

Jatkuvan oppimisen uudistus

– miten työikäisten osaaminen varmistetaan

Tilannekuva (28.1.2020)

1. Työelämän ja väestörakenteen muutos

Työelämän keskeisimpiä osaamistarpeisiin vaikuttavia muutostekijöitä ovat globalisaatio, teknologinen muutos ja ikärakenne. Näistä uusi teknologia ja työn murros vaikuttavat monin tavoin sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä rakenteellisesti ja sisällöllisesti koko väestön osaamistarpeisiin. Ikärakenteen muutos ja pienenevät nuoret ikäluokat uhkaavat johtaa tilanteeseen, jossa osaavaa työvoimaa ei ole riittävästi.

Teknologinen kehitys muuttaa joka kolmatta työtehtävää

OECD on arvioinut niiden töiden osuutta, jotka automatisaation myötä todennäköisesti poistuvat tai jotka muuttuvat merkittävästi 10-20 –vuoden aikana jäsenmaissa. Suomessa tällaisten töiden ennakoitu osuus, 33,6% (7,2 % työtehtävistä sellaisia, joissa automatisoinnin riski on huomattava ja 26,4% sellaisia, jotka muuttuvat merkittävästi) on jo toteutuneen teknologisen kehityksen vuoksi pienempi kuin muissa OECD-maissa.¹ Suomessakin muutos voi kuitenkin koskea yli 400 000 työtä. Eniten muuttuvat matalapalkkaiset ja lyhempää koulutusta edellyttävät työt.

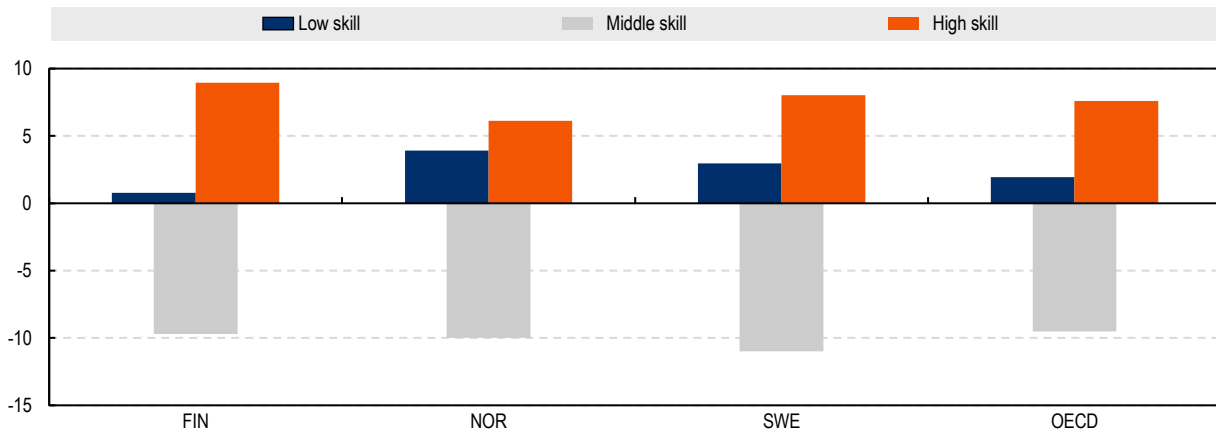
Syntyvät, uudet työt vaativat korkeaa osaamista

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 polarisaatiota ei samassa määrin ole

¹ OECD (2018) Putting faces to the jobs at risk of automation, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/employment/future-of-work.htm> (accessed on 21 August 2019).

tapahtunut. Korkeaa osaamistasoa edellyttävät työt ovat lisääntyneet merkittävästi ja vähäisempää osaamistasoa vaativat työt vain vähän.²

Kuvio 1. Prosenttiosuus työllisistä, muutos 1995 – 2015³



Sama ilmiö näkyy, kun tarkastellaan sitä, missä ammateissa tällä hetkellä on työvoimapulaa. OECD-maissa kymmenestä työvoimapula-ammattista keskimäärin viisi on korkean osaamistason ammatteja, neljä keskitason ammatteja ja yksi alemman osaamistason ammatti. Suomessa yhdeksän kymmenestä ammatista, joissa työvoimapulaa ilmenee, on korkean osaamistason ammatti. Tämä on enemmän kuin missään muussa OECD-maassa.⁴

Myös Opetushallituksen ennakointitulosten mukaan ammatit muuttuvat korkeampaa osaamista vaativiksi. Ennakointitulosten mukaan vuosina 2017-2035 poistumaa korvaavista työtehtävistä 44 % on korkeakoulutasoista osaamista vaativia. Uusista syntyvistä työtehtävistä kuitenkin lähes 80 % edellyttäisi korkeakoulutasoista osaamista. Muutosvauhti on niin nopea, että yksinomaan nuorten ikäluokkien koulutuksella uuden osaamisen tarvetta ei kyetä tyydyttämään Samanaikaisesti työtehtäviä katoaa erityisesti sieltä, missä osaamisvaatimukset ovat matalia.⁵

Edellä todettu näkyy myös työllisyysasteessa. Työllisyysaste on lamavuosien jälkeen vähitellen parantunut kaikissa pohjakoulutusryhmissä. Poikkeuksena on pelkän peruskoulun varassa työelämässä olevat. Tässä ryhmässä työllisyysaste oli vuonna 2017 vain 43%, mikä on lamavuosiakin heikompi.

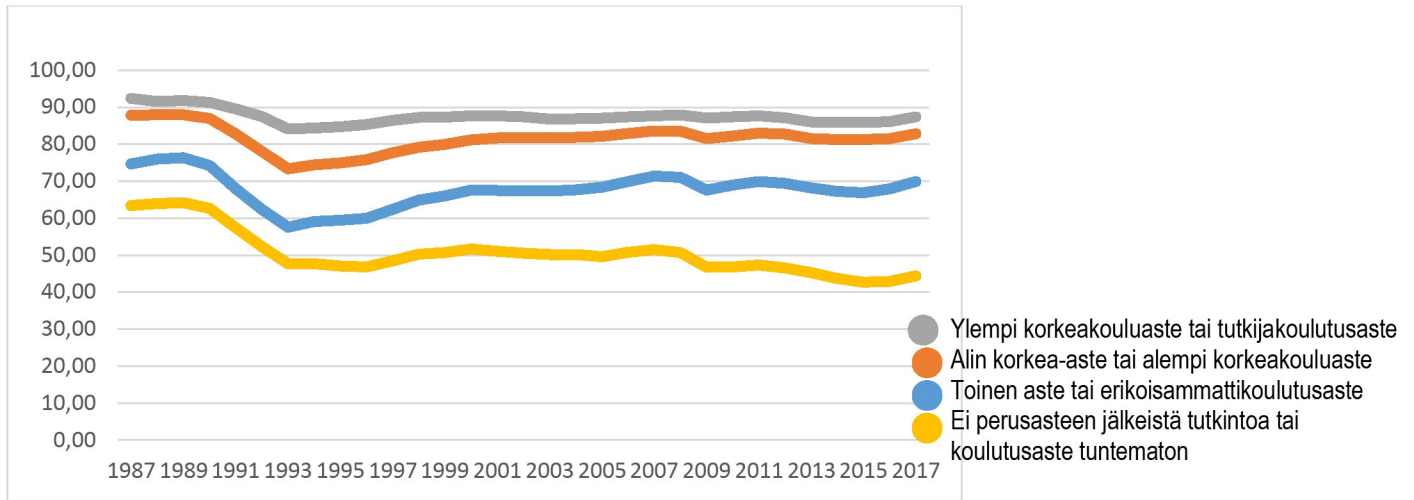
² OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019. The future of work.*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9ee00155-en.pdf?expires=1562660365&id=id&accname=ocid84004878&checksum=B552747975294679E622563E8BC87B9A> (accessed on 9 July 2019)

³ 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**.

⁴ OECD (2018), *Skills for jobs*, OECD, Paris, <http://www.oecdskillsforjobsdatabase.org> (accessed on 18 April 2019).

⁵ https://www.oph.fi/julkaisut/2019/osaaminen_2035

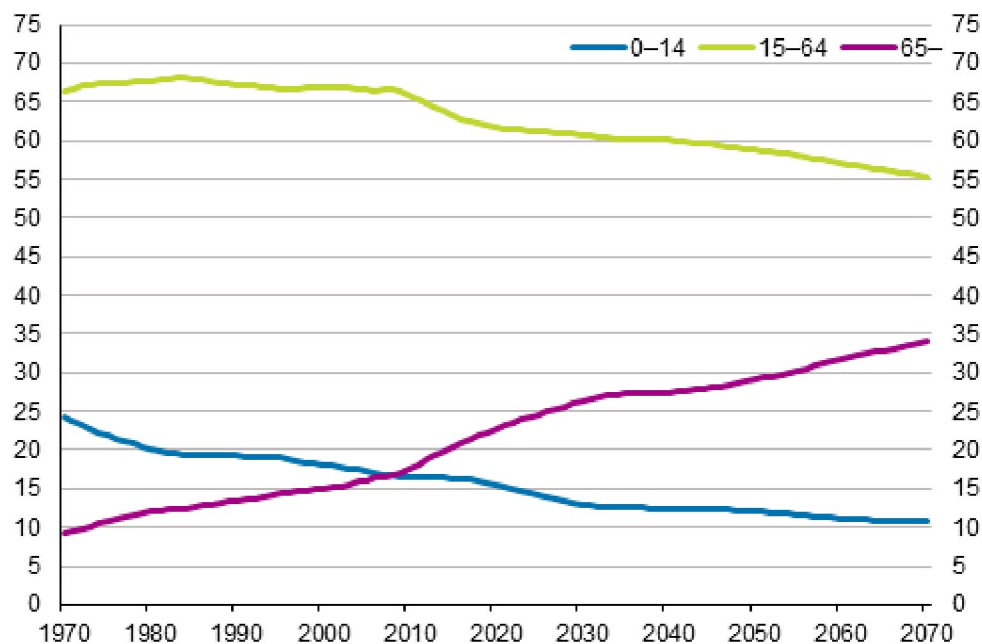
Kuvio 2. Työllisyys koulutusasteen mukaan 1987–2017, 18–64-vuotiaat, %



Ikääntyvien rooli työelämässä kasvaa

Työikäisen (15–64-vuotiaiden) väestön määrä oli Suomessa suurimmillaan vuonna 2009, jolloin työikäisiä oli 3,55 miljoonaa. Vuosien 2010–2018 välisenä aikana työikäisten määrä on vähentynyt 122 000 henkilöllä. Seuraavan kahden vuosikymmenen vuoden aikana työikäisten ennustetaan vähenevän hitaammin eli 111 000 henkilöllä vuoteen 2040 mennessä. Työikäisen väestön määrän väheneminen kiihtyisi kuitenkin syntyvyyden laskusta johtuen 2040-luvulla. Vuosien 2041–2050 aikana työikäinen väestö vähenisi 132 000 henkilöllä ja 2051–2060 edelleen 163 000 henkilöllä. Vuoden 2060 lopussa työikäisiä olisi 3,19 miljoonaa henkilöä, mikä on runsaat 400 000 nykyistä vähemmän.⁶

Kuvio 3. Ikäryhmien osuus väestöstä 1970–2018 ja ennustettu osuus 2019–2070, %



⁶ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste [verkojulkaisu].
 ISSN=1798-5137. 2019. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 22.1.2020].
 Saantitapa: http://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tie_001_fi.html

Työikäisten osuus väestöstä on tällä hetkellä 62 prosenttia. Osuus pienenee ennusteen mukaan 60 prosenttiin vuoteen 2040 ja 57 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä.

Kuvattu väestökehitys merkitsee huoltosuhteen merkittävää heikkenemistä, julkiseen talouteen kohdistuvia paineita ja työvoiman saatavuusongelmia.

2. Osaaminen ja osallistuminen

Suomalaisten osaaminen ja osallistuminen on kansainvälisesti hyvällä tasolla

Työikäisille on tarjolla monipuolisesti koulutusmahdollisuuksia ja aikuisten koulutukseen osallistuminen on korkealla tasolla; joka toinen osallistuu työhän liittyvään osaamisen kehittämiseen vuosittain.⁷ Suurin osa työntekijöistä myös katsoo, että työpaikka on sellainen, että se tukee oppimista. Näin ajattelevien määrä on lisääntynyt tasaisesti kaikissa henkilöstöryhmissä vuodesta 2003 vuoteen 2018.

Paitsi osallistuminen myös taidot ovat kansainvälisesti hyvällä tasolla. Suomalaiset menestyivät erittäin hyvin 16-65-vuotiaiden perustaitoja mittaavassa PIAAC-tutkimuksessa vuonna 2012. Suomi oli luku- ja kirjoitustaidossa toinen Japanin jälkeen ja tietoteknisessä ongelmanratkaisussakin yli OECD-maiden keskitason. Luku- ja/tai kirjoitustaito oli heikko harvemmalla kuin OECD-maissa keskimäärin.⁸

Perusasteen ja heikon taitotason varassa olevia työikäisiä on kuitenkin paljon

Perusasteen varaan on vakiintuneesti jäänyt vuosittain noin 15% ikäluokasta. Tämä on johtanut kumuloituessaan siihen, että noin 300 000 30-60-vuotiasta on tällä hetkellä työmarkkinoilla pelkän perusasteen varassa.

Vaikka aikuisten taitotaso on keskimäärin ja kansainvälisessä vertailussa hyvä, niin PIAAC-tutkimuksessa oli noin 600 000 16-65-vuotiasta, joilla oli heikko luku- ja/tai kirjoitustaito. Puolet tästä ryhmästä oli tutkimusta tehtäessä yli 55-vuotiaita ja näin ollen työelämästä jo poistuvia tai poistuneita, mutta siltikin sadoillatuhansilla työikäisillä voidaan arvioida olevan edelleen merkittäviä puutteita luku- ja laskutaidossa. Heikot tietotekniset taidot oli vielä useammalla.

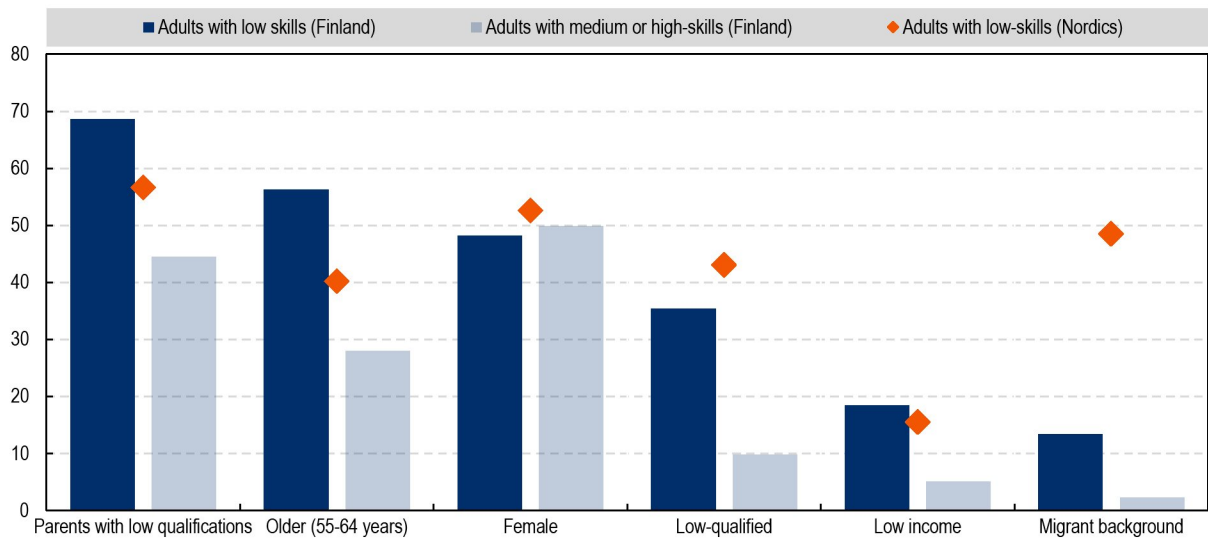
Heikot perustaidot kasautuvat tyypillisesti vanhemmille, matalasta sosiaaliekonomisesta taustasta tuleville ja/tai maahanmuuttajille. He työskentelevät tyypillisesti pienemmissä, yksityisen sektorin yrityksissä. Toimialoista yleisimpiä ovat maatalouden, teollisuuden ja rakentamisen toimialat ja eräät palvelualat. He tekevät muita ryhmiä huomattavasti useammin työtehtäviä, joiden ennakoitaan korvautuvan automatisaation myötä.⁹

⁷ https://www.stat.fi/til/aku/2017/aku_2017_2018-01-12_tie_001_fi.html http://www.stat.fi/til/aku/2017/02/aku_2017_02_2018-05-09_fi.pdf

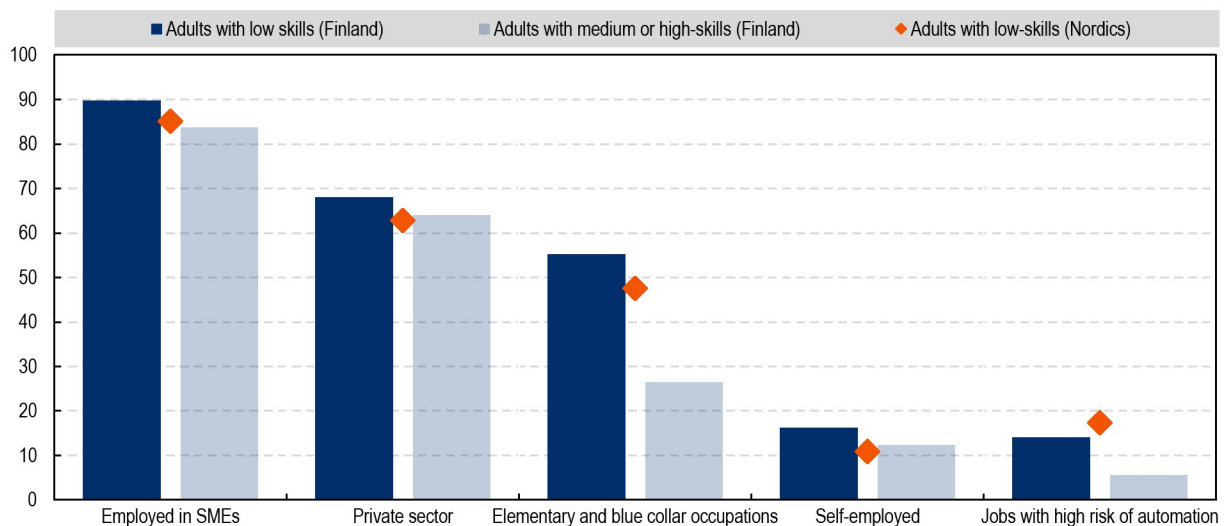
⁸ OECD (2015). Building Skills for All: A Review of Finland, Policy insights on literacy, numeracy and digital skills from the survey of adult skills, Paulinen Musset OECD

⁹ Source: PIAAC (2012, 2015).

Kuvio 4. Eräät sosioekonomiset tekijät eri taitotason mukaan tarkasteltuna Suomessa ja muissa pohjoismaissa (Lähde: PIAAC), % ¹⁰



Kuvio 5. Työllisten heikot perustaidot omaavien ammattiasema Suomessa ja muissa pohjoismaissa (Lähde:PIAAC), % ¹¹



Osaamisen kehittäminen kasautuu voimakkaasti

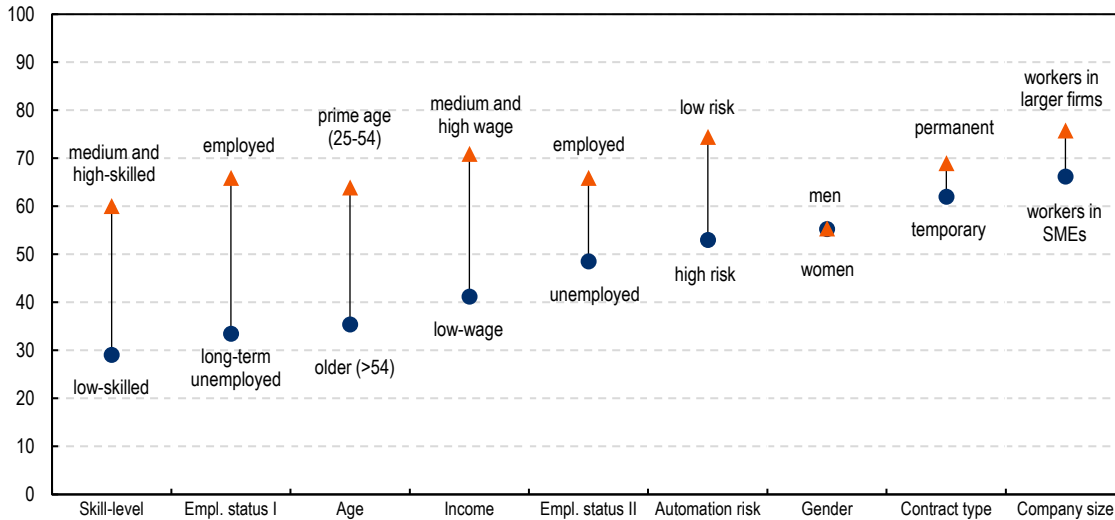
Suomessa erot heikon osaamistason ja keskitason tai vahvemman osaamistason omaavien aikuiskoulutukseen osallistumisessa ovat OECD-maiden suurimpia. Työttömien, erityisesti

¹⁰ 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)

¹¹ Note: 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).

pitkäaikaistyöttömien, 55 vuotta täyttäneiden ja alemmaa palkkaa saavien osallistuminen on vähäisempää kuin työllisten, 25-54-vuotiaiden ja parempipalkkaisten. Koulutustasoeroista johtuva osaamiskuilu siis syvenee työuran aikana.

Kuvio 6. Aikuiskoulutukseen osallistuminen ryhmittäin (Lähde PIAAC), %¹²



3. Kohtaanto

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kysymykset ovat alueellisia

Väestökehitys aiheuttaa suurimmat muutokset osaavan työvoiman saatavuudelle. Valtakunnallista ennakointitietoa tuotetaan runsaasti ja hyödynnetään mm. ammatillisen koulutuksen aloittajatavoitteiden asettamisessa ja järjestämislupaharkinnassa sekä korkeakoulujen tutkintotavoitteiden valmistelussa. Koulutuksen työelämävastaavuuden parantamiseen kannustaa myös työllistymiskriteeri kummankin koulutusmuodon yhtenä rahoituskriteerinä. Työelämän nopea muutos edellyttää kokonaisvaltaista ja nopeaa ennakointitiedon koontia päätösten teon pohjaksi.

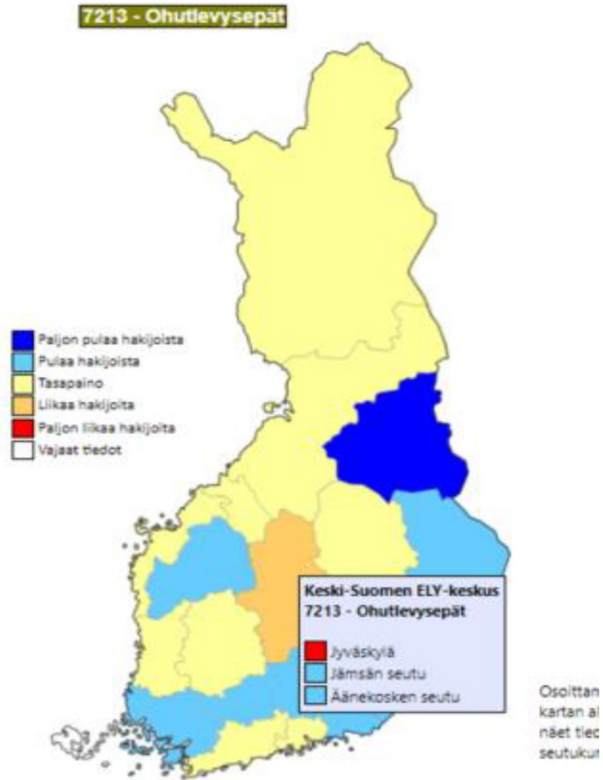
Alueellisella tasolla ammattibarometria ja muita ennakointitietoja käytetään ohjauksessa ja työvoimakoulutuksen suuntaamisessa. TEM laatii kuukausittain valtakunnallisen ja alueelliset työllisyyskatsaukset. TE-toimistot ja ELY-keskukset tekevät tiivistä yhteistyötä alueiden työnantajien kanssa, jolloin saadaan tarkempaa tietoa rekrytointi- ja osaamistarpeista. Koulutusorganisaatiot hyödyntävät omaa ennakointitoimintaansa koulutustarjonnan suuntaamisessa. Alueellinen eri toimijoiden välinen verkostoyhteistyö on edellytys toimiville työmarkkinoille.

Työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan pääosin alueellisia. Työn kysynnän osalta voidaan identifioida joitain ammatteja, joilla on valtakunnallisesti yli- tai alitarjontaa, mutta suurimmalta osin yleisiä johtopäätöksiä kohtaannosta ei ole mahdollista tehdä. Työvoiman kysyntä

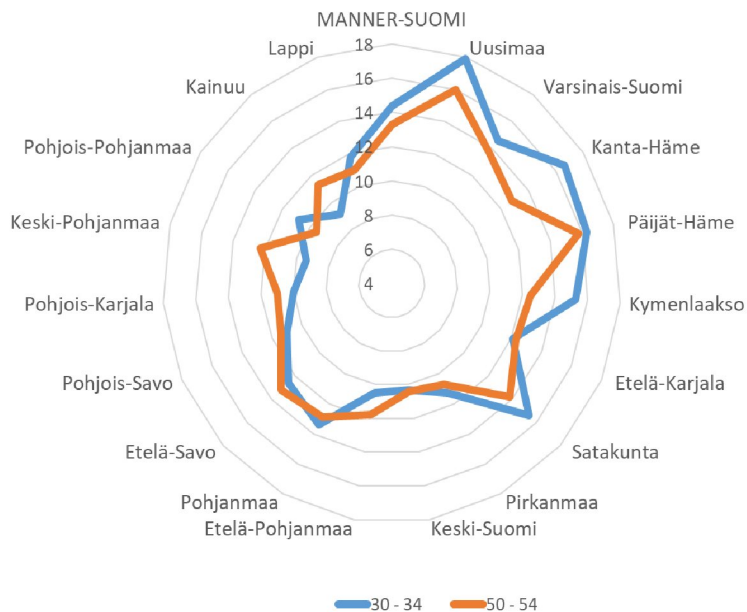
¹² Note: The baseline varies across categories, e.g. skill-level refers to all adults, while contract type refers to employed adults only.

ammateittain ja työvoiman osaamisrakenne vaihtelevatkin eri alueilla. Alueellista liikkuvuutta lisää ammatillinen liikkuvuus eli osaamisen lisääminen/alan vaihto.

Kuvio 7. Esimerkki alueellisesta kohtaannosta (ohutlevysepäät), Ammattibarometri



Kuvio 8. Vailla toisen asteen tutkintoa olevien osuus 30–34-vuotiaista ja 50–54-vuotiaista maakunnittain



4. Hallinto

Vastuu työikäisten osaamisen kehittämisen valtakunnallisesta kehittämisestä jakautuu monille toimijoille

Määrällisesti suurin osa aikuisten osaamisen kasvattamisesta tapahtuu työnantajien kokonaan tai osittain kustantamana henkilöstökoulutuksena. Henkilöstökoulutuksen tavoitteet johdetaan yritysten ja julkisyhteistöjen omista strategioista ja palvelu- tai tuotantoketjun ylläpito- ja kehittämistarpeista.

Suurin osa jatkuvan oppimisen julkisen koulutusjärjestelmän mukaisesta tarjonnasta kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluu tutkintoon johtamaton työvoimakoulutus sekä kotoutumiskoulutus.

Kolmikantaisesti jatkuvan oppimisen asioita käsittelee Työ-, koulutus- ja elinkeinoasiainneuvosto, jossa ovat edustettuina edellä todettujen ministeriöiden lisäksi sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja työmarkkinoiden keskusjärjestöt. Työtä tukevat lisäksi mm. Opetushallitus (erityisesti ennakointi), Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (arviointi), ELYT ja TE-toimistot.

Kunnilla on merkittävä rooli työikäisten osaamisen kehittämisen kokonaisuudessa; niillä on päävastuu aikuisten perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestämisestä ja rahoituksesta, samoin ammatillisen koulutuksen rahoituksesta. Ne myös pääosin vastaavat vapaan sivistystyön tehtävää hoitavista kansalaisopistoista.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden rooli jatkuvan oppimisen politiikan kehittämisessä on tyypillisesti konsultatiivinen. Lakisääteisillä sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien (tässä yhteydessä lähinnä työttömyysturvaetuedet ja aikuiskoulutustuki) kehittämiseen osallistuvat keskeiset työmarkkinajärjestöt.