

TYÖMARKKINOIDEN TOIMIVUUS: OHJAUS

Ohjauksen kehittämisen suuntaviivat

Jatkuvalla oppimisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti koko elämänkaaren aikaista, eri elämäalueille ulottuvaa oppimista. Jatkuvan oppimisen uudistuksessa ja käsillä olevassa muistiossa tarkastelun kohteena on kuitenkin parlamentaarisen työryhmän linjauksen mukaisesti työuran aikainen/työikäisten oppiminen. Uudistuksessa yhtenä jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän osana tarkastellaan työmarkkinoiden toimivuutta ennakoinnin ja ohjauksen näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö ovat toukokuussa 2020 asettaneet Elinikäisen ohjauksen ELO-foorumin ja ELO-työjaoston, jolle on annettu tehtäväksi valmistella uusi elinikäisen ohjauksen strategia Suomeen. Strategian tavoitteet ja suositukset kohdistuvat nykyiselle hallituskaudelle vuoteen 2023 asti. Elinikäisen ohjauksen strategia ja jatkuvan oppimisen uudistus linkittyvät vahvasti keskenään. Elinikäisen ohjauksen strategia kattaa koko elinikäisen ohjauksen toimintakentän ja muistiossa annetaan puolestaan linjausehdotuksia ohjauksen kehittämiseksi jatkuvan oppimisen uudistuksen näkökulmasta. Ohjaus on läpileikkaava teema, ja sillä on linkitys moneen muuhun jatkuvan oppimisen kokonaisuuteen: aliedustettujen tavoittamiseen ja ohjaamiseen, työssäolevien urasuunnittelun tukeen, digipalveluihin ja palvelujärjestelmän toimivuuteen. Tietoa, neuvontaa ja ohjausta tarvitaan monella sektorilla.

Ohjauksella on ratkaiseva merkitys jatkuvan oppimisen edistämisessä

Työn ja teknologian muutos ja väestörakenteen muutos edellyttävät aikuisväestöltä uutta osaamista ja jatkuvaa oppimista. Työn murros muuttaa työn tekemisen muotoja. Teknologian kehitys automatisoi työtehtäviä ja hävittää työpaikkoja, mutta synnyttää samalla uutta työtä. Kestävän kehityksen edistäminen edellyttää kasvun hakemista uusilta aloilta. Työelämän rakennemuutos edellyttää työikäisten osaamistason ja myös koulutustason nostamista sekä kokonaan uusien osaamisten kerryttämistä.

Ohjaus on keskeinen väline tuettaessa yksilöä ja yhteiskuntaa työelämän ja osaamisen murroksessa. Yksilön mahdollisuus ymmärtää työmarkkinoiden toimintaa ja osaamistarpeita sekä hallita omaa koulutus- ja työuraa on vaikeutunut ja ihmiset hakevat ja tarvitsevat yhä enemmän tietoa ja ohjausta päätöksenteon tueksi.

Ohjauksella voidaan vaikuttaa työllistymisen kannalta tärkeään osaamisen hankkimiseen, sujuviin siirtymiin sekä osuvien ja mielekkäiden koulutus- ja työurien rakentumiseen joko palkkatyössä, opiskellessa, yrittäjänä tai muissa työn tekemisen muodoissa. Oikea-aikaisilla ja oikein suunnatuilla ohjauspalveluilla voidaan välittömien taloudellisten hyötyjen lisäksi vaikuttaa laajempien yhteiskunnallisten tulosten saavuttamiseen, kuten osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääntymiseen, parempaan työelämään ja elinkeinoelämän uudistumiskykyyn.

Kaikilla ei ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia urasuunnitteluun

Siirtymät koulutuksen ja työelämän välillä ovat moninaistuneet ja lisääntyneet. Siirtymiin liittyy erilaisten kohderyhmien osalta – kuten syrjäytymisvaarassa olevien nuorten, heikot perustaidot omaavien aikuisten, pitkään perhevapailta olleiden vanhempien, ikääntyneiden, pitkään työttöminä olleiden, alanvaihtajien ja vieraskielisten – monia erilaisia erityistarpeita. Työuran aikaista ohjausta tulisi lisätä myös työssäkäyville ja yrittäjille, jotta he pystyvät ennakoimaan ja hallitsemaan työtään, osaamistaan ja työuraansa työmarkkinoiden muutoksissa ja kriisitilanteissa.

Suomessa on tarjolla moninaisia koulutus- ja ohjauspalveluja ja periaatteessa ne ovat kaikkien hyödynnettävissä. Suomessa on pitkät perinteet esimerkiksi laadukkaan ja laajasti saatavilla olevan opinto-ohjauksen ja työllisyshallinnon ammatinvalinta- ja uraohjauksen osalta. Viime vuosina ohjauspalvelut ovat monimuotoistuneet, ja on myös perustettu useita toimijoita yhteen tuovia monialaisia ohjauspalveluja. Niitä on kehitetty ensisijaisesti tietyille kohderyhmille, kuten osatyökykyisille, nuorille tai maahanmuuttajille. Silti nykyiset monialaiset ohjauspalvelut saavuttavat riittävällä tavalla vain osan kohderyhmistään.

Myös OECD listasi suosituksissaan aliedustettujen ryhmien osallistumisen ja heikompien taitojen varassa olevien osaamisen lisäämiseksi erityisesti ohjaukseen liittyviä suosituksia; urasuunnittelua tukevan tiedon levittämisen, yhden luukun neuvonta- ja ohjauspalvelut sekä TE-toimiston ohjausresurssit.

Haasteena tällä hetkellä on se, että eri alueilla ja erilaisissa elämäntilanteissa olevilla henkilöillä on erilaiset edellytykset tehdä koulutusta ja työuraa koskevia päätöksiä, niin lähtövalmiuksien eli urasuunnittelutaitojen kuin palveluiden saatavuuden ja tarvevastaavuuden näkökulmasta. Myös ohjaajien osaaminen vaihtelee ohjaustehtävissä toimivien heterogeenisten koulutustaustojen mukaan. Ohjauskoulutusta ei ole kaikilla eikä ohjaajilla ole välttämättä valmiuksia ja osaamista reagoida globaaleihin muutoksiin.

2020-luvun ohjausosaamisen kehittämistarpeissa nousee esiin teemoja, kuten kansainvälinen liikkuvuus, eriarvoisuuden lisääntyminen, digitalisaatio ja ilmastotavoitteet. Tarvittaisiin lisää tutkimusta ja uusia toimintatapoja, liittyen siihen, miten ohjauksen avulla voidaan edistää yhdenvertaisuutta ja globaaleja tavoitteita. Yksi esimerkki on ammattien sukupuolten segregaaation purkaminen neutraaleja ja ennakkoluulottomia uravalintoja tukemalla. Lisäämällä ohjaajien kulttuuri- ja kielitietoisuutta voitaisiin taas edistää antirasistisia tavoitteita.

Ohjauksen toimijakenttä on monimuotoinen ja haastaa ohjauksen kehittämisen

Oppilaitokset, TE-hallinto, nuorten ohjaamot ja maahanmuuttajien osaamiskeskukset tarjoavat nuorille aikuisille ja aikuisille koulutus- ja uraneuvontaa. Lisäksi opiskelijajärjestöt ja ammattiliitot tarjoavat neuvontaa ja ohjausta omille jäsenilleen. Ohjausprosesseissa ei aina huomioida tarpeeksi yksilön osaamisen kartoittamista ja tunnistamista. Ohjaus osaamisen kehittämiseen voi jäädä tekemättä, vaikka se olisi asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista. Tunnistamatta jäänyt osaaminen, osaamisen puute tai vanhentunut osaaminen voi olla esteenä esimerkiksi asiakkaan työllistymiselle.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) elinikäistä ohjausta koskeneessa tarkastuksessa 2015 on todettu, että ohjauspalveluiden sisällön määrittelemisen on toimenpiteiden ja palveluiden laajentuessa sekä potentiaalisten ohjaajien määrän kasvaessa ollut entistä vaikeampaa. Tämän seurauksena on syntynyt epäselvyyttä siitä, mitkä tehtävät ohjauksessa edellyttävät yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Siten paikallisen kehittämistyön keskeinen haaste on ollut määrittää yhteistyötä vaativat ohjaustarpeet sekä organisaatioiden välisen yhteistyön ja yhteisten ohjauspalveluiden konkreettinen sisältö. Esimerkiksi elinikäisen ohjauksen kehittämistyössä on havaittu, että sisältö voi olla varsin erilainen tulkittaessa ohjaus osaksi elinikäistä oppimista tai nähtäessä se esimerkiksi työpaikan vaihdon tai ammatinvaihdon siirtymävaiheen tukena.

Ohjaustoiminta, sen hallinto ja ohjauksen kehittäminen ovat edelleen hajautuneet eri sektoreille ja ministeriöihin. Ei ole yhtä tahoja, jolla olisi jatkuvasti päivittyvä kokonaiskuva elinikäisen ohjauksen saatavuudesta, laadusta ja kehittämiskohteista. Ohjauksen kehittämisen eriytyminen eri hallinnonaloille ja toimijoille tarkoittaa merkittävää tekemisen ja kehittämisrahoituksen päällekkäisyyttä. Siiloutunut rakenne hidastaa ja jopa estää osaltaan ohjauksen kehittämistyön seuranta- ja vaikuttavuutta.

Ohjausta tukevia digitaalisia palveluja kehitetään irrallisina palveluina

Moneen muuhun maahan verrattuna Suomessa on kattava teknologinen infrastruktuuri ja välineistö urasuunnitteluun ja ohjaukseen liittyvien sähköisten palveluiden osalta. On kuitenkin nähtävissä, että kansalaisille suunnattuja ohjauksen palveluja kehitetään edelleen rinnakkain olemassa olevien rakenteiden lähtökohdista, vaikka eri sektoreilla toimivien kesken olisikin halua moniammatilliseen ja monialaiseen kokonaisvoimavarojen laajempaan yhteiskäyttöön. Ohjaukseen liittyviä digitaalisia palveluja tuotetaan sekä yksityisellä sektorilla että julkishallinnossa. Eri sektoreilla työskentelevillä ohjaajilla on usein käytössään erilliset sähköiset alustat, jotka eivät mahdollista tarkoituksenmukaista tiedonsiirtoa, vuorovaikutusta ja vertaisoppimista yli sektori- ja organisaatorajojen. Myös ESR-ohjelmien kautta rahoitetaan alueellisia hankkeita ja jopa yksittäisten työvälineiden kehittämistä ilman kytkentää olemassa oleviin valtakunnallisiin ratkaisuihin.

Toimivan ja kattavan monialaisen ja monikanavaisen palvelun rakentamiseksi tarvitaan pysyvyyttä ja systemaattisempaa kansallisen tason hallinnonalojen yhteistyötä. Yhteisen kansalaisille suunnatun palvelukokonaisuuden kehittämiseksi on ratkaistava, miten useat rinnakkaiset sekä eri hallinnonalojen koordinoimat digitaaliset palvelut, meneillään olevat kehittämishankkeet ja yksityiset digipalvelut saadaan sovitetuksi yhteen. Kokonaiskoordinaatio parantaisi kansalaisten käyttökokemusta, tietojohdantaa sekä palvelujen laadun ja vaikuttavuuden kokonaisarviointia.

Kehittämisen suuntaviivat

Kehittämisen suuntaviivoissa keskitytään parlamentaarisen työryhmän linjauksen mukaisesti työikäisten oppimisen kehittämiseen. Ulkopuolelle on tässä yhteydessä jätetty osallistumattomuuden taustalla oleviin laajempiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin (esim. eriarvoisuus, sosiaali- ja terveysongelmat) vastaamiseksi löydettävät ratkaisut tai perusopetuksen ja nuorten koulutuksen kehittämiseen sekä koulutuksen nivelvaiheisiin liittyvät linjaukset.

1. Ohjauspalveluja kehitetään aliedustettujen ryhmien tavoittamiseksi ja palvelemiseksi

Nykyisiä julkisia tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja parannetaan tukemaan aliedustettujen ryhmien osallistumista asiakasohjausta vahvistamalla sekä ohjauksen laatua ja moniammatillista yhteistyötä tukemalla.

- Kehitetään työnhakijoiden palveluprosessia osaamistarpeet tunnistavaksi ja osaamisen kehittämiseen kannustavaksi. Palveluprosessin alussa tulisi laajemmin selvittää osaamiseen liittyvät puutteet ja mahdollisuudet osaamisen täydentämiseen.
- Edistetään moniammatillista yhteistyötä yksilöllisen ohjaus-, koulutus- ja palvelupolun rakentamiseksi. Osaamisen kartoittaminen ja yksilöllisen palvelupolun rakentaminen tehdään yhdessä koulutuksen järjestäjien ja tarvittaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa
- Vahvistetaan alueellista yhteistyötä ja verkostoja asiakaslähtöisten palvelujen luomiseksi, joissa ovat mukana kuntien työllisyyspalvelut, TE-hallinto, koulutuksen järjestäjät, korkeakoulut sekä aikuissosiaalityö ja terveydenhuolto mm. vahvistamalla alueellisen ELO-verkoston toimintaa.
- Kehitetään ohjausosaamista aliedustettujen ryhmien yhdenvertaisuuden lisäämiseksi.

2. Kehitetään proaktiivista ohjausta työelämässä

Työpaikat ovat aktiivisesti mukana kaikkien työikäisten osallistumis- ja osaamistason nostamisessa esimerkiksi osaamiskartoitusten, työhön integroidun osaamisen kehittämisen ja osaamisverkostojen kautta. Tämä edellyttää ohjausosaamista sekä urasuunnittelun tukea myös työpaikoilla. Työikäisten omia urasuunnittelutaitoja tulee myös vahvistaa.

- Parannetaan urasuunnittelu- ja ohjauspalvelujen saatavuutta työpaikoilla yhteistyössä julkisesti järjestettyjen ja työelämän palveluiden kanssa.
- Vahvistetaan työikäisten urasuunnittelutaitojen kehittymistä.
- Kehitetään työssäolevien osaamisen kartoittamisen ja urasuunnittelun tapoja ja välineitä.

3. Ohjauspalvelujen digitaalisten palvelujen kehittämistä tehdään osana jatkuvan oppimisen digitaalisten palvelujen kehittämistä

Elinikäisen ohjauksen näkökulma tulee olla vahvasti läsnä digitaalisen palveluekosysteemin kehityksessä.

- Varmistetaan jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden rahoitus ja otetaan ohjaus- ja urasuunnittelunäkökulma sen keskiöön.
- Otetaan käyttöön osana digitaalisia ohjauspalveluita elinikäisen ohjauksen palautejärjestelmä sekä ohjauksen saatavuuden ja laadun seuranta.
- Ennakointitieto viedään osaksi urasuunnittelun digitaalisia työkaluja

4. Ohjauksen koordinaatiota vahvistetaan osana jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmää

Kansallisella, sektorirajat ylittävällä palvelujen ja vaikuttavuuden seurannalla voidaan tehostaa tiedolla johtamista sekä paikallisesti että kansallisesti. Synergiaetua syntyy myös siitä, jos alueellisesti voidaan hyödyntää ja soveltaa valtakunnallisesti kehitettyjä työvälineitä paikallisten tarpeiden ja toimintaedellytysten mukaisesti.

- Jatkuvan oppimisen palveluorganisaatio vastaisi myös elinikäisen ohjauksen koordinaatiosta ja tukisi alueita ja paikallisia toimijoita ohjauksen kehittämisessä.
- Valtakunnallisten ohjaus- ja neuvontapalveluiden suunnittelussa tunnistetaan niin kansalliset kuin kansainväliset benchmarkit.
- Monialaisten ohjauspalveluiden tukea, lainsäädäntöä ja tiedolla johtamista kehitetään vuoropuhelussa jatkuvan oppimisen koordinaation kanssa.