

## JATKUVA OPPIMINEN TYÖELÄMÄSSÄ

### Tiivistelmä OECD:n raporttiluonnoksesta Getting Skills Right Finland 27.9.2019

#### Aluksi

Tämä tiivistelmä kokoaa OECD:n raporttiluonnoksen keskeisiä havaintoja ja analyysiä Suomen jatkuvan oppimisen tilasta. Tarkoitus on helpottaa tutustumista varsin laajaan raporttiluonnokseen, joka on liitteenä.

Raportti ei ole vielä lopullinen ja se sisältää joitain osin puutteita, joista on jo annettu palautetta raportin laatijoille. Eräitä korjaustarpeita on mainittu alaviitteissä. Raporttiluonnosta käsitellään jatkuvan oppimisen parlamentaarisen työn tutkijaseminaarissa 26.11.2019. Lopullinen raportti luovutetaan opetusministeri Anderssonille, työministeri Harakalle ja tiede- ja kulttuuriministeri Kososelle 19.2.2020.

On kuitenkin arvioitu, että raporttiluonnoksen käsittely jo tässä vaiheessa antaa parlamentaariselle ryhmälle hyödyllistä ja syventävää informaatiota jatkuvan oppimisen tilasta ja kehittämistarpeista erityisesti kansainvälisestä näkökulmasta.

Kyseessä ei ole itsenäinen asiakirja tai käännös. Esimerkiksi tiivistelmään valitut kuvat on siirretty suoraan raportista ja niiden numerointi vastaa raportin numerointia. Tässä ei myöskään ole toistettu raportin lähdeviitteitä eikä lähteitä. Ne löytyvät raportista kunkin luvun lopusta.

#### Raportin arviointia ja suosituksia

Suomen koulutusjärjestelmä ja suomalaisten osaaminen on korkealla tasolla. PISA-tulokset ovat olleet maailman huippua ensimmäisestä PISA-tutkimuksesta alkaen. Myös aikuisten luku- ja kirjoitustaito, jota mitattiin PIAAC-tutkimuksella vuonna 2012, oli mukana olleista maista toiseksi paras.

Työelämän muutos on nopea. Keskeisimpiä muutostekijöitä ovat globalisaatio, teknologinen muutos ja ikärakenne. Uudet työt syntyvät korkeaa osaamista edellyttävillä aloilla ja metataitojen ja digitaitojen merkitys kasvaa. Osaajapula pahenee ja huoli osaavasta työvoimasta kasvaa erityisesti ikärakenteen muutoksen ja koulutustason nousun pysähtymisen vuoksi.

Säilyttääkseen asemansa yhtenä johtavana tietoyhteiskuntana (knowledge economy) Suomen osaamisjärjestelmän on sopeuduttava näihin muutoksiin. Tässä työelämässä olevien osaamisen kehittäminen on avainasemassa. Työssä olevien osaamistason nostaminen ja osaamisen uusintaminen tukee paitsi yksilöiden taloudellista ja sosiaalista integraatiota myös pitää yllä yritysten ja koko maan kilpailukykyä.

Suomella on hyvin kehittynyt aikuiskoulutusjärjestelmä, joka tarjoaa monipuolisia mahdollisuuksia kaikilla tasoilla. Osallistuminen on korkealla tasolla; joka toinen osallistuu työhön liittyvään osaamisen

kehittämiseen vuosittain. Järjestelmää voitaisiin kuitenkin säätää tukemaan paremmin kaikkien aikuisten sopeutumista työelämän muutoksiin. Nykyisiä haasteita ovat:

- 1) Puutteet koulutustarjonnassa; ml toisen asteen koulutuksen suorittaneiden heikot mahdollisuudet koulutustason kohottamiseen ja vähäinen työmarkkinoiden tarpeisiin vastaavien lyhyiden koulutusten tarjonta.
- 2) Taloudelliset kannusteet, joka rohkaisevat osallistumista muodolliseen koulutukseen.
- 3) Heikkoudet koulutustarjonnan ja työelämän tarpeiden vastaavuudessa, osin johtuen ohjausvälineiden puutteista. Ennakointitieto ei välity päätöksentekoon.

Edellisen lisäksi Suomen suurena haasteena on mm. koulutustasoeroista johtuvan osaamiskuilun syveneminen työuran aikana. Suomessa erot heikon osaamistason ja vahvemman osaamistason omaavien aikuiskoulutukseen osallistumisessa ovat OECD-maiden suurimpia. Tämä on ongelma, koska heikomman osaamistason työmahdollisuudet vähenevät koko ajan.

Suomessa koulutukseen osallistumisen esteet ovat vähäiset; koulutus on maksutonta tai edullista, joustavasti tarjolla ja periaatteessa avointa kaikille osaamistasosta riippumatta. Universaali järjestelmä ei kuitenkaan juuri suuntaa tukea - esimerkiksi hakevaa toimintaa, ohjausta tai erityisiä koulutusohjelmia - aikuisille, joilla on heikot perustaidot. Kohdennettu tuki aikuisille, joilla on heikot perustaidot, tulee olemaan tulevaisuudessa välttämätöntä – sekä inklusiivisuuden että tuottavuuden näkökulmasta.

## 1 Muuttuva politiikkakonteksti

### Työllisyyskehitys

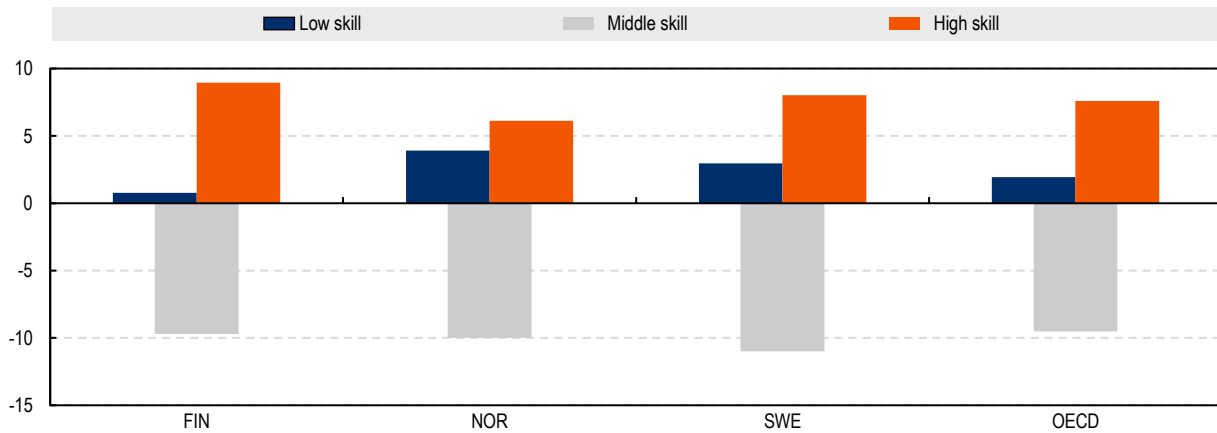
Globaalin talouskriisin vaikutukset Suomessa olivat suurempia kuin muissa pohjoismaissa. BKT:n lasku oli suurempi ja on jäänyt naapurimaita alemmalle tasolle. Työllisyysaste laski 68%: iin vuonna 2009 ja vaikka on sen jälkeen noussut 72 %: iin vuoden 2018 toisella neljänneksellä, oli edelleen alempi kuin Norjassa (75%) ja Ruotsissa (78%) samana ajankohtana.

#### *Syntyvät työt vaativat korkeaa osaamistasoa*

Suomessa vuosina 1995-2015 tapahtunut ammattien kehitys eroaa OECD-maiden keskiarvosta ja myös muista pohjoismaista. OECD-maissa ja muissa pohjoismaissa kehitys on polarisoitunutta: sekä korkeaa että matalaa osaamistasoa vaativat työt ovat lisääntyneet. Suomessa vastaavaa polarisaatiota ei näy. Korkeaa osaamistasoa edellyttävät työt ovat lisääntyneet merkittävästi ja vähäisempää osaamistasoa vaativat työt vain vähän.

Figure 0.1. Job creation is skill-biased in Finland

Percentage point change in share of total employment, 1995 to 2015



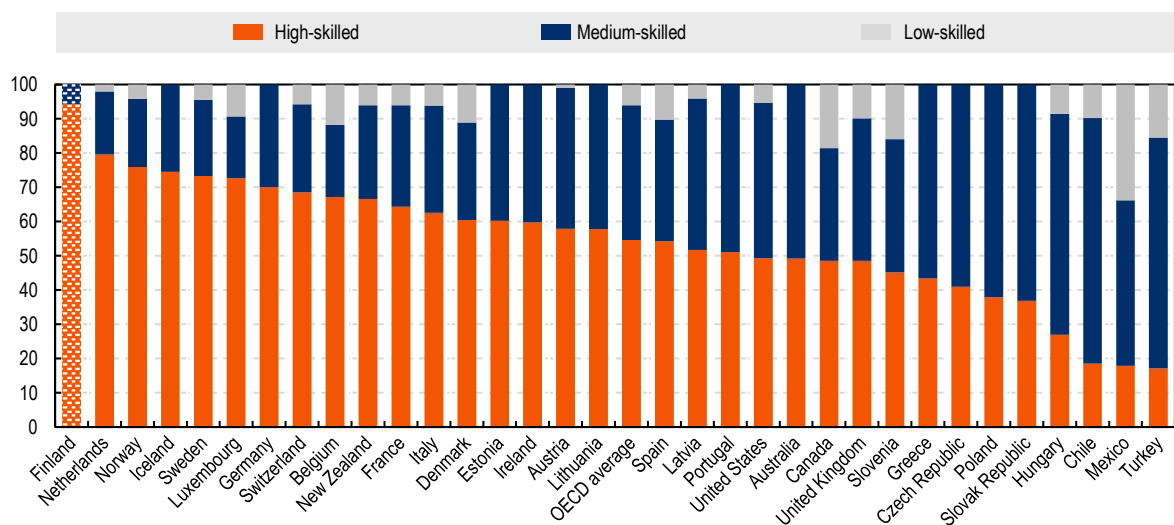
Note: High-skilled occupations include jobs classified under the ISCO-88 major groups 1, 2, and 3, that is, legislators, senior officials, and managers (group 1), professionals (group 2), and technicians and associate professionals (group 3). Middle-skilled occupations include jobs classified under the ISCO-88 major groups 4, 7, and 8, that is, clerks (group 4), craft and related trades workers (group 7), and plant and machine operators and assemblers (group 8). Low-skilled occupations include jobs classified under the ISCO-88 major groups 5 and 9, that is, service workers and shop and market sales workers (group 5), and elementary occupations (group 9).  
Source: OECD (2017), "How technology and globalisation are transforming the labour market", in **Invalid source specified**.

TEMin ammattibarometrin pula-ammateissa on useita korkean osaamistason terveydenhuoltoalan ammatteja mutta myös keskitaason ja alemman osaamistason ammatteja.

OECD:n Skills for Jobs Database kuitenkin antaa tilanteesta hiukan erilaisen kuvan. OECD-maissa kymmenestä pula-ammattista keskimäärin viisi on korkean osaamistason ammatteja, neljä keskitaason ammatteja ja yksi alemman osaamistason ammatti. Suomessa yhdeksän kymmenestä pula-ammattista on korkean osaamistason ammatti. Tämä on enemmän kuin missään muussa OECD-maassa.

Figure 0.2. Pronounced shortages in high-skilled occupations in international comparison

Share of employment in occupations in shortage by skill level



Note: High, medium and low skilled occupations are ISCO occupational groups 1 to 3, 4 to 8 and 9 respectively. Shares of employment in each skill tier are computed as the corresponding employment in each group over the total number of workers in shortage in each country. Data refer to the latest year for which information is available.

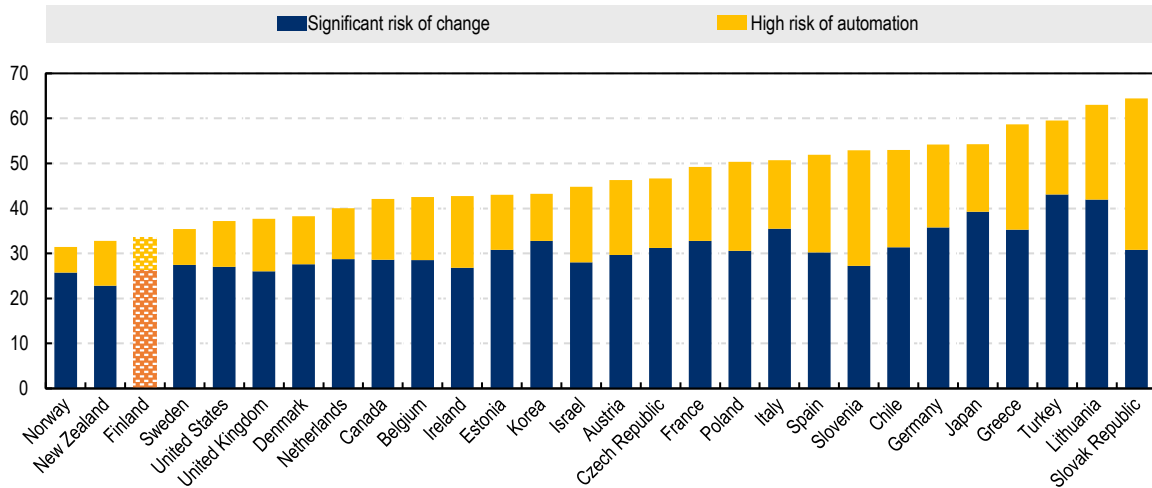
Source: **Invalid source specified**, based on the OECD Skills for Jobs database (2018).

### Teknologinen kehitys muuttaa joka kolmatta työtehtävää

OECD on arvioinut niiden töiden osuutta, joita teknologinen kehitys hävittää tai muuttaa merkittävästi 10-20-vuoden aikana. Suomessa ennakoitu osuus on pienempi kuin muissa OECD-maissa. Muutos koskee kuitenkin joka kolmatta työtehtävää.

Figure 0.3. Jobs at risk of automation

Share of jobs at high risk of automation or significant change, %



Note: Jobs are at high risk of automation if the likelihood of their job being automated is at least 70%. Jobs at risk of significant change are those with the likelihood of their job being automated estimated at between 50 and 70%. Data for Belgium correspond to Flanders and data for the United Kingdom to England and Northern Ireland.

Source: OECD calculations based on the Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012); and **Invalid source specified.** "Automation, skills use and training", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, <https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>.

### Ikääntyvien osaamisen ylläpito tulee entistä tärkeämmäksi

Ikärakenteen muutoksen vuoksi 15-64-vuotiaiden määrä vähenee 57 000 henkilöllä vuoteen 2030 ja 208 000 henkilöllä vuoteen 2050 mennessä. Pienemmät ikäluokat korvaavat nykyistä työvoimaa ja työvoiman tarve lisääntyy sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Ikääntyvien rooli työmarkkinoilla kasvaa ja ikääntyvien osaamisen ylläpito tulee entistä tärkeämmäksi.

### Aikuisväestön osaamistaso

*Osaamistaso on kansainvälisesti korkealla tasolla mutta on merkkejä tilanteen heikkenemisestä*

Suomalaisten PIAAC-tutkimuksessa mitattu taitotasoo on korkea, ollen luku- ja kirjoitustaidossa toinen Japanin jälkeen ja tietoteknisessä ongelmanratkaisussakin yli OECD-maiden keskitason. Heikko luku- ja/tai kirjoitustaito oli harvemmalla kuin OECD-maissa keskimäärin, mutta kuitenkin n. 600 000 henkilöllä.

Kun verrataan vuoden 2012 PIAAC-tutkimuksen tuloksia ja vuoden 1998 lukutaitotutkimuksen (IALS) tuloksia, havaitaan kuitenkin, että lukutaidon osalta aikuisten taitotasoo on jonkun verran heikentynyt. Myös PISA-tutkimuksessa tulokset ovat viimeisinä vuosina heikentyneet.

Korkeakoulututkimuksen suorittaneiden osuus ikäluokasta on putoamassa ja näyttää siltä, että tämän hetken 40-44-vuotiaat ovat jäämässä koulutetuimmaksi ikäluokaksi (47% suorittanut korkea-asteen tutkinnon).

*Osaamista pitää parantaa kaikilla koulutustasoilla*

Suomen koulutustason kokonaistarkastelun perusteella:

- Niille 16%:lle aikuisista, joilta puuttuu kokonaan perusasteen jälkeinen tutkinto, olisi turvattava mahdollisuus saavuttaa tämä taso. Tarve kohdistuu erityisesti nuorimpiin ja vanhempiin ikäluokkiin.
- Ammatillisen tutkinnon suorittaneilla tulisi olla mahdollisuuksia koulutustason nostamiseen työelämän osaamisvaatimusten edellyttämälle tasolle.
- Opisto- ja alemman tai ylemmän korkea-asteen suorittaneet omaavat hyvät opiskelutaidot ja hyödyntävät opiskelumahdollisuuksia. Tässä ryhmässä lisätarvetta on yksilöllisille ja työelämärelevantteille koulutusmahdollisuuksille.

## Osallistumisen analyysia

### Osallistumisen on laajaa

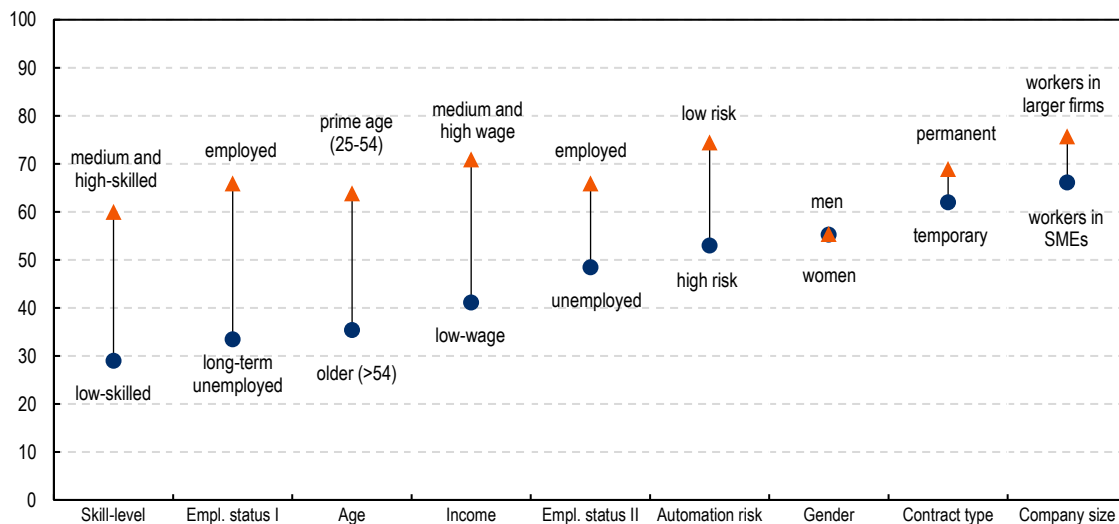
Suomalaisten aikuisten osallistumisaste on maailman korkeimpia. Yli puolet väestöstä osallistuu työhön liittyvään opiskeluun vuosittain. Motivaatio opiskeluun on myös osalla aikuisista vahva: 20% koulutukseen osallistuneista olisi halunnut osallistua enemmän kuin osallistuvat. Kuitenkin 35% aikuisista ei osallistunut työhön liittyvään opiskeluun lainkaan eikä olisi halunnut osallistua. 10% olisi halunnut osallistua mutta ei eriyttä osallistunut.

### Osallistumisessa on merkittäviä ryhmien välisiä eroja

- 60% keskitason tai hyvät perustaidot omaavista ja vain 29% heikot perustaidot omaavista osallistuu
- 64% 25-54-vuotiaista ja vain 35% yli 55-vuotiaista osallistuu
- 66% työllisistä ja vain 33% työttömistä osallistuu

Figure 0.4. There are large participation gaps between groups

Share of adults participating in education and training, by group, 2012, %



Note: The baseline varies across categories, e.g. skill-level refers to all adults, while contract type refers to employed adults only. Source: OECD PIAAC data (2012).

Osaamisen kasautuminen syventää jo olemassa olevaa osaamiskuilua ja Suomen aikuiskoulutusjärjestelmä onkin inklusiivisuudeltaan yksi OECD-maiden heikoimmista.

*HUOM Tietojen tulkinnassa huomioitava*

Vertailuaineisto on joiltain osin harhaanjohtavaa johtuen suomalaisten muita maita korkeammasta tutkinnon suorittamisesta. AES, LFS ja PIAAC –tutkimuksissa 25-vuotta täyttäneet lasketaan aikuisopiskelijoiksi. Alempi korkeakoulututkinto suoritetaan Suomessa keskimäärin 28-vuotiaana ja ylempi 32–vuotiaana ja OECD-maissa nämä suoritetaan keskimäärin 26- ja 30-vuotiaana. Suomessa aikuisopiskelijoiksi tulee lasketuksi siis merkittävä määrä henkilöitä, jotka suorittavat ensimmäistä tutkintoaan ja joita ei tästä näkökulmasta lähtökohtaisesti määritellä aikuisopiskelijoiksi.

## 2 Nykyinen jatkuvan oppimisen järjestelmä

### Hallinto

Vastuu aikuiskoulutuksesta on jaettu ministeriöiden välillä ja sisällä. Suurin osa jatkuvan oppimisen koulustarjonnasta kuuluu OKM:n toimialalle. Ministeriön sisällä vastuu jakautuu eri osastoille. TEMin vastuulle kuuluu tutkintoon johtamaton työvoimakoulutus sekä kotoutumiskoulutus.

Koordinoivana organisaationa toimii Työ-, koulutus- ja elinkeinoasiainneuvosto, jossa ovat edustettuina edellä todettujen ministeriöiden lisäksi SM, STM, VM ja työmarkkinoiden keskusjärjestöt. Työtä tukevat lisäksi mm. Opetushallitus (erityisesti ennakointi), Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (arviointi), ELYT ja TE-toimistot.

Kunnilla on merkittävä rooli osaamisen kehittämisen kokonaisuudessa; niillä on päävastuu varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestämisestä ja rahoituksesta<sup>1</sup>. Ne myös pääosin vastaavat vapaan sivistystyön tehtävää hoitavista kansalaisopistoista.

Merkittävä osa jatkuvaa oppimista tarjoavista organisaatioista on julkisia organisaatioita tai niiden järjestämä koulutus rahoitetaan julkisella rahalla. Yksityisten, kaupallisten koulutusorganisaatioiden osuus tarjonnasta on vähäinen ja niiden asiakkaita ovat valtaosin työnantajat, eivät yksittäisen henkilöt.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden rooli jatkuvan oppimisen politiikan kehittämisessä on tyypillisesti konsultatiivinen.

Suomella ei ole eri osa-alueet kattavaa jatkuvan oppimisen strategiaa. Viimeisin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, joka kattoi myös aikuiskoulutuksen, laadittiin vuonna 2011 ja se oli voimassa vuoteen 2016<sup>2</sup>. Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa 3.6.2019 on päätetty kattavan jatkuvan oppimisen strategian laatimisesta. Työhön osallistuvat kaikki eduskuntapuolueet, työmarkkinoiden keskusjärjestöt sekä koulutuksen järjestäjät.

### Rahoitus

Jaetun vastuun vuoksi aikuiskoulutukseen käytettävän rahoituksen määrää on vaikea arvioida. Sitra on arvioinut koko elinkaaren aikaisen elinikäisen oppimisen kustannuksiksi 18,9 miljardia euroa, josta neljännes kohdistuisi aikuiskoulutukseen. Suurin osa seuraavista euromääristä perustuu erilaisiin arvioihin.

<sup>1</sup> KH: täydennettävä: vastaavat merkittävältä osin myös ammatillisen koulutuksen rahoituksesta

<sup>2</sup> KH: kehittämissuunnitelma ei kattanut työvoimapolitiittista koulutusta ts. jatkuvan oppimisen kokonaisuutta

- Yksityiset työnantajat käyttävät koulutukseen 1-1,5 miljardia euroa ja julkiset työnantajat 174 miljoonaa euroa.
- Yksilöt maksavat materiaali- ja osallistumismaksuina noin 0,5 miljardia euroa.
- Valtio panostaa aikuisten käyttämiin koulutusmuotoihin (ammattillinen, vapaa sivistystyö, korkeakoulu, työvoimakoulutus) vajaa 5 miljardia euroa ja kun osallistujista yli puolet on yli 25-vuotiaita, niin kustannukset aikuiskoulutukseen ovat tämän perusteella noin 2,5 miljardia euroa.<sup>3</sup>

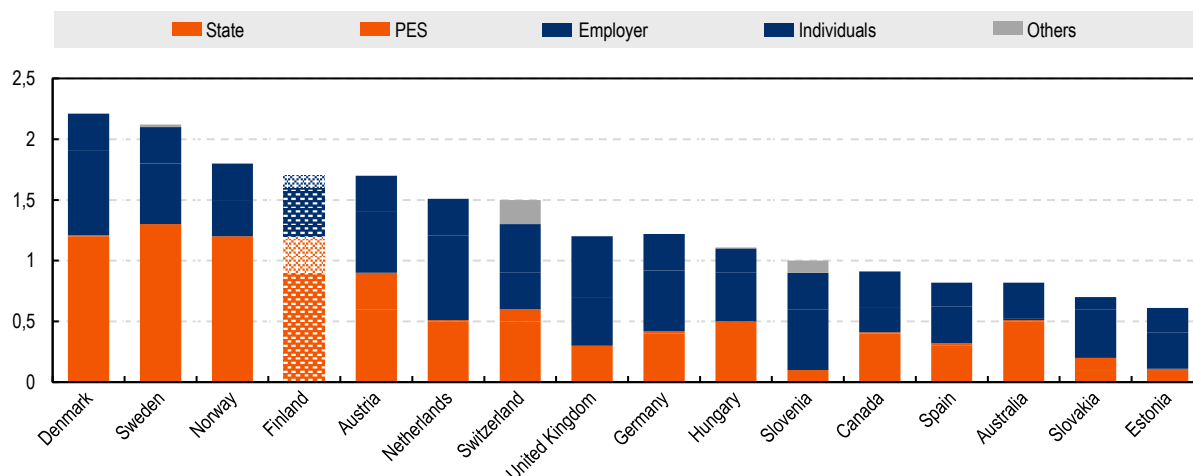
#### Taloudellinen tuki

- Työnantajat maksavat palkkoina 691 miljoonaa euroa
- Aikuiskoulutustuki on valtion talousarviossa 188 miljoonaa euroa ja ammattitaitostipendit 9,9 miljoonaa euroa
- Opintotuen kustannukset ovat yli 25-vuotiaiden osuuden perusteella arvioituna 175 miljoonaa euroa
- Työttömien etuudet ovat 91 miljoonaa euroa

Kansainvälisessä vertailussa aikuiskoulutukseen investoidaan Suomessa paljon. Arviointikriteerinä kuitenkin käytetään yli 25-vuotiaiden koulutukseen käytettyjä resursseja, mihin tarkasteluun liittyy aiemmin (luvun 1 viimeisessä kappaleessa) todettuja ongelmia.

Figure 0.5. Investment in adult learning is high by international comparison

Expenditures for adult learning in % of GDP, age 25 and above, 2009



Note: Data includes spending on higher education for adults aged 25 years and older; without private spending on higher education; no data on higher education for SVN; different reference years for CAN (2008), CHE (2007), DEU (2008/2010), GBR (2008), NDL (2010), SVN (2011).

Source: Invalid source specified..

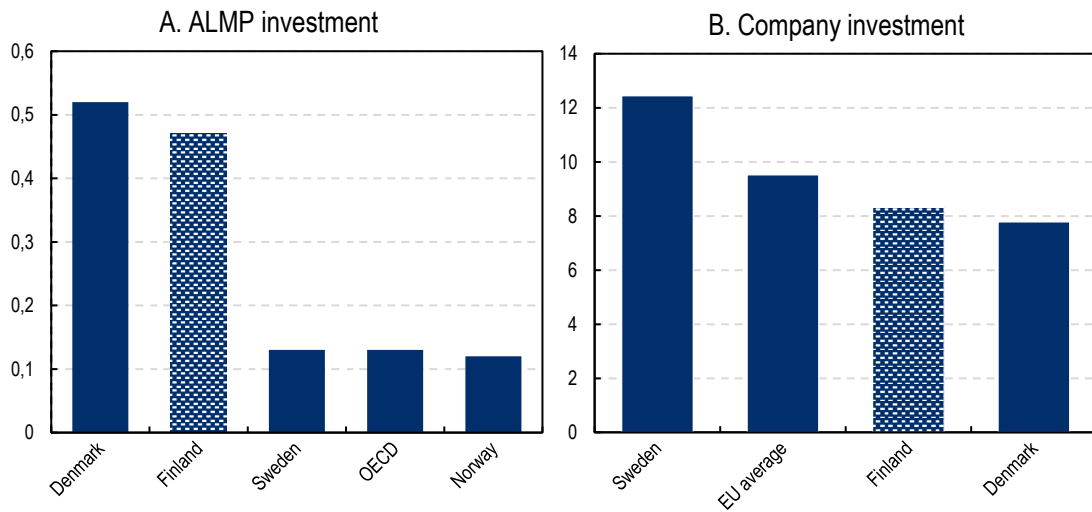
Suomi investoi työttömien koulutukseen lähes yhtä paljon kuin Tanska ja merkittävästi enemmän kuin Ruotsi ja Norja.

Yritykset investoivat koulutukseen vähemmän kuin OECD-maissa keskimäärin ja selvästi vähemmän kuin Ruotsissa. Suomessa koulutusinvestointien osuus (8%) yritysten kaikista investoinneista on samoin alempi kuin OECD-maissa keskimäärin (9%) ja esimerkiksi Ruotsissa (13%), Portugalissa (13%) ja Ranskassa (14%).

<sup>3</sup> KH: täydennettävä: kuntia ei mainita rahoittajana

Figure 0.6. Public investment is high, while company investment is lagging behind

Share of GDP invested in training-related ALMPs (2016) and share of training of all company investments (2017), %



Note: Company investment in training expressed as share of total investment made.

Source: A. OECD LMP database, B. EIB Investment survey.

## Koulutustarjonta

Aikuiset opiskelevat koulutusjärjestelmässä pääosin samoissa organisaatioissa ja yhteisissä ryhmissä nuorten kanssa. Poikkeuksena ovat lähinnä aikuisten perusopetus ja aikuisten lukiokoulutus.

## 3 Työssä oleville suunnatun koulutustarjonnan kehittäminen

Kansainvälisessä tarkastelussa voidaan tunnistaa piirteitä, joita tulevaisuuden tarpeita vastaavalla koulutustarjonnalla tulee olla:

- tarjonnan tulee olla tarpeeksi laajaa; tarjolla tulee olla eri osaamistasoille sopivaa koulutusta ja sen tulee vastata sekä yksilöiden että työelämän tarpeita
- tarjonnan tulee perustua laadukkaaseen ja ajantasaiseen tietoon muuttuvista osaamistarpeista ja sen tulee vastata näihin joustavasti
- tarjonnan tulee olla joustavaa muodoiltaan ja aikataulultaan ja ottaa huomioon työhön ja perheeseen liittyvät velvoitteet
- työssä olevien koulutuksen tulee painottua (toisiinsa kytkeytyviin) lyhyempiin, mikromodulaarisiin kokonaisuuksiin, jotta opiskelu ei edellytä pitkiä poissaoloja työstä ja kokonaisten tutkintojen suorittamista kerralla



## Aikuisten koulutustarjonta Suomessa

## OKM:n toimialan koulutus

Yleissivistävä koulutus				
Koulutustarjonta	Järjestäjät	Kesto	Maksut	Osallistujat (2017)
Aikuisten perusopetus sekä aineopinnot	aikuislukiot peruskoulut kansanopistot kansalaisopistot ammattiopistot	2-4 v	maksuton, aineopinnoista voi periä, enintään 50% kustannuksista, tyypillisesti 20-150 e/v	4 160 osallistujaa  1 334 osallistujaa (aineopinnot)
Aikuisten lukiokoulutus sekä aineopinnot	aikuislukiot lukiot kansanopistot	1-3 v	maksuton, aineopinnoista voi periä, enintään 50% kustannuksista, tyypillisesti 20-150 e/v	6 915 osallistujaa  15 924 osallistujaa (aineopinnot)

Kaikki osallistujat

Ammatillinen koulutus				
Koulutustarjonta	Järjestäjät	Kesto	Maksut	Osallistujat (2017)
Ammatilliset perustutkinnot	Ammattiopistot	2-3 v	maksuton	84 428 aikuista
Ammattitutkinnot	Ammattiopistot	1-1,5 v	voi periä kohtuullisia maksuja, tyypillisesti < 500 e	47 551 aikuista
Erikoisammattitutkinnot	Ammattiopistot	1-1,5 v	ks. yllä	24 758 aikuista
Tutkintoon johtamaton koulutus	Ammattiopistot	joustava	ks. yllä	53 247 osallistujaa*
Työvoimakoulutus	Ammattiopistot Yliopistotot Ammattikorkea- koulut Kansanopistot Yksityiset koulutusorganis.	joustava	maksuton	tutkinnot 5 418 aikuista ei-tutkintoon johtava 30 142 osallistujaa*

\*Kaikki osallistujat, myös alle 25-v

Korkeakoulut				
Koulutustarjonta	Järjestäjät	Kesto	Maksut	Osallistujat (2017)
Kandidaatti	Yo Amk	3 v 3,5 – 4 v	maksuton	32 359 aikuista 64 651 aikuista
Maisteri	Yo Amk	2 v 1 – 1,5 v	maksuton	43 690 aikuista 12 195 aikuista
Avoimet korkeak.opinnot	Yo Amk	joustava	enintään 15 e/op	96 582 osallistujaa* 27 928 osallistujaa*
Erikoistumis-koulutukset	YO Amk	joustava, vähintään 30 op	enintään 120 e/op	5 450 osallistujaa* 1 071 aikuista
Henkilöstökoulutus	YO Amk	joustava	työnantajan maksamaa <sup>4</sup>	

\*Kaikki osallistujat, myös alle 25-v

Vapaa sivistystyö				
Koulutustarjonta	Järjestäjät	Kesto	Maksut	Osallistujat (2017)
Vapaa sivistystyö	Kansalaisopistot	Joustava	pieni rekisteröinti- ja kurssimaksu, kunnasta riippuen	1055 486 osall. *
	Kansanopistot		lukukausimaksu, keskim.3000 e/v	104 469 osall.*
	Kesäyliopistot		kurssimaksu, keskim. 65 e/op	48 801 osall.*
	Opintokeskukset			218 112 osall.*
	Ammattiopistot			41 879 osall.*

\*Kaikki osallistujat, myös alle 25-v

### Henkilöstökoulutus

Yhteistoimintalakien piiriin kuuluvien työnantajien (yksityiset vähintään 20 työntekijän yritykset, kunnat ja valtio) on laadittava tai päivitettävä kirjallinen henkilöstö- ja koulutussuunnitelma vuosittain. Laissa taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä on säädetty koulutussuunnitelmista verovähennyksen tai sitä vastaavan kannusteen saamisen edellytyksenä.

Kattavaa tietoa henkilöstökoulutuksen laajuudesta ei ole käytettävissä, mutta CWTS-datan perusteella 83% vähintään 10 työntekijän yrityksestä tarjoaa henkilöstökoulutusta. Pienempien yritysten kohdalla henkilöstökoulutuksen tarjoaminen on todennäköisesti vähäisempää.

Työhallinnon keinovalikoimaan kuuluu koulutustyyppisiä (RekryKoulutus, TäsmäKoulutus, MuutosKoulutus), joita toteutetaan yhdessä työnantajien kanssa.

<sup>4</sup> SH: OECD raportti on tältä osaa puutteellinen. Korkeakoululaissa säädetään täydennyskoulutuksesta, ei henkilöstökoulutuksesta. Myös henkilöt itse ostavat täydennyskoulutusta.

Henkilöstökoulutus				
Koulustarjonta	Järjestäjät	Kesto	Maksut	Osallistujat (2017)
Työnantajien järjestämät kurssit	Ammatilliset oppilaitokset	joustava	ei määritelty	143 572 osallistujaa*
Yhteishankintakoulutukset	Ammattikorkeakoulut Kansanopistot Kansalaisopistot Opintokeskukset Kesäyliopistot Yksityiset koulutusorganisaatiot	joustava	ei määritelty	3 000 – 4 000 aikuista

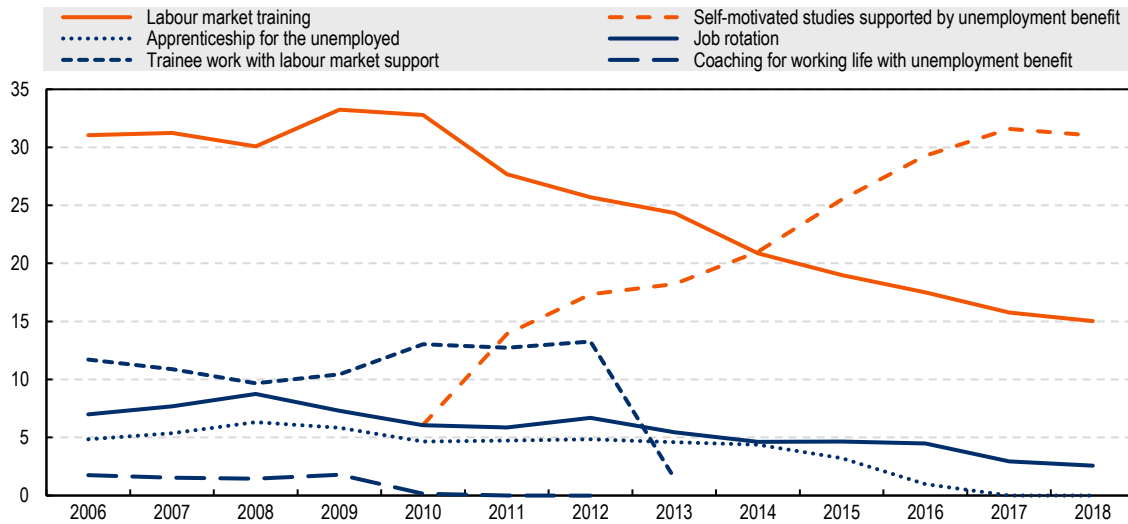
\*ainoastaan julkinen koulustarjonta, kaikki osallistujat, liikunnan koulutuskeskukset puuttuvat

### Työvoimakoulutuksen muutokset

Työvoimakoulutuksen profiilissa on tapahtunut huomattava muutos vuoden 2009 jälkeen. Tällöin tuli voimaan uudistus, joka mahdollisti omaehtoisen opiskelun työttömyysetuudella. Uudistuksen jälkeen 25-vuotta täyttänyt työtön työnhakija on voinut opiskella omaehtoisesti koulutusjärjestelmän eri koulutusvaihtoehdoissa (määritellyt opinnot ja enimmäisaika), jos TE-toimisto hyväksyy opinnot.

Figure 0.7. Self-motivated studies are now dominating the ALMP training offer

Participants in ALMPs by type of programme, in thousands, 2006-2018



Source: Ministry of Economic Affairs and Employment.

### Työelämän tarpeisiin vastaaminen

Työelämän tarpeita koskevaa tietoa saadaan monista lähteistä.

- Valtioneuvoston kanslia ja Sitra johtavat Kansallista ennakointiverkostoa, jossa on laaja kokoonpano.
- TEM, OKM, STM ja VM ovat rahoittaneet VATTin hanketta, jossa on tuotettu ennakointi- ja skenaariotietoa talouden pitkän aikavälin rakenteellisista muutoksista ja muutoksiin vaikuttavista tekijöistä.

- Opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla toimii osaamisen ennakointifoorumi, joka tarkastelee osaamistarpeita vuoteen 2035. Ensimmäinen raportti ilmestyi huhtikuussa 2019 ja siinä kuvattiin tulevaisuuden osaamistarpeita koko työmarkkinoiden tasolla. Opetushallituksen ennakointimalli on parhaillaan uudistumassa.
- TEM:n työmarkkinaennuste julkaistaan kahdesti vuodessa. Ennuste perustuu valtiovarainministeriön talouskehitysennusteeseen ja tuottaa arviot työllisten, työttömien työnhakijoiden, pitkäaikaistyöttömien ja nuorisotyöttömien määristä kuluvalle ja seuraavalle vuodelle.
- Alueilla tehdään erilaisia, pääasiassa lyhyen aikavälin alueellisia ennakoiteja, joissa ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on keskeinen rooli.
- Ammattibarometri perustuu TE-toimistojen arvioon 200 avainammattiryhmän työvoimatarpeista tulevan puolen vuoden aikana.
- Korkeakoulut ja oppilaitokset toteuttavat ennakointitoimintaa omiin tarpeisiinsa.
- HEADAI-hankkeessa on hyödynnetty tekoälyä osaamistarpeiden ja koulutustarjonnan kohtaannon arvioinnissa.

### *Työelämän tarpeita koskevan tiedon hyödyntäminen ja mahdollisuus ohjata koulutuskysyntää*

Ennakointitietoa levitetään mm. raporteina ja verkossa. Ennakointitietoa hyödynnetään ammatillisen koulutuksen aloittajatavoitteiden asettamisessa ja järjestämislupaharkinnassa sekä korkeakoulujen tutkintotavoitteiden valmistelussa. Koulutuksen työelämävastaavuuden parantamiseen kannustaa myös työllistymiskriteeri kummankin koulutusmuodon yhtenä rahoituskriteerinä.

Alueellisella tasolla ammattibarometria ja muita ennakointitietoja käytetään ohjauksessa ja työvoimakoulutuksen suuntaamisessa. Koulutuksen järjestäjät hyödyntävät enenevässä määrin omaa ennakointitoimintaansa koulutustarjonnan suuntaamisessa.

Monissa maissa käytetään taloudellisia insentiivejä ohjaamaan koulutusvalintoja. Suomessa julkisen, universaalien ja maksuttoman koulutuksen traditio rajoittaa tällaisen suuntaamisen mahdollisuuksia. Yhtenä esimerkkinä koulutustarjonnan suuntaamisen välineestä ovat vapaan sivistystyön opintosetelit, jotka tosin eivät ohjaa koulutuksen sisältöä vaan tukevat tiettyjen kohderyhmien osallistumista koulutukseen.

Myöskään toimeentuloon liittyvillä kannusteilla ei ole kytkentää suoritettavien opintojen työelämärelevanssiin lukuun ottamatta työttömyysetuudella tapahtuvaa omaehtoista opiskelua, jonka tarpeen TE-viranomainen harkitsee tapauskohtaisesti.<sup>5</sup>

## Keskeiset haasteet

Aikuiskoulutuksen mahdollisuuksia on runsaasti. Tarjonnan kohdentamisessa on kuitenkin kehittämisen tarvetta.

*Nykyinen järjestelmä kannustaa osallistumaan enemmän tutkintoon johtavaan kuin ei-tutkintoon johtavaan koulutukseen*

Suomessa aikuisten (25-64-vuotiaat) osallistumisaste tutkintoon johtavaan koulutukseen on Euroopan maista korkein. Osuus on myös noussut viimeisten vuosikymmenien kuluessa. Muissa Euroopan maissa suunta on päinvastainen.

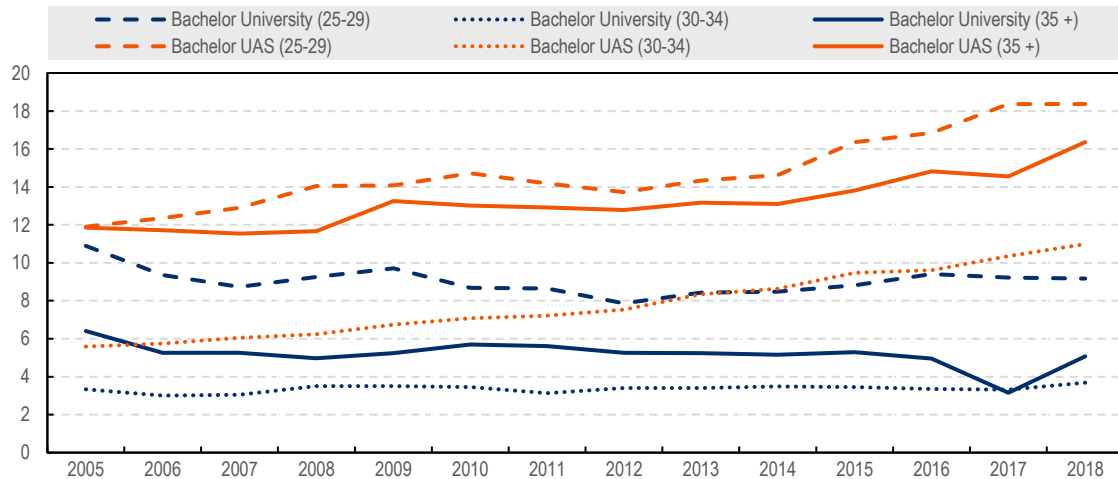
---

<sup>5</sup> KH: myös työvoimakoulutus sisältää harkintaa

Nykyinen koulutustarjonta kannustaa osallistumaan tutkintokoulutukseen; tarjonta on avointa aikuisille ja maksutonta. Myös toimeentulon tuki kohdentuu tutkintokoulutukseen. Tutkintoon johtamaton koulutus on yleensä maksullista (joskin maksut ovat kohtuullisia) ja taloudellinen tuki osallistumiseen on rajatumpaa.

Figure 0.8. Adults increasingly pursue bachelor degrees at UAS

New bachelor students by age group, % of total new students



Note: New students refers to students registered for the first time with the institution as being present or absent in their degree programme. This includes students who are changing institution or course, i.e. are not new to higher education.

Source: Statistics Finland, Vipunen database.

Aikuisten osallistuminen tutkintoon johtavaan koulutukseen ei sinänsä ole ei-toivottavaa, mutta siitä voi seurata järjestelmän tehottomuutta.

- Joidenkin kohdalla tutkinnon suorittaminen myöhemmällä iällä on perusteltua, mutta esimerkiksi päällekkäisten kandidaattitason tutkintojen suorittaminen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista.
- Uuden saman tasoisen tutkinnon suorittaminen voi helpottaa tilanteissa (esim. terveydelliset syyt, työtehtävien häviäminen), joissa on hankittava kokonaan uusi osaaminen. Aina ei kokonaan uuden tutkinnon suorittaminen kuitenkaan ole tehokkain tapa vastata työelämän muutokseen. Lisääntyvä perustutkintojen (initial education opportunities) suorittaminen voi olla merkki aikuisille soveltuvien tutkintoon johtamattomien koulutusvaihtoehtojen puutteesta.
- Aikuisille soveltuvien vaihtoehtojen puute saattaa heikentää nuorten koulutusmahdollisuuksia. Nuorten pääsy ensimmäistä tutkintoa suorittamaan viivästyy, esim. vuonna 2011 ylioppilastutkinnon suorittaneista 77% haki ja 38% pääsi korkea-asteen koulutukseen. Viiden vuoden kuluttua 81% oli opiskellut korkea-asteella ja 94% oli hakenut korkeakouluopintoihin. Nuoret myös hakeutuvat lisääntyvässä määrin avoimiin korkeakouluopintoihin vahvistaakseen pääsymahdollisuuksiaan korkeakouluihin. Vuonna 2007 heidän osuudekseen avoimissa korkeakouluopinnoissa arvioitiin noin 40%. On viitteitä siitä, että osuus on tämän jälkeen edelleen noussut.

*Koulutustarjonnassa on puutteita/aukkoja*

#### 1. Puute lyhyistä, työelämärelevantteista koulutuksista

Useimmat aikuiset tarvitsevat lyhyempiä, työelämärelevantteja koulutusmahdollisuuksia, jotka mahdollistavat opiskelun työn ja perheen ohessa. Tällaiset koulutusmahdollisuudet tukevat jatkuvan oppimisen idean toteutumista paremmin kuin koulutukset, jotka edellyttävät pitkiä katkoja työuralla.

Olemassa olevat työhön liittyvät tutkintoon johtamattomat koulutukset (avoimet korkeakouluopinnot, tutkintoon johtamaton ammatillinen koulutus, kansalaisopistojen kurssit, työvoimapolitiittinen koulutus, työnantajien henkilöstökoulutus) ovat lyhyempiä kuin tutkintoon johtava koulutus, mutta moduulien tai vastaavien suorittaminen vaativat kuitenkin edelleen merkittävästi aikaa. Tarvetta olisi moduuleja lyhyemmille kokonaisuuksille.

Työnantajat ja työviranomaiset rajoittavat opiskelua tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa.<sup>6</sup>

## 2. Puute mahdollisuuksista hankkia ylemmän tason ammatillista osaamista

Ammatilliset perustutkinnot ja ammattitutkinnot sijoittuvat eurooppalaisessa tutkintojen viitekehityksessä tasolle 4. Tasolle 5 sijoittuvat ainoastaan erikoisammattitutkinnot. Monet hakeutuvat suorittamaan ammattikorkeakoulututkintoja muiden ammatillisten jatko-opintovaihtoehtojen puutteen vuoksi.

### *Työelämän tarpeita koskevaa ennakoitietoa hyödynnetään heikosti*

Suomessa tuotetaan monipuolistesti ennakoitietoa, mutta sen hyödyntämiselle ei ole pääsääntöisesti olemassa selkeitä rakenteita. Poikkeuksena on ELY-keskusten ennakoitityö, joka ohjaa niiden koulutushankintoja.<sup>7</sup> Koulutuksen järjestäjillä on vapaus suunnata koulutusta kokonaisopiskelijamäärien rajoissa.

### *Koulutukseen osallistumisen taloudellinen hyöty*

Näyttö aikuiskoulutukseen osallistumisen taloudellisista hyödyistä Suomessa on rajallista. OECD:n tutkimukset viittaavat siihen, että taloudellinen hyöty on vähäinen. Tutkintoon johtamattomaan koulutukseen osallistuminen on yhteydessä 7% korkeampiin palkkoihin, tutkintoon johtavaan ja informaaliin koulutukseen osallistuminen 2% ja 1% alempiin palkkoihin<sup>8</sup>. Seuranta-aika oli kuitenkin melko lyhyt<sup>9</sup> ja on mahdollista, että koulutuksesta saatu hyöty realisoituu taloudellisesti hitaasti tai vasta työpaikan vaihdon yhteydessä.

Aikuiskoulutustuen vaikuttavuutta koskeva tutkimus on tuottanut samansuuntaisia tuloksia. Vaikka tukea saaneiden koulutustaso nousi, niin taloudelliset vaikutukset olivat heti opiskelujakson ja vielä neljän vuoden kuluttuakin negatiiviset, kun huomioitiin opiskelun aikainen tulotason lasku. Poikkeuksena olivat ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot, joiden suorittamisella oli merkittäviä (4000 e/v) palkkavaikutuksia vertailuryhmään verrattuna.

## Suosituksia ja hyvät käytännöt

### *a. Monipuolistetaan koulutustarjontaa*

Erilaiset koulutusmahdollisuudet muodostavat yhdessä ja kokonaisuutena aikuiskoulutuksen järjestelmän. Siten yksittäisiä toimenpiteitä ei pitäisi tehdä ilman visiota jatkuvan oppimisen järjestelmästä ja strategia siitä, miten erilaiset koulutukset kokonaisuudessa toimivat/vaikuttavat kokonaisuuteen. Tässä yhteydessä

<sup>6</sup> KH: tarkennettava

<sup>7</sup> KH: myös oppilaiden ja korkeakoulujen ennakoitityö vaikuttaa niiden koulutustarjontaan

<sup>8</sup> KH: onko vain korrelaatio

<sup>9</sup> KH: kuinka pitkä

on myös huomioitava aikuiskoulutusjärjestelmän yhteydet muihin politiikka-alueisiin kuten muu koulutusjärjestelmä (initial education) ja sosiaaliturvajärjestelmä.

*Lisätään yksityistä tutkintoon johtamatonta tarjontaa*

Lyhyiden, työelämärelevanttien, työn ja perheiden velvoitteet huomioivien koulutusmahdollisuuksien tarjonnan lisääminen edistäisi jatkuvaa oppimista ja vähentäisi painetta hakeutua ensisijaisesti nuorille tarkoitettuihin koulutuksiin. Tämän suuntainen muutos edellyttäisi kuitenkin Suomen kontekstissa jossain määrin radikaaleja muutoksia. Muutos edellyttäisi tutkintoon johtamattoman koulutuksen julkisen rahoituksen arvioimista ja markkinalähtöisten vaihtoehtojen kokeilua. Tutkinto-orientoituneessa yhteiskunnassa se edellyttäisi myös hankitun osaamisen tunnustamisen välineiden kehittämistä ja ratkaisuja siitä, miten näitä osaamiskokonaisuuksia kytketään tutkintojärjestelmiin. Ratkaisuja pohdittaessa on otettava huomioon Suomen lähtökohta avoimesta, universaalista ja maksuttomasta tai edullisesta koulutuksesta. Mahdollisia ratkaisuja voivat olla:

- Julkiset hankinnat, joissa julkiset ja yksityiset järjestäjät järjestävät tiettyä koulutuksen tarjontaa relevantin ministeriön kanssa solmitun sopimuksen pohjalta, jossa sovitaan koulutustavoitteista ja rahoituksesta (Viro).
- Seteliohjelmat, joilla kohdennetaan tukea yksilöiden kautta relevanteille aloille ja koulutuksiin. Koulutuksen järjestäjä saa rahoituksen, kun yksilö ilmoittautuu koulutukseen tai suorittaa koulutuksen. Edellytyksenä setelin saamiselle voi olla osallistuminen ohjaukseen (Saksa).
- Henkilökohtaiset koulutustilit, joissa yksilölle kertyy rahoitusta, jonka voi käyttää määriteltuihin koulutuksiin (Ranska).

Koulutuksen tarjoajien määrän lisääminen edellyttäisi riittävää laadunvarmistusta ja sitä koskevan järjestelmän kehittämistä (Itävalta). Työelämärelevanttien varmistamiseksi tarvittaisiin myös työnantajien vahvaa roolia. Kahden em. yhdistämiseksi olisi mahdollista sopia laadunvarmistus työnantajaorganisaatioiden tehtäväksi esimerkiksi siten, että ne myöntävät todistukset suoritetuista tutkintoon johtamattomista koulutuksista (Saksa).

*Käynnistetään uudelleen korkeamman tason ammatillinen koulutus*

Otetaan uudelleen käyttöön eurooppalaisen viitekehyksen tasolle 6 sijoittuva tutkinto (entinen opistoaste).

- Tällaisia tutkintoja on Itävallassa, Saksassa ja Sveitsissä. Uusi tutkintotyyppi lisäisi ammatillisen koulutuksen suorittaneiden vaihtoehtoja ja vähentäisi painetta korkeakouluihin. Koulutusta voisivat järjestää ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut tai nämä yhdessä.

*Tutkitaan mahdollisuudet käynnistää ”short-cycle” –tutkintoja/koulutuksia korkeakouluissa*

- Koulutukset voisivat olla 2-vuotisia (Tanska, Norja) tai 1-vuotisia (Iso-Britannia) ja ne tulisi voida täydentää kandidaattitutkinnoiksi. Vähintään 2-vuotiset koulutukset sijoittuvat eurooppalaisessa viitekehysessä tasolle 5.
- Suomessa tämän kaltaista koulutusta kokeiltiin Jyväskylän ammattikorkeakoulussa siten, että 1-vuotinen koulutus johti korkeakouludiplomiin. Opinnot muodostuivat avoimen yliopiston opinnoista. Seurantatietojen perusteella noin puolella osallistujista tavoitteena oli työhön liittyvä osaamisen kehittäminen ja puolella pääsy korkeakouluopintoihin. Seurantatietojen perusteella vaikutukset työllisyyteen tai palkkaan olivat vähäiset/rajalliset. Kohderyhmänä olisivat ammatillisen tutkinnon suorittaneet ja muut sellaiset henkilöt, joiden tavoitteena on vain tiettyjen korkeakoulutasoisten kurssien suorittaminen.

*b. Lisätään koulutuksen työelämävastaavuutta*

*Systematisoidaan ennakointitiedon käyttöä*

Jatkuvan oppimisen parlamentarisessa uudistuksessa tulisi arvioida nykyisiä ennakointikäytäntöjä ja kehittää rakenteet/menettely ennakointitiedon ohjausvaikutusten ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Yksi mahdollisuus voisivat olla strategiset jatkuvan oppimisen suunnitelmat ja niiden säännöllinen päivittäminen.

*Hyödynnetään paremmin työnantajien asiantuntemusta koulutusohjelmia kehitettäessä*

Suomen olisi arvioitava millä tavoin työnantajien roolia koulutustarjonnan suuntaamisessa voisi vahvistaa.

- Irlannissa esimerkiksi Skillnet Ireland tukee alakohtaisia ja alueellisia verkostoja, jotka kehittävät ja järjestävät koulutusta. Verkoston jäsenyritysten tulee tehdä henkilöstön koulutustarpeita koskeva koulutustarvearviointi. Verkostojen toiminta on yhteisrahoitteista (valtio ja yritykset). Tällä hetkellä verkostoissa on 16 500 yritystä, joista 95% on pieniä tai keskisuuria ja 56% mikroyrityksiä.
- Islannissa toimii työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja valtion yhteisesti omistama Education and Training Centre, jonka tehtävänä on mm. koulutustarpeiden identifiointi, koulutuksen kehittäminen ja valvonta, aikuiskouluttajien koulutus ja koulutusrahaston hallinto.

*Vahvistetaan koulutuksen järjestäjien kannusteita tarjota työelämärelevanttia koulutusta*

Työllistymisen osuus yliopistojen (4%), ammattikorkeakoulujen (6%) ja ammatillisen koulutuksen (15%) jatko-opintoihin etenevät/työllistyvät) rahoituksesta on varsin vähäinen.

- Tanskassa koulutuksen rahoitus määräytyy merkittävin osin ennakoitun työelämätarpeen perusteella. Muita vaikuttavia tekijöitä ovat mm. kohderyhmä ja koulutuksen kustannukset.
- Australiassa ennakoitun työvoima- ja osaamistarpeet vaikuttavat koulutuksen rahoitukseen.
- Ruotsissa ammattikorkeakoulun uusien koulutusohjelmien (tyypillisesti 6kk-2 v) rahoituksen ehtona on yhdessä työnantajien kanssa identifioidut tarpeet ja laaditut rahoitushakemukset.

Suomessa koulutuksen järjestäjien kannusteet ovat erityisen tärkeitä, koska yksilöiden kannusteita voidaan käyttää vain rajoitetusti.

*c. Vahvistetaan yksilöiden kannusteita osallistua ”oikeaan” koulutukseen*

Suomen julkinen, universaali ja maksuton järjestelmä motivoi osaamisen kehittämiseen ja lisää osallistumista. Toisaalta siinä on piirteitä, jotka työntävät aikuisia tutkintoon johtavaan koulutukseen, joka ei välttämättä parhaalla mahdollisella tavalla vastaa yksilöiden lisäkoulutus tai uudelleen koulutustarpeisiin.

*Parannetaan koulutuksen työelämärelevanssia koskevaa tietoa*

Koulutusmahdollisuuksia koskevan tiedon kokoaminen tiettyihin organisaatioihin ”one –stop-shops” ja/tai verkkoon on käynnissä monissa OECD-maissa. Ideaalitalanteessa tietoa on tarjolla kursseista, niiden tuloksista ja osallistujapalautteesta sekä osaamistarpeista ja työmarkkinakysynnästä. Verkosta löytyvää tietoa voi täydentää henkilökohtaisella neuvonnalla ja ohjauksella.

- Tanskan ”Education Guide” sisältää informaatiota opiskelumahdollisuuksista ja työmarkkinatarpeista ja mm. tavallisimpien ammattien profiileista. Netistä löytyvää tietoa täydentää chat-, puhelin- ja sähköpostineuvonta.



- Islannin Next Steps on helposti lähestyttävä palvelu, joka ohjaa asiakasta eteenpäin muille tietolähteille. Työmarkkinatarpeita koskevaa informaatiota se ei sisällä.
- Uusi Seelanti on kehittänyt mobiilisovellusta, joka sisältää tietoa sekä koulutusmahdollisuuksista että työvoiman tarpeesta ja tarjonnasta.

Suomessa on parhaillaan käynnissä Työmarkkinatorin<sup>10</sup> kehittäminen. Kehittämistyössä tulisi hyödyntää muiden maiden kokemuksia ja testata uutta välinettä huolellisesti erilaisilla kohderyhmillä.

#### *Arvioidaan ja säädetään taloudellisia kannusteita*

Yksilöiden koulutusvalintoja tulisi ohjata joko kohdentamalla nykyisiä taloudellisia tukimuotoja uudelleen tai kehittämällä uusia. Tukien tulisi kohdella tutkintoon johtavaa ja johtamatonta koulutusta vähintäänkin tasavertaisesti. Nykyisin sekä koulutuksen rahoitusta että toimeentuloa koskevat tukimuodot kannustavat tutkintoon johtavaan koulutukseen.

Suomen tulisi edelleen tarjota maksuton koulutus henkilöille, joilta puuttuu kyseisen koulutustason tutkinto.

- Virossa ensimmäinen kandidaattitason tutkinto on maksuton, mutta tietyn ajan sisällä suoritettava toinen tutkinto on maksullinen.
- Unkarissa voi suorittaa maksutta enintään kaksi ammatillista tutkintoa.

Toimeentuloon liittyvien tukien ehtoja tulisi arvioida. Aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja opintotuki kohdentuvat tutkintojen tai niiden moduulien suorittajille. Poikkeuksena on soviteltu aikuiskoulutustuki, jonka käyttö on kuitenkin vähäistä.

- Itävalta on vuosien mittaan muuttanut opintojen aikaista taloudellista tukea siten, että tuettavien koulutusjaksojen kesto on lyhentynyt ja osa-aikainen opiskelu on tullut tuen piiriin. Tukea voi myöntää myös ulkomailla suoritettavaan koulutukseen, kunhan koulutus on työhön liittyvää. Tämä ratkaistaan tapauskohtaisesti.
- Belgia (Flanders) on ottanut v 2019 alussa käyttöön opintovapaan, jonka aikana voi opiskella taloudellisesti tuettuna 25 h/v edellyttäen, että koulutus täyttää tietyt ehdot. Tuettavat koulutukset on listattu erilliseen tietokantaan. Tuki on normaalin palkan suuruinen, korkeintaan kuitenkin 2 928 e/kk ja työnantajille korvataan kustannuksista 21,3 e/h. Mahdollisuus koskee yksityisen sektorin työntekijöitä. Aikaisemmin tukiaika oli pidempi ja sitä oli mahdollista saada opiskeluun virallisesti hyväksytyissä ohjelmissa. Erityistä työelämäkytkentää ei edellytetty. Tuen saaminen enimmäisajaksi oli kuitenkin mahdollista vain, jos koulutus oli työvoimapula-alalla tai jos kyseessä oli ensimmäinen ammatillinen tutkinto.

Suomessa tulisi tutkia mahdollisuutta kohdentaa aikuiskoulutustukea ja ammattitutkintostipendiä nykyistä vahvemmin työmarkkinoiden kannalta relevanttiin koulutukseen. Yksi mahdollisuus olisi se, että em. tukien taso olisi sidoksissa koulutuksen työelämärelevanssiin. Samaan suuntaan toimisi se, että (aikuisten) opintotukea rajoitettaisiin aloille tai ammatteihin, joilla on työvoimapulaa tai vain sellaisille henkilöille, jotka ovat korottamassa koulutustasoaan.

#### *Harkitaan koulutuksen maksuttomuuden rajaamista sellaisiin ohjelmiin, jotka tuottavat työelämän vaatimaa osaamista*

Valmiudet luopua aikuiskoulutuksen maksuttomuudesta tai alhaisista maksuista näyttävät Suomessa rajoitetuilta. Tässä tilanteessa tutkintoon johtamattoman koulutuksen lisääminen ja tähän liittyvien uusien

---

<sup>10</sup> KH: opintopolku lisättävä

rahoitusmekanismien samanaikainen kehittäminen voisi tarjota mahdollisuuden säilyttää koulutuksen maksuttomuuden ja samalla lisätä koulutustarjonnan työelämärelevanssia.

#### 4 Heikot perustaidot<sup>11</sup> omaavien aikuisten osallistumisen lisääminen

Useammalla kuin joka kymmenennellä suomalaisella aikuisella oli vuoden 2012 PIAAC-tutkimuksessa heikot perustaidot. Tämän ryhmän työllisyysnäkökulmat ovat viimeisten vuosikymmenten aikana heikentyneet. Samaan aikaan heikot perustaidot omaavien osallistuminen koulutukseen on huomattavasti vähäisempää kuin keskitason tai korkeammat perustaidot omaavien. On kiireellisesti selvitettävä, miksi nykyinen jatkuvan oppimisen järjestelmä epäonnistuu näiden ryhmien tavoittamisessa ja löytää ongelmaan konkreettisia ratkaisuja.

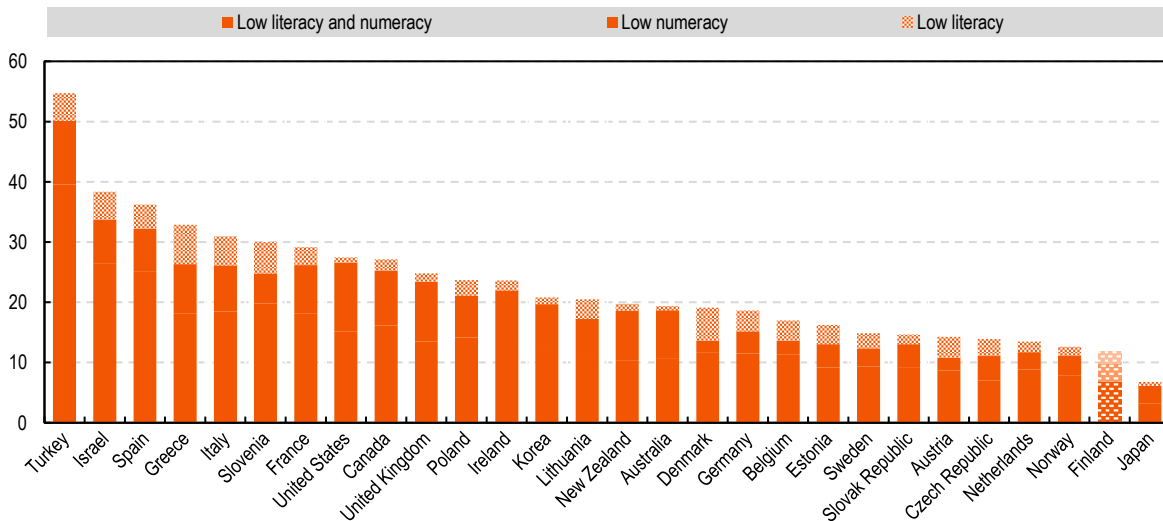
### Nykytila

#### Kohderyhmän piirteitä

Suomessa heikot perustaidot omaavien aikuisten osuus on kansainvälisessä vertailussa vähäinen. Noin 12% 25-64-vuotiaista sijoittuu tähän ryhmään.

Figure 0.9. The share of adults with low basic skills is comparatively small in Finland

Adults (24-65) with low basic skills in literacy and/or numeracy, %



<sup>11</sup> Heikot perustaidot omaavilla tarkoitetaan henkilöitä (25-64-v), jotka OECD:n PIAAC-tutkimuksessa saavuttivat luku- tai laskutaidossa tason 1 tai jäivät sen alle. .... Alhaisen koulutustason omaavilla tarkoitetaan henkilöitä, joiden korkein tutkinto on peruskoulu tai joilla on sitä alempi koulutus. Ryhmät eivät ole identtisiä, mutta kohtaavat samankaltaisia haasteita työelämässä.

Note: Adults (aged 24-65) with low literacy or low numeracy scored lower than level 2 on the PIAAC survey of adults competencies. Adults with low literacy and numeracy scored below level 2 in both domains. All OECD countries that participated in the first or second rounds of the PIAAC survey. Belgium refers to Flanders, United Kingdom is England and Northern Ireland. Source: PIAAC (2012, 2015).

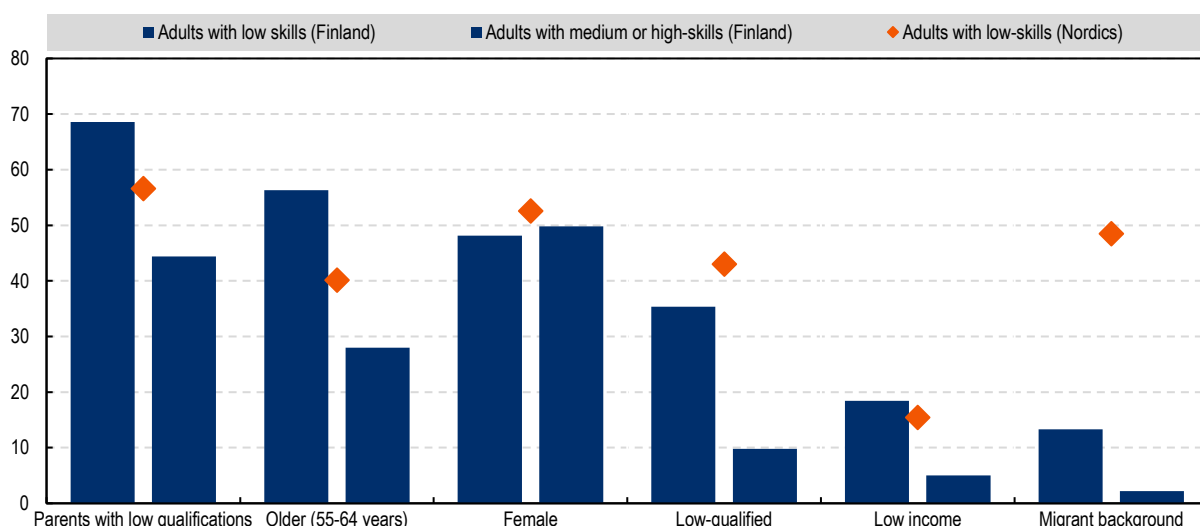
### Sosioekonominen asema

Heikot perustaidot omaavat eivät suinkaan kaikki ole pelkän peruskoulun tai vastaavan suorittaneita. Puolet heikot perustaidot omaavista on suorittanut toisen asteen koulutuksen ja useampi kuin yksi kymmenestä korkea-asteen tutkinnon.

Heikot perustaidot omaavat ovat todennäköisemmin vanhempia (enemmän kuin puolet yli 55-vuotiaita) ja äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvia. Maahanmuuttajataustaisia oli 44%. Heikot perustaidot omaavista maahanmuuttajataustaisten osuus oli 13%. Sosiaalisen taustan ja tulotason yhteys perustaitojen tasoon on vahva.

Figure 0.10. Adults with low basic skills are typically older, from low socio-economic background and/or migrants

Share of adults with selected socio-demographic characteristics by different skill level, %



Note: Adults with low basic skills scored lower than level 2 in either literacy or numeracy, while adults with medium or high skills scored at least level 2 in both numeracy and literacy. Nordic countries refer to Denmark, Norway and Sweden without Finland. Parents with low qualifications: neither parent attained upper secondary or post-secondary education. Low-qualified refers to ISCED level 0-2. Low income relates to earning that is at most two thirds of the national median wage. Migrant background refers to first and second generation immigrants. Data expressed as share of adults with low basic skills, apart from the low income variable, which is based on the share in the employed population.

Source: PIAAC (2012, 2015)

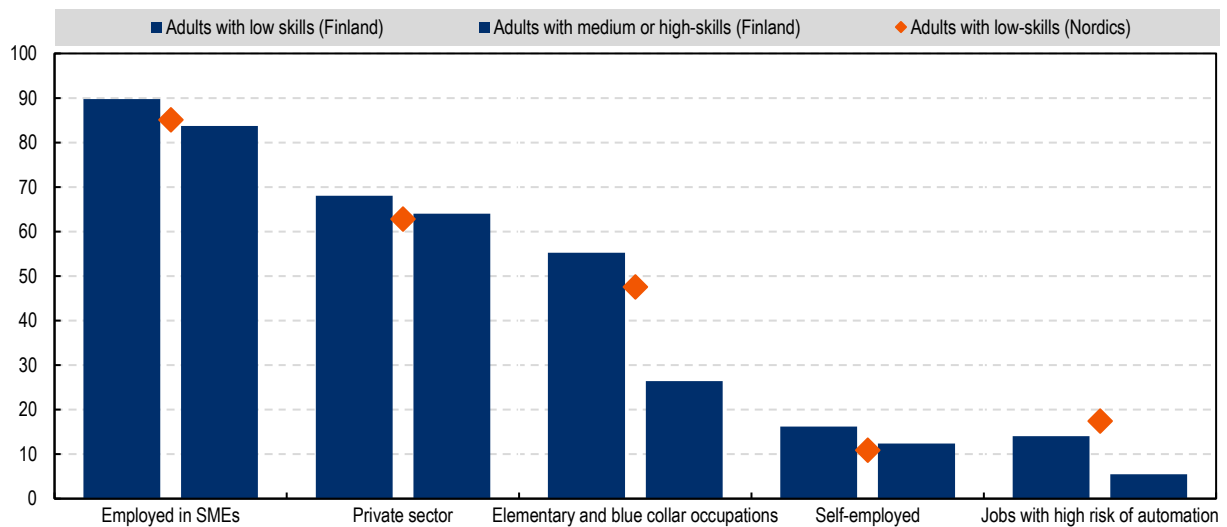
### Työmarkkina-asema

Suurin osa heikot perustaidot omaavista on työllisiä (53%). Työttömiä on 8% ja työvoiman ulkopuolella olevia 39%. Työvoiman ulkopuolella olevien osuus on muihin pohjoismaihin verrattuna suuri. Työvoiman ulkopuolella olevista 27% on eläkkeellä ja 10% työkyvyttömyyseläkkeellä. Perhesyiden vuoksi työvoiman ulkopuolella on 2%. Huomiota on siis syytä kiinnittää palvelujen monipuolisuuteen ml. terveydelliset seikat.

Heikot perustaidot omaavat työskentelevät tyypillisesti pienemmissä yksityisen sektorin yrityksissä. Noin 36% työskentelee mikroyrityksissä ja vain 28% julkisella sektorilla (korkean osaamistason omaavilla osuudet 25% ja 34%). Heikon taitotason omaavat ovat useammin itsensä työllistäjiä (16% vs. 12%). Huomiota on siis syytä kiinnittää mikro- ja pk-yrityksissä työskentelevien tavoittamiseen.

Figure 0.11. Adults with low level of basic skills tend to work at smaller private sector companies

Labour market profile of employed adults with low basic skills based on PIAAC, %



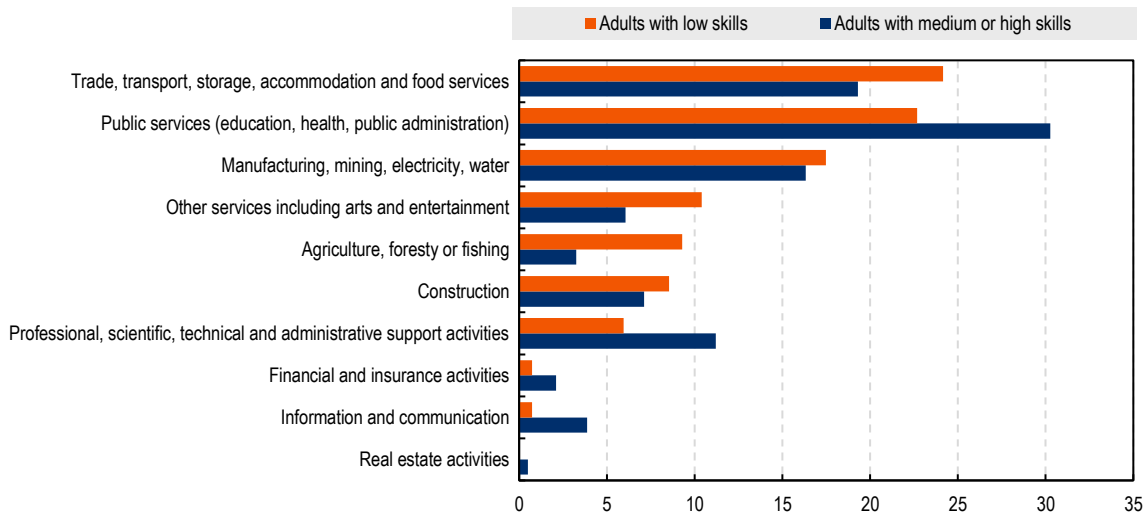
Note: Adults with low basic skills scored lower than level 2 in either literacy or numeracy, while adults with medium or high skills scored at least level 2 in both numeracy and literacy. Nordic countries refer to Denmark, Norway and Sweden without Finland. SME stands for small and medium enterprises (below 250 employees). Jobs with high risk of automation contain tasks of which more than 70% are automatable according to the paper of Quintini and Nedeloska (2018). Share of employed population.

Source: PIAAC (2012, 2015).

Heikot perustaidot omaavat ovat yliedustettuja maatalouden, teollisuuden ja rakentamisen toimialoilla ja eräillä palvelualoilla. Yli puolet toimii alemman taitotason ammateissa ja riski heidän työtehtäviensä automatisointiin on kolme kertaa suurempi kuin korkeamman taitotason omaavilla.

Figure 0.12. Adults with low basic skills are overrepresented in sectors with more manual and routine jobs

Share of adults working in different sectors by skill level, %



Note: Adults with low basic skills scored lower than level 2 in either literacy or numeracy, while adults with medium or high skills scored at least level 2 in both numeracy and literacy. Industry categories are created by grouping the respective ISCED 4 categories.

Source: PIAAC (2012, 2015).

### *Koulutukseen osallistuminen*

Heikot perustaidot omaavien osallistuminen työhön liittyvään koulutukseen on kansainvälisessä vertailussa hyvää tasoa, vaikkakin hiukan vähäisempää kuin muissa pohjoismaissa. Ero heikot ja korkeammat perustaidot omaavien ryhmien välillä on kuitenkin tarkastelumaiden suurin, 31 prosenttiyksikköä. Ero on suurin formaaliin koulutukseen osallistumisessa mikä leventää osaamiskuilua, joka on syntynyt ensimmäisen/peruskoulutuksen (initial education) päätyttyä.

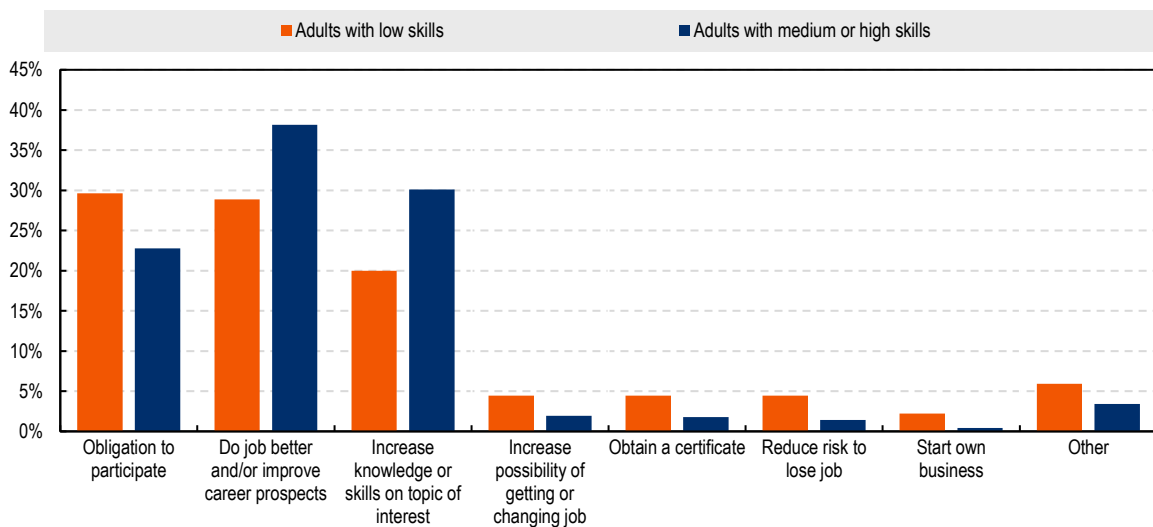
Niistä heikot perustaidot omaavista, jotka eivät osallistuneet koulutukseen, yksi kuudesta olisi halunnut osallistua, mutta ei syystä tai toisesta osallistunut. Osuus on muita pohjoismaita pienempi mikä voi kertoa matalammista osallistumisen esteistä. Toisaalta niiden osuus, jotka eivät osallistuneet eivätkä halunneet osallistua, oli Suomessa suurin, 61%. Ruotsissa ja Norjassa osuus oli 50% ja Tanskassa 55%.

### *Osallistumisen syyt*

Osallistumisen syyt ovat pääpiirteittäin samoja taitotasosta riippumatta. Heikon taitotason omaavilla painottuu kuitenkin enemmän koulutukseen velvoittaminen tai pelko työpaikan menetyksestä.

Figure 0.13. Many adults with low basic skills participate in learning because they have to

Main reason for participating in learning in Finland, %



Note: Adults with low basic skills scored lower than level 2 in either literacy or numeracy, while adults with medium or high skills scored at least level 2 in both numeracy and literacy. Reasons for participating in formal or non-formal adult education for job related reasons over the past 12 months.

Source: PIAAC (2012, 2015)

Osallistumisen esteitä voi ryhmitellä rakenteellisiin (sopivien mahdollisuuksien puute), materiaalisiin (maksut, aika, tieto) ja asenteellisiin (motivaation puute). Kahta ensimmäistä on käsitelty raportin luvussa 3. Seuraavassa käsitellään motivaatioon liittyviä tekijöitä. Tutkimusten perusteella vähäinen opiskeluhaluus voi johtua seuraavan kaltaisista tekijöistä.

- Heikot perustaidot omaavilla voi olla taipumus aliarvioida osaamisen kehittämisen vaikutukset tuloihin ja yliarvioida kustannukset (opiskelun vaatima työmäärä, maksut, palkan alenema). Tällöin hyödyt koulutuksesta nähdään vähäisempinä. Heillä on myös taipumus jättää huomiotta epäsuoremmat hyödyt kuten uudet verkostot ja parempi terveydenhallinta, muutoksenhallinta ja riskienhallinta.
- Negatiiviset kokemukset koulutuksesta voivat heikentää luottamusta omiin kykyihin. Negatiiviset asenteet liittyvät erityisesti luokkamuotoiseen opiskeluun, mutta saattavat heijastua myös muihin, tarkoituksenmukaisemmin organisoituihin oppimistilanteisiin.
- Ko. henkilöiden lähipiirissä on todennäköisesti henkilöitä, joilla myös on heikot perustaidot ja negatiivinen asenne opiskeluun. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti opiskelua koskeviin päätöksiin ja opiskelumotivaatioon.

#### *Heikot perustaidot omaavien työllisten osallistuminen*

Työllisten joukossa heikot ja korkeammat perustaidot omaavien välinen osallistumiskuilu on pienempi (22 prosenttiyksikköä) kuin koko kohderyhmiä tarkasteltaessa. Osallistumisaste on jopa korkeampi (89%) kuin Ruotsissa. Tämä saattaa liittyä siihen, että työnantaja tukee taloudellisesti tämän ryhmän koulutukseen osallistumista Suomessa muita maita enemmän. PIAAC-tutkimuksessa 89% vastasi työnantajan maksaneen opiskelumaksut kokonaisuudessaan. Norjassa osuus oli 78% ja Ruotsissa 81%.

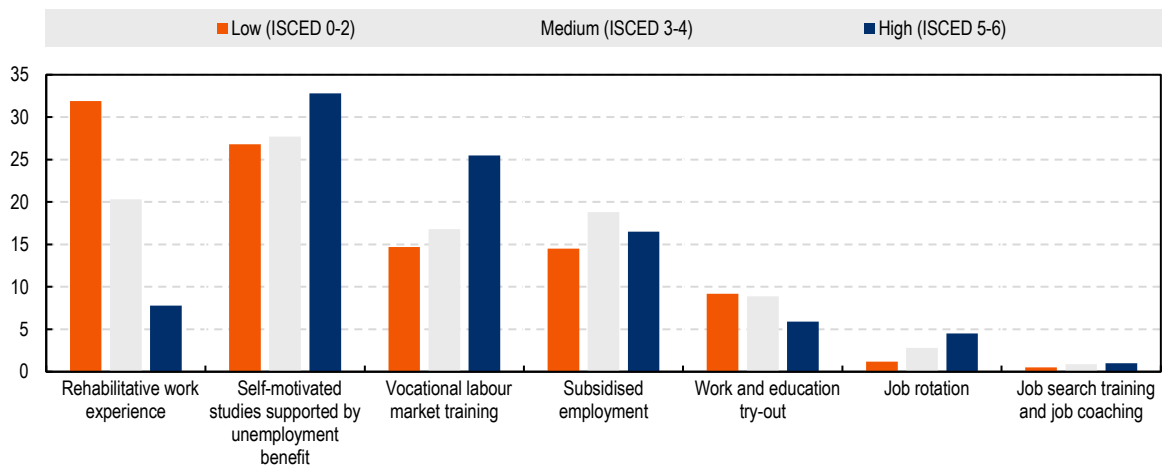
#### *Heikot perustaidot omaavien työttömien osallistuminen*

Heikon osaamistason omaavat työttömät osallistuvat työvoimakoulutukseen tai koulutusta sisältäviin toimenpiteisiin vähemmän kuin korkeamman osaamistason omaavat työttömät. Työllistymisen kannalta

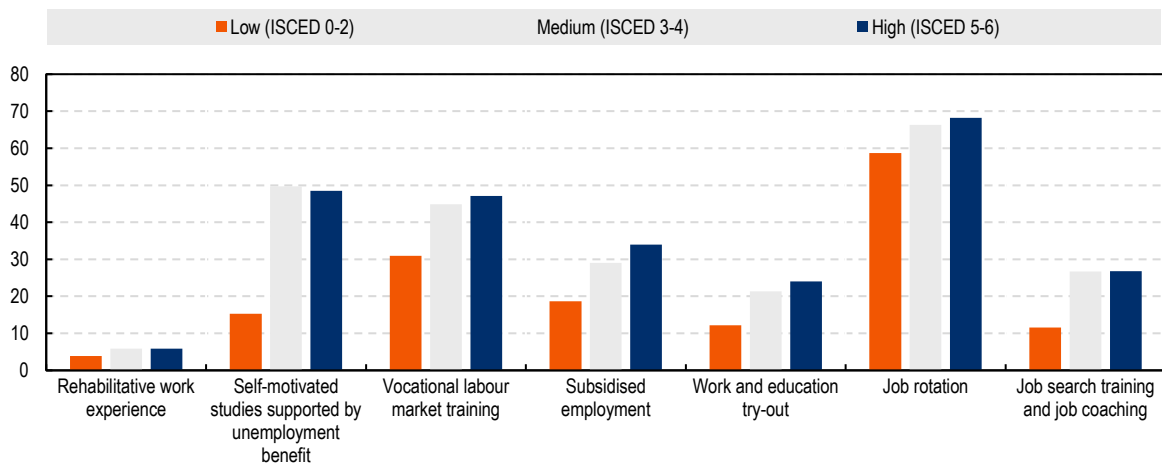
vaikuttavimmalta tämän ryhmän(kin) kohdalla näyttää vuorotteluvapaasijaisuus, johon osallistuneista 59 % oli työllisenä 3-6 kk kuluttua osallistumisesta. Toimenpiteeseen osallistui kuitenkin hyvin vähän heikot perustaidot omaavia. Seuraavaksi useimmin työllistyivät työvoimakoulutukseen osallistuneet (31% työllisinä). Omaehtoiseen koulutukseen osallistuneita oli kaksi kertaa enemmän kuin työvoimakoulutukseen, mutta työllistyneiden osuus oli paljon pienempi (15% työllisinä). On kuitenkin huomattava, että kausaalinen näyttö toimenpiteiden vaikuttavuudesta puuttuu. Työllistyminen voi heijastaa eri toimenpiteisiin valikoitumista.

Figure 0.14. Adults with low basic skills do not participate in the active labour market programmes that yield the best labour market outcomes for them

Panel 1: Participation in ALMPs by level of education, distribution across programmes, 2018, %



Panel 2: Share of programme participants in employment three and six months after the end of the programme by programme and by level of education, 2016, %



Note: Panel 1: Participation in ALMPs by age and level of education of the unemployed, distribution. Panel 2: Share of programme participants in employment three and six months after the end of the programme by programme and by level of education, 2016.

Source: Ministry of Economic Affairs and Employment (2019), M. Tuomaala (2018.)

### *Ohjaus ja koulutustarjonta*

Periaatteessa kaikki kansalaiset voivat hakeutua kaikkeen olemassa olevaan koulutustarjontaan ja käyttää ohjauspalveluja. Käytännössä heikot perustaidot voivat kuitenkin olla osallistumisen esteenä. Useissa tapauksissa koulutustarjonnan hyödyntäminen edellyttäisi perustaitojen parantamista.

#### *Koulutustarjonta*

Tutkintoon johtava koulutus tarjoaa aikuisille monia vaihtoehtoja osaamisen kehittämiseen. Perusopetuksen tai lukion loppuun suorittaminen on mahdollista, samoin yksittäisten kurssien suorittaminen. Ammatillinen koulutus on maksutonta ja avointa. Korkeakouluissa mahdollisuuksia tarjoavat erityisesti avoimet korkeakouluopinnot.

Vapaan sivistystyön tarjonnassa on paljon heikot perustaidot omaaville soveltuvia joustavia vaihtoehtoja. Oppilaitokset tarjoavat myös enenevässä määrin erilaista koulutusta maahanmuuttajille, mm. luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja kielikoulutusta.

Työnantajat tai TE-toimistot järjestävät työhön liittyvää tutkintoon johtamatonta koulutusta. Koska pienemmät yritykset järjestävät tällaista koulutusta vähemmän, ovat heikot perustaidot omaavat tässä suhteessa heikommassa asemassa. Yhteishankintakoulutukset ja Muutoskoulutukset olisivat hyviä vaihtoehtoja, mutta niiden volyymit ovat pieniä.

Suomessa ei ole kansallista ohjelmaa, jonka tavoitteena olisi perustaitojen parantaminen ja oppimismotivaation vahvistaminen. Vuosina 2003-2009 toteutettiin NOSTE-ohjelma tämänkaltaisina tavoittein<sup>12</sup>.

#### *Neuvonta ja ohjaus*

Ohjausta ja neuvontaa antavat oppilaitokset ja korkeakoulut, TE-toimistot ja tiettyjä kohderyhmiä palvelevat organisaatiot<sup>13</sup>.

TE-toimiston asiakkaat profiloidaan ja heidän palvelutarpeensa arvioidaan. Osaamista ei säännönmukaisesti kartoiteta<sup>14</sup>. Työllistymissuunnitelmaa tulisi seurata säännöllisesti. Asiakasmäärä on kuitenkin virkailijaa kohti suuri eikä säännöllinen seuranta aina toteudu<sup>15</sup>.

Työllistymistä edistävissä monialaisissa yhteispalveluissa eli **TYPeissä** TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat heille työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Kohderyhmänä ovat pitkäaikaistyöttömät ja mm. alle 25-vuotiaat, yli 6 kk työttöminä olleet. TYPit eivät itse toteuta hakevaa toimintaa, vaan asiakkaat ohjautuvat niihin lähinnä TE-toimistoista.

Myös kunnat järjestävät monialaisia ohjauspalveluja. Yhtenä esimerkkinä maahanmuuttajille tarkoitettu Stadin osaamiskeskus, joka yhdistää työllisyyden, koulutuksen ja kuntoutuksen palveluja. Keskeinen osa toimintaa on osaamisen kartoittaminen ja ohjaus. Osaamiskeskukseen ohjaututaan pääasiassa TE-toimistojen kautta.

<sup>12</sup> KH: myös Nuorten aikuisten osaamisohjelma ja Maahanmuuttajien osaamisohjelma ammatillisessa koulutuksessa

<sup>13</sup> TF: myös TE-Asiakaspalvelukeskus, ammattiliitot, yksityiset konsulttiyritykset

<sup>14</sup> TF: maahanmuuttajien kielitaito testataan aina

<sup>15</sup> TF: määräaikaishaastattelut hoidetaan, mutta yleensä puhelimitse



### *Käynnissä olevia kehittämishankkeita*

ESR-rahoituksella toteutetussa Taito-ohjelmassa on etsitty parhaita käytäntöjä heikkojen perustaitojen parantamiseen. TE-hallinnossa toteutettiin edellisellä hallituskaudella kuntakokeiluja ja työnvälityksen kärkihankkeen pilotteja, joissa yhtenä osa-alueena oli ohjaus.

### Keskeiset haasteet

Suuret osallistumiserot heikot perustaidot omaavien ja muiden välillä viittaavat rakenteellisiin osallistumisen esteisiin. Taloudelliset esteet koulutukseen osallistumiselle ovat matalia; koulutus on maksutonta tai maksut ovat alhaisia ja koulutusmahdollisuuksia on joustavasti tarjolla. Koulutusjärjestelmää koskevan analyysin ja heikot perustaidot omaavien aikuisten tarpeita koskevan analyysin perusteella on identifioitu kolme avainhaastetta:

#### *Heikot perustaidot omaavat tarvitsevat kokonaisvaltaisempia neuvonta- ja ohjauspalveluja*

Heikot perustaidot omaavien yleisimpänä osallistumisesteenä ovat työstä (18%) tai perheestä (12%) johtuva ajan puute. Perheestä johtuva ajanpuute painottuu tässä ryhmässä muita enemmän. Tämä voi johtua siitä, että ryhmä on muita useammin työvoiman ulkopuolella ja myös heikommista mahdollisuuksista hankkia lastenhoito- tai muuta kotitöihin liittyvää apua. Taloudelliset syyt ovat pääasiallinen osallistumiseste 9%:lla, kun keski-/korkean taitotason ryhmässä taloudelliset syyt ilmoitti pääesteeksi 2%.

Muihin pohjoismaihin ja OECD-maihin verrattuna useammat heikon perustaidon omaavat kokevat työnantajan tuen puutteen estävän koulutuksen osallistumista. Heidän neuvotteluasemansa suhteessa työnantajaan on heikko ja työpanos korvattavissa. Pelko siitä, että henkilö lähtee muun työnantajan palvelukseen, voi vaikuttaa työnantajien investointihalukkuuteen.

Kolmasosalla osallistumisen esteet kuuluivat ryhmään ”muut syyt”. Tähän ryhmään voivat kuulua väsymys, se, ettei löydy sopivaa opiskeluvaihtoehtoa, terveydelliset syyt tai epäonnistumisen pelko. Tyypillistä on, että osallistumisen esteet kasautuvat.

Edellä mainittujen esteiden lisäksi heikot perustaidot omaavat törmäävät vaikeuksiin navigoida koulutusjärjestelmässä. Tieto on pirstaleista ja taloudellisia tukia koskevat ehdot haastavia ymmärtää. Heikko lukutaito hankaloittaa tiedon käsittelyä ja koulutusratkaisujen tekemistä. Käsitukset opiskelumenetelmistä voivat olla vanhentuneita.

Mahdollisuudet saada uraohjausta työelämässä ovat vähäiset. Kosketus TE-toimiston ohjauspalveluihin tapahtuu vasta kun työpaikka on jo menetetty. Työttömänä mahdollisuudet saada henkilökohtaista tukea ja ohjausta ovat huonot TE-toimistojen virkailijoiden suurien asiakasmäärien vuoksi. Työpaikalla ohjaus harvemmin kohdentuu heikot perustaidot omaaviin.

Kokonaisvaltaisempia ohjauspalveluja on järjestetty vain eräille rajatuille kohderyhmille, nuorille ohjaamot, maahanmuuttajille osaamiskeskukset ja pitkäaikaistyöttömille TYPit.

### *Kohdennettu koulutustarjonta puuttuu*

Koulutustarjonta on Suomessa universaalialia, avointa ja läpäisevää. Heikot perustaidot omaavilla ei kuitenkaan aina ole riittäviä valmiuksia hyödyntää sitä. Tutkintopainotteinen koulutustarjonta voi vähentää kohderyhmän osallistumishalukkuutta.

Universaalin koulutustarjonnan sivuvaikutus on, että se harvoin kohdentuu suoraan tietyille ryhmille. Monista OECD-maista poiketen Suomessa ei ole valtakunnallista ohjelmaa, jonka tavoitteena on motivoida heikot perustaidot omaavia aikuisia ja systemaattisesti tukea heitä perustaitojen hankkimisessa/vahvistamisessa. Kuitenkin siitä on näyttöä, että aikuiset, erityisesti heikot perustaidot omaavat, tarvitsevat nimenomaan heille räätälöityä koulutusta. Opiskelun tulee olla käytännöllistä ja kytkeytyä ongelmanratkaisutilanteisiin ja relevanttiin kontekstiin.

Lyhyempien, työhön liittyvien ja tunnustettujen aikuiskoulutusmahdollisuuksien puuttuminen näyttää estävän monien heikot perustaidot omaavien aikuisten koulutukseen osallistumista.

### *Hakeva toiminta on riittämätöntä*

Olemassa oleviakaan mahdollisuuksia ei välttämättä hyödynnetä, koska oman osaamisen puutteita ei tunnisteta. Tutkimustieto viittaa siihen, että omaa osaamista verrataan osaamiseen lähiympäristössä, mikä vaikeuttaa arvioimista. Puutteita omassa osaamisessa ei myöskään välttämättä haluta paljastaa.

Kaikille avoin koulutustarjonta sisältää sisäänrakennettuna ajatuksen siitä, että kouluttautuminen on yksilön oma valinta. Hakeva toiminta ei ole järjestelmään sisäänrakennettua. Ohjausorganisaatiot tai koulutusorganisaatiot eivät saa rahoitusta hakevaan toimintaan vaan asiakkaat ohjautuvat niihin esimerkiksi TE-toimistojen kautta. Poikkeuksena ovat esimerkiksi Ohjaamot ja Stadin osaamiskeskus maahanmuuttajille.

## Suosituksukset

Osa suosituksista edellyttäisi lisärahoitusta. Nykyisiä resursseja voisi kohdentaa nykyistä enemmän heikot perustaidot omaaville aikuisille. Myös uusia rahoitusrahoitusmuotoja kuten koulutusvero/-maksu voisi harkita.

### *a. Kehitetään kokonaisvaltaisia ohjauspalveluja*

#### *Kehitetään kokonaisvaltaisia yhden luukun neuvonta- ja ohjauspalveluja "one-stop-shops"*

Ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat tehokkaimpia, kun ne löytyvät yhdestä paikasta ja ovat räätälöityissä yksilön tarpeiden mukaan. Suomessa tulisi kehittää monialaisia, yhden luukun periaatteilla toimivia palveluja maahanmuuttajien osaamiskeskuksista, ohjaamoista, TYP-toiminnasta ja TE-piloteista saatujen hyvien kokemusten pohjalta.

→ Tarjotaan laadukasta ohjausta kaikille aikuisille. Islannissa julkiset työvoimapalvelut tarjoavat maksutonta uraneuvontaa kaikille aikuisille. Alueelliset elinikäisen oppimisen keskuksset (LLL Centres) tarjoavat niin ikään neuvontaa kaikille, mutta palvelu maksutonta vain heikot perustaidot omaaville. Keskusten henkilöstöllä on yleensä sekä koulutusalan että ohjauksen tutkinto/osaaminen. Lisäksi

henkilöstö pystyy antamaan taloudellista ja terveysneuvontaa. Toiminnan akreditoitua on rahoitettu ESR-rahoituksella.

- Laajennetaan maksuttomia neuvontapalveluja kaikille aikuisille. Itävallassa uraohjauspalveluja tarjotaan kaikille aikuisille. Neuvontaa annetaan koulutusmahdollisuuksista ja kohderyhmänä ovat erityisesti heikot perustaidot omaavat, ikääntyneet ja maahanmuuttajataustaiset. Palvelujen muodot (henkilökohtainen, puhelin, skype, chat) vaihtelevat osavaltioittain. Toimintaa on rahoitettu ESR-rahoituksella.

#### *Vahvistetaan TE-toimistojen resursseja*

Palvelujen siirtyminen verkon ja sähköpostin välityksellä tapahtuvaksi on heikentänyt mahdollisuuksia kohderyhmän kokonaistilanteen tunnistamiseen ja huomioimiseen. TE-toimiston rooli on kohderyhmän usein ensimmäisenä yhteyspisteenä keskeinen ja niillä tulisi olla palveluun riittävät resurssit.

#### *b. Kehitetään räätälöityjä ohjelmia*

Suomen tulisi harkita kohdennetun, opiskelumotivaation ja perustaitojen parantamiseen tähtäävän ohjelman käynnistämistä. Onnistuakseen ohjelman koulutustarjonnan tulisi olla helposti saavutettavaa, maksutonta tai kohtuuhintaista, lyhytkestoista ja joustavasti työajan ulkopuolella suoritettavissa. Mahdollisia toteuttajia voisivat olla vapaan sivistystyön toimijat, joilla on tunnettu brändi, hyvä maantieteellinen kattavuus ja kiinteät yhteydet lähiyhteisöihin. Myös työelämäkontekstissa tapahtuva perustaitojen opiskelu olisi toimiva vaihtoehto.

#### *Kehitetään lyhyitä motivointikoulutuksia/kursseja*

Kurssien tulisi olla riittävän lyhyitä, sisältää mahdollisimman vähän tutkintokoulutuksen piirteitä, vahvistaa oppijan itseluottamusta ja olla sisällöltään käytännöllisiä.

- Rakennetaan positiivista opiskeluasennetta. Unkarissa avoimet oppimiskeskukset (Open Learning Centres) tarjoavat 20-30 tunnin opiskelukokonaisuuksia. Opiskelumateriaalit on erityisesti suunniteltu aikuisille, joilla on heikot perustaidot. Opiskelumenetelminä käytetään keskustelua ja ryhmitöitä.
- Varmistetaan perustaito-ohjelmien laatua. Itävallassa perustaitojen vahvistamiseksi käynnistettyä ohjelmaa (Initiative Adult Education) toteuttavat ministeriön hyväksymät oppilaitokset. Kriteereinä ovat aikuisten tarpeisiin sovelletut sisällöt, kurssien laatu ja opetus- ja ohjaushenkilöstön pätevyys. Ohjelmassa tarjotaan myös moniammatillista ohjausta ja opintojen henkilökohtaistamista. Ohjelma on saanut ESR-rahoitusta.

#### *Kehitetään työelämän tai lähiyhteisön kontekstiin sidottuja koulutuksia*

- Kytetään perustaitojen vahvistaminen työn yhteyteen. Norjan perustaitoihin liittyvä ohjelma (Norwegian Skills Plus Work) myöntää avustuksia yrityksille, jotka tarjoavat työntekijöilleen koulutusta, jossa yhdistetään ammatillisia sisältöjä ja perustaitoja koskevia sisältöjä sekä vahvistetaan opiskelumotivaatiota. Ohjelmassa keskitytään luku- ja kirjoitustaitoihin sekä numero- ja digitaalisiin taitoihin ja nyttemmin myös kommunikaatiotaitoihin. Yritykset ja koulutuksen toteuttajat suunnittelevat yhdessä koulutusten sisällöt vastaamaan sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeita. Käytettävissä on kansallisesti valmisteltua opiskelumateriaalia ja ohjeistusta. Ohjelmassa painotetaan Pk-yrityksiä ja aloja, joilla on erityistä tarvetta perustaitojen vahvistamiseen. Opetusministeriö

rahoittaa hanketta ja sitä toimeenpanee erillinen virasto (Kompetance Norge). Ohjelmalla on onnistuttu tavoittamaan henkilöitä, jotka muutoin eivät olisi osallistuneet osaamisen kehittämiseen.

- Kytetään opiskelu perhekontekstiin. Myös perhekontekstiin kytketyn opiskelun myönteisistä vaikutuksista mm. sosiaaliseen pääomaan on viitteitä. Saksassa toteutetussa ohjelmassa (Mama lernt Deutsch!) on onnistuttu tavoittamaan maahanmuuttajavanhempia, kun opiskelu on järjestetty lasten koulussa. Lastenhoito on järjestetty vanhempien opiskelun ajaksi. Toiminta on vaikuttanut positiivisesti koulun ilmapiiriin ja koulun ja kotien vuorovaikutukseen.

#### *a. Käynnistetään hakevaa toimintaa*

Tutkimustiedon perusteella näyttää siltä, että erilaiset kampanjat eivät tavoita heikkoja perustaitoja omaavia ja että hakeva toiminta on välttämätöntä heidän tavoittamiseksi. Hakevalla toiminnalla pyritään tavoittamaan kohderyhmä normaalissa toimintaympäristössä joko työssä tai lähiyhteisössä.

#### *Toteutetaan hakevaa toimintaa*

- Hyödynnetään NOSTE-ohjelmassa hyväksi havaittuja toimintatapoja kuten henkilökohtaisia yhteydenottoja, monikanavaista toimintatapaa ja vertaistukea.
- Etsitään luovia tapoja lähiyhteisön sitouttamiseksi. Espoon kaupungin KYKY-projektissa (Koulujen ja yritysten kiihdytetty yhteiskehittäminen) yhtenä kohderyhmänä olivat maahanmuuttajakotivanhemmat, joiden tavoittamiseksi hyödynnettiin kuntia ja kielenopiskeluryhmiä, ja esimerkiksi kauppoja. Ohjelman työntekijät rekrytoitiin lähiyhteisöstä. Ohjelmaa rahoitettiin ESR-rahoituksella.
- Tavoitetaan kohderyhmiä työpaikalla. Ammattiliiton johtama hanke Iso-Britanniassa (Unionlearn) kouluttaa koulutus-/opiskeluedustajia, jotka edistävät opiskeluun liittyviä positiivisia asenteita, auttavat yksilöitä identifioimaan koulutustarpeitaan ja organisoivat mahdollisuuksia opiskeluun ja perustaitojen parantamiseen. Hanke käynnistyi vuonna 1990. Hankkeen vaikutusten arviointi on osoittanut sen olleen erityisen onnistunut heikot perustaidot omaavien, ikääntyneiden ja etnisten vähemmistöjen kohdalla. Ohjelma on lisännyt itseluottamusta, edistänyt urakehitystä ja täydennyskoulutukseen osallistumista. Työnantajat ovat todenneet tuottavuuden parantuneen. On arvioitu, että jokainen ohjelmaan investoitu punta on tuottanut talouteen 12,3 puntaa.

#### *Hyödynnetään ohjelmissa karttuvaa tietoa vaikutusten arvioinnissa ja toiminnan kohdentamisessa*

- Huolehditaan käynnistettäviä ohjelmia koskevasta tiedonkeruusta. Norjan Skills Plus –ohjelmassa kootaan osallistumista koskevaa tietoa erilliseen tietokantaan, jotta pystytään varmistumaan siitä, että ohjelma kohdentuu tarkoitetulla tavalla. Tietokannan odotetaan myös toimivan ohjelman tulosten ja vaikutusten arvioinnin pohjana.
- Kerätään ja hyödynnetään kohderyhmää koskevaa tietoa. Ruotsissa kunnat tarjoavat perusasteella ja toisella asteella aikuisille suunnattuja kursseja/koulutuksia. Osallistujien taustasta, kursseista ja arvosanoista kerätään tietoa tietokantaan (Komvux). Tilastokeskus voi yhdistää henkilö pohjaisen tiedon muihin tietokantoihin (Longitudinal Integrated Database for Health Insurance and Labour Market Studies), mikä mahdollistaa pitkän aikavälin vaikutusten arvioinnin.