen esituloksia. PIAAC 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2013:19. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Martens, K. & Jakobi, A.P. (toim.) 2010. *Mechanisms of OECD governance. International incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press.
- Mäkinen, M. 2018. Miten aikuisten perustaidot määritellään? Perustaidot PIAAC-tutkimuksesta paikalliseen diskurssiin. *Aikuiskasvatus* 38 (4), 289–299.
- OECD. 1973. *Recurrent education. A strategy for lifelong learning*. OECD/CERI. Paris.
- OECD. 1975. *Recurrent Education. Trends and Issues*. Paris: OECD/CERI.
- OECD 1996. *Lifelong Learning for All*. OECD: Paris.
- OECD 2002. *Aikuiskoulutuksen teematutkinta: Suomi, arviointiraportti marraskuu 2001*. Teoksessa *Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta, 2002*. Opetusministeriö: Helsinki.
- OECD. 2003a. *Beyond rhetoric*. Paris: OECD.
- OECD 2003b. *Promoting adult learning*. Paris: OECD.
- OECD 2003c. *Reviews of national education policies. Polytechnic education in Finland*. Paris: OECD.
- OECD 2003d. *Key competencies for a successful life and a well-functioning society*. Paris: OECD/DeSeCo.
- OECD 2005. *The Definition and selection of key competencies. Executive summary*. Paris: OECD/DeSeCo.
- OECD 2009. *Lifelong learning. Education today 2009: The OECD Perspective*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2012. *Lifelong learning. Education today 2013: The OECD Perspective*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2013a. *OECD skills outlook 2013: First results from the survey of adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2013b. *Country note: Finland. Survey of adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2015a. *Adults, computers and problem solving: What’s the problem?* OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2015b. *OECD Skills studies. Data policy reviews of adult skills*. Paris: OECD Publishing.
- OKM 2013. *Hyvästä tuloksista erinomaisiin vahvistamalla tasa-arvoa*. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 8.10.2013.

- OKM 2014. Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020. Suomen rakennerahasto-ohjelma. Euroopan sosiaalirahaston valtakunnallisten teemojen toteutussuunnitelma. Toimintalinja 4: Koulutus, ammattitaito ja elinikäinen oppiminen. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OPM 1989. Työvoiman koulutus Suomessa. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2002a. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö 2002:2. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2002b. Katsaus suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikkaan – OECD:n aikuiskoulutuspolitiikan maatumkinnan taustaraportti, Ville Heinonen (toim.). Teoksessa Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta, 2002. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2004. Pehmeä on kovaa – Vapaan sivistystyön ohjauksen kehittäminen 2005–2008. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2006. Aikuiskoulutuksen vuosikirja. 2006. Tilastotietoja aikuisten opiskelusta 2004. Julkaisuja 2006:36. Helsinki: Opetusministeriö.
- OPM 2009. Noste-ohjelma – aikuiskoulutuksen harppaus? Julkaisuja 35/2009. Helsinki: Opetusministeriö.
- OKM 2010. Noste-ohjelma 2003–2009. Loppuraportti. Julkaisuja 7/2010. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Phillips, D. 2015. Policy borrowing in education: Frameworks for analysis. Teoksessa J. Zajda (toim.) Second international handbook on globalisation, education and policy research. Dordrecht: Springer, 137–148.
- Phillips, D. & Ochs, K. (toim.) 2004. Educational policy borrowing: Historical perspectives. Oxford: Symposium Books.
- Rinne, R. 2002. Kansallisen koulutuspolitiikan loppu? Teoksessa R. Honkonen (toim.) Koulutuksen lumo – retoriikka, politiikka ja arviointi. Tampere: Tampere University Press, 93–120.
- Rinne, R. 2003. Uusliberalistinen ajattelutapa on pesiytynyt suomalaiseenkin koulutuspolitiikkaan. Aikuiskasvatus 23 (2), 150–155.
- Rinne, R. 2004. Mallioppilaana OECD:ssä? Ylikansalliset koulutustutkinnot ja Suomen rooli. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) OECD:n teema- ja maatumkinnat. Ylikansallista ohjausta vai kansallista itseymmärrystä? Opetusministeriön julkaisuja 2004:27. Helsinki: Opetusministeriö, 70–85.
- Rinne, R. 2008. The growing supranational impacts of the OECD and the EU on national educational policies, and the case of Finland. Policy futures in education 6 (6), 665–680.
- Rinne, R., Kallio, J. & Hokka, S. 2004. Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response. European Educational Research Journal 3 (2), 454–85.
- Rinne, R. & Vanttaja, M. 1999. Aikuiskoulutuspolitiikkaa Suomessa: muutoksia ja jännitteitä 1980- ja 1990-luvuilla. Helsinki: Opetusministeriö.

- Rizvi, F. & Lingard, B. 2009. The OECD and Global shifts in education policy. Teoksessa R. Cowen & A.M. Cazamias (toim.) *International handbook of comparative education*. Dordrecht: Springer, 437–454.
- Rubenson, K. 2004. Lifelong learning: a critical assessment of the political project. Teoksessa P. Alheit, R. Becker-Schmidt, T. Gitz Johansen, L. Ploug, H. Salling Olsen & K. Rubenson (toim.) *Shaping an emerging reality: researching lifelong learning*. Roskilde: Roskilde University Press.
- Rubenson, K. 2006. The Nordic model of Lifelong Learning. *Compare* 36 (3), 327–341.
- Rubenson, K. 2009. OECD educational policies and world hegemon. Teoksessa R. Mahon & S. McBride (toim.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, 96–116.
- Saarinen, T. 2008. Persuasive presuppositions in OECD and EU higher education policy documents. *Discourse Studies* 10 (3), 341–359.
- Schuetze, H.G. 2006. International concepts and agendas of lifelong learning. *Compare* 36 (3), 289–306.
- Sellar, S. & Lingard, B. 2013. The OECD and global governance in education. *Journal of Education Policy* 28 (5), 710–725.
- Silvennoinen, H. 2014. Käänteentekijät: aikuiskoulutuksen vaikuttajia 1980-luvulta 2010-luvulle. Teoksessa K. Kantasalmi & M. Nest (toim.) *Valistajia, sivistäjiä, poliitikkoja ja asiantuntijoita: näkökulmia aikuiskasvatuksen kentän vaikuttajiin*. Tampere: Tampere University Press, 341–382.
- Silvennoinen, H., Kalalahti, M. & Varjo, J. 2016. Globalisaatio, markkinaliberalismi ja koulutuspolitiikan muutos. Teoksessa H. Silvennoinen, M. Kalalahti & J. Varjo (toim.), *Koulutuksen tasa-arvon muuttuvat merkitykset. Kasvatussosiologian vuosikirja 1. Kasvatusalan tutkimuksia 73*. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 11–34.
- Silvennoinen, H. & Kinnari, H. 2015. Koulutus, kilpailukyky ja hallinta. Teoksessa E. Harni (toim.) *Kontrollikoulu. Näkökulmia koulutukselliseen hallintaan ja toisinoppimiseen*. Jyväskylä: Kampus Kustannus, 64–87.
- Silvennoinen, H., Tulkki, P. & Honkanen, P. 1998. Jälkikirjoitus: iloisesti oppien hyvään elämään. Teoksessa H. Silvennoinen & P. Tulkki (toim.) *Elinikäinen oppiminen*. Helsinki: Gaudeamus, 215–251.
- Steiner-Khamsi, G. (toim.) 2004. *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, G. 2014. Cross-national policy borrowing: understanding reception and translation. *Asia Pacific Journal of Education* 34 (2), 153–167.
- Stone, D. 2004. Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. *Journal of European Public Policy* 11 (3), 545–566.
- Tuijnman, A. 1992. Paradigm shifts in adult education. Teoksessa A. Tuijnman & M. van Kamp (toim.) *Learning across the life span: Theories, research, policies*. Oxford: Pergamon.

- Tuomisto, J. 2002. Elinikäisen oppimisen retoriikka ja vallankäyttö. Teoksessa R. Honkonen (toim.) Koulutuksen lumo. retoriikka, politiikka ja arviointi. Tampere: Tampere University Press, 15–34.
- Varmola, T. 2002. Markkinasuuntautunut koulutuspolitiikka Suomessa – uudelleen arvioinnin aika. Teoksessa R. Honkonen (toim.) Koulutuksen lumo. retoriikka, politiikka ja arviointi. Tampere: Tampere University Press, 121–138.
- Vnp. 1987. Valtioneuvoston periaatepäätös aikuiskoulutuksen rahoittamisen suunnitteluperiaatteista 5.3.1987.
- Whitty, G., Power, S. & Halpin, D. 1998. Devolution and choice in education — The school, the state and the market. Buckingham: Open University Press.