

Jatkuvan oppimisen uudistus – Aliedustettujen ryhmien osaaminen

1. Johdanto

Osaaminen tuottaa monenlaista hyötyä sekä yksilölle että yhteiskunnalle niin taloudellisesti kuin laajemmin hyvinvointina. Osaamisella on merkittävä vaikutus yksilöiden kykyyn pärjätä työmarkkinoilla, sopeutua taloudellisiin muutoksiin sekä hyvinvointiin ja osallisuuteen. Yhteiskunnan tasolla osaaminen on merkittävä tekijä innovaatioiden syntyisessä ja tuottavuuden parantamisessa, jotka ovat edellytyksiä kestäväälle talouskasvulle ja kilpailukykyyn ylläpitämiselle.

Suomessa on kansainvälisesti verrattuna korkea osaamistaso¹. Koulutus kuitenkin kasautuu runsaasti koulutusta hankkineille ja se ei riittävästi kohdennu henkilöille, jotka hyötyisivät siitä eniten. OECD:n raportin² perusteella Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna suuret erot heikon osaamistason ja keskitason tai vahvemman osaamistason omaavien aikuiskoulutukseen osallistumisessa. Yli kymmenesosalla aikuisista on heikot perustaidot³ ja ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus 25-64-vuotiaista on 15 %⁴.

Heikompien perustaitojen ja perusasteen varassa olevien on jo nyt hyvin vaikea työllistyä ja heidän riskinsä menettää työpaikkansa on suuri. Teknologinen kehitys, osaamisvaatimusten kasvaminen sekä käynnissä oleva kriisi todennäköisesti vain kiihdyttävät tätä kehitystä. Heikosti koulutetut aikuiset altistuvat voimakkaasti työmarkkinoiden muutosten seurauksille, mikä lisää tarvetta päivittää ja lisätä heidän osaamistaan työelämässä pysymiseksi.

Osaamistaan kehittävät vähiten juuri ne ryhmät, jotka hyötyisivät siitä eniten. Osaamisen kehittämisen vaikuttavuudesta tehdyt tutkimukset osoittavat, että panostusten vaikuttavuudessa on eroja eri ryhmien välillä, esimerkiksi aikuiskoulutustuki näyttää nostavan matalammin koulutettujen ansioita toisin kuin korkeammin koulutetuilla⁵. Ammatillinen työvoimakoulutus puolestaan auttaa työttömiä työllistymään, myös pitkäaikaistyöttömien, vähemmän koulutettujen ja ikääntyvien osalta⁶.

Tässä muistiossa tehdään yleiskatsaus jatkuvassa oppimisessa aliedustettuihin ryhmiin. Muistiossa tarkastellaan syitä heikompaan osallistumiseen, arvioidaan nykyisen palvelujärjestelmän toimivuutta aliedustettujen ryhmien näkökulmasta sekä käydään läpi jo tähän mennessä tehtyjä kehittämistoimia osallistumis- ja koulutustason nostamiseksi. Tarkastelussa hyödynnetään OECD:n raporttia² Suomen jatkuvan oppimisen tilasta. Lopuksi katsotaan kansainvälisiä esimerkkejä ja pohditaan, miten uudistustyötä tulisi jatkaa.

2. Aikuiskoulutukseen osallistuminen

Suomalaisten aikuisten osaamisen kehittämisen osallistumisaste on maailman korkeimpia. Yli puolet väestöstä osallistuu työhön liittyvään opiskeluun vuosittain. Kuitenkin 35% aikuisista ei osallistunut työhön liittyvää opiskeluun lainkaan eikä olisi halunnut osallistua ja 10% olisi halunnut osallistua mutta ei eri syistä osallistunut.

¹ Lähde: PISA (2000-2018), PIAAC (2012, 2015)

² OECD (2020) Continuous Learning in Working Life in Finland

³ Lähde: PIAAC (2012, 2015)

⁴ Lähde: Tilastokeskus (2018)

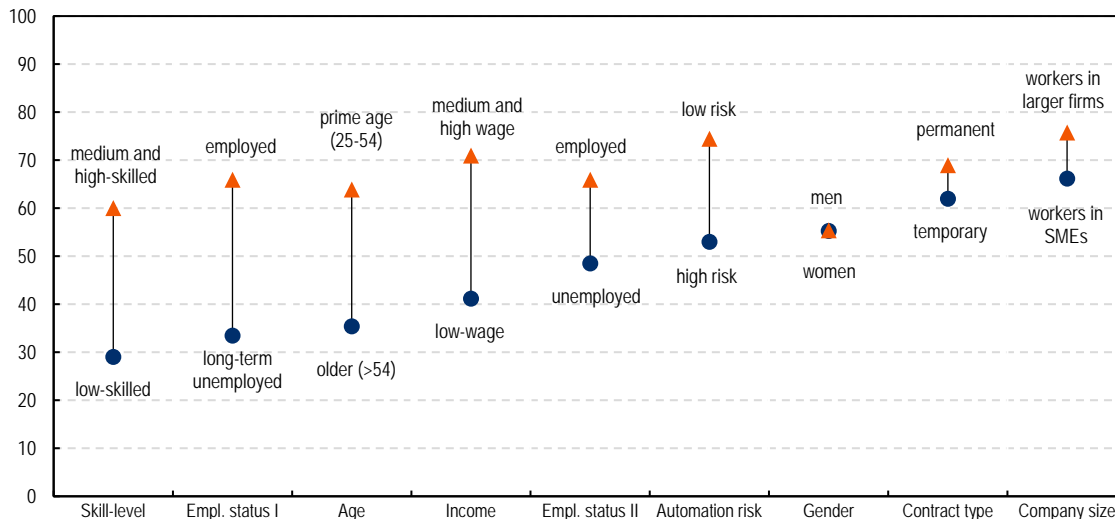
⁵ Kauhanen, A. (2018). The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes. ETLA Working Papers No 56. <http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-56.pdf>. Helsinki.

⁶ Aho ym., (2018). Työvoimapaalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160639/19-2018-Tyovoimapaalvelujen%20kohdistuminenpdf.pdf>

Osallistumisessa onkin 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

Kuva 1. Osaamisen kehittämiseen osallistumisaste ryhmittäin (PIAAC 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).

3. Aliedustettujen ryhmien ominaispiirteet

Osaamisen kehittämiseen vähemmän osallistuvien ryhmä on moninainen. Yksi aliedustetuista ryhmistä on heikompien perustaitojen varassa olevat. He ovat henkilöitä, joilla on PIAAC tietojen perusteella heikko lukutaito ja/tai heikot numeeriset taidot. He ymmärtävät korkeintaan lyhyitä tekstejä tutuista aiheista ja/tai pystyvät tekemään yksinkertaisia matemaattisia tehtäviä, kuten yksivaiheisia laskelmia ja yksinkertaisia prosenttilaskuja.

OECD:n keräämien tietojen pohjalta heikkojen perustaitojen varassa olevissa aikuisissa taas on yliedustettuna yli 55-vuotiaat, sillä yli puolet heistä on vähintään 55-vuotiaita. Myös maahanmuuttajat ovat yliedustettuna. Reilu kymmenesosa heikkojen perustaitojen varassa olevista on maahanmuuttajataustaisia ja 44 %:lla maahanmuuttajista on heikot perustaidot. Heikkojen perustaitojen varassa on myös keskimääräistä enemmän henkilöitä, joiden vanhemmilla on heikko koulutustaso. Vanhempien koulutustaustan vaikutus kasvanut ajan myötä, sillä vanhempien koulutustaustan vaikutus on merkittävämpi nuoremmilla ikäryhmillä.

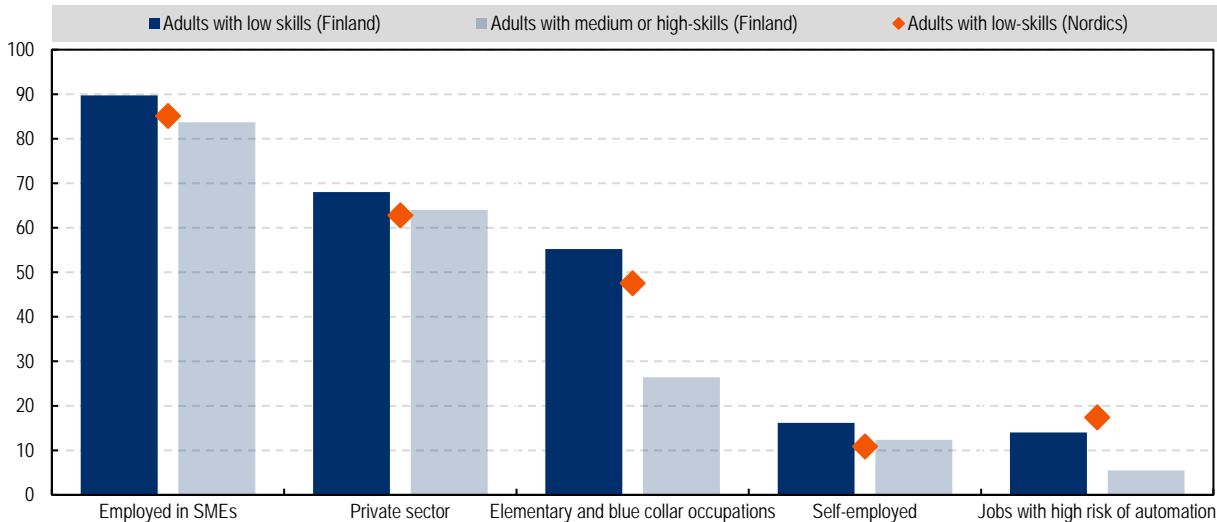
Heikkojen perustaitojen varassa olevissa on myös paljon työvoiman ulkopuolella olevia, työttömiä ja pienituloisia. Ne, jotka ovat työllisiä, yliedustettuna on pienemmissä yksityisen sektorin yrityksissä työskentelevät ja itsensä työllistäjät. Monet heistä tekevät manuaalista rutiinityötä, joissa korkeampi riski työn automatisoinnista mm. maatalous-, teollisuus-, rakennus-, logistiikka-, majoitus ja ravintola-aloilla.⁷

OECD:n raportti tukee aikaisempia tutkimuksia, joissa koulutuksessa aliedustetut ryhmien ominaispiirteiksi on esitetty matala pohjakoulutus, matala sosioekonominen tausta, oppimisvaikeudet, maahanmuuttajat,

⁷ OECD (2020) Continuous Learning in Working Life in Finland

ammattillisessa kuntoutuksessa olevat ja ikääntyvä väestö. Aliedustettuna on myös usein henkilöt, jota ovat työelämän ulkopuolella olevat tai joiden työura on katkonainen, pienyrittäjät sekä työlliset, joiden työnantajat eivät järjestä henkilöstökoulutusta.⁸

Kuva 2. Heikkojen perustaitojen varassa olevien työllisten työmarkkina-asema, (PIAAC, %)



Osaamisen kehittämiseen osallistuvat vähemmän myös ne aikuiset, jotka eivät ole suorittaneet perusasteen jälkeistä tutkintoa. Vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien ryhmä ei ole täysin sama kuin heikkojen perustaitojen varassa oleva ryhmä, mutta osittain on kyse samasta ryhmästä. Joillakin perusasteen varassa olevilla aikuisilla voi olla hyvät perustaidot, kun taas joillain tutkinnon suorittaneilla voi olla heikot perustaidot taitojen heikentymisen tai koulutuksen heikon laadun vuoksi. Ominaispiirteiltään ryhmät ovat melko samanlaiset, mutta vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevissa on enemmän ikääntyneitä miehiä ja julkisella sektorilla työskenteleviä ja vähemmän maahanmuuttajia kuin heikot perustaidot omaavissa.⁹

Vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien ominaispiirteet ovat erilaisia eri ikäryhmissä. Vanhimpien ikäluokkien matalan peruskoulutuksen taustalla ovat olleet useammin taloudelliset syyt. Puutteellisen koulutuksen seurauksena heillä on heikommat valmiudet opiskeluun ja osallistumattomuuden taustalla ei välttämättä ole motivaation puute. Nuorempien ikäluokkien kohdalla taas on usein kyse niistä, jotka eivät ole hakeutuneet mihinkään koulutukseen tai he ovat keskeyttäneet opinnot. Heillä taustalla voivat olla ennemmin kasautuneet sosiaaliset ongelmat, motivaation puute tai huonot kokemukset opiskelusta.⁷

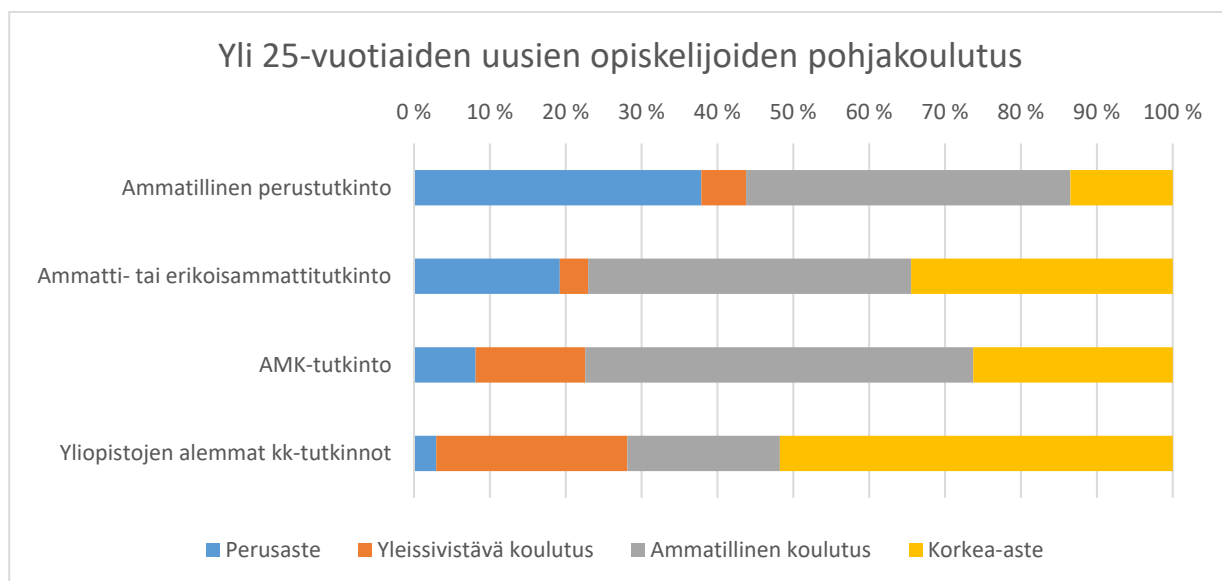
Koulutuksessa aliedustettuna olevia voi tarkastella yliedustettuna olevien ryhmien kautta. Yli 25-vuotiaina ammatillisen tutkintokoulutuksen tai korkeakoulujen tutkintokoulutuksen aloittavista useilla oli jo aikaisempi vastaavan tasoinen tai korkeampi tutkinto. Ammatillisen perustutkintokoulutuksen uusista opiskelijoista 56 % ja ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksen uusista opiskelijoista 77 % oli jo aiemmin suorittanut ammatillisen tutkinnon tai jopa korkeakoulututkinnon. Alemman ammattikorkeakoulututkinnon uusista opiskelijoista 26 % ja yliopiston alemman korkeakoulututkinnon aloittaneista 52 % oli jo aiemmin suorittanut korkeakoulututkinnon. Suurin osa yli 25-vuotiaista, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa tai jotka olivat työttömänä tai työvoiman ulkopuolella ennen koulutusta aloittivat ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa.¹⁰

⁸ Lehtonen, E. & Mielityinen, I. (2012). Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 27.

⁹ OECD (2020) Continuous Learning in Working Life in Finland

¹⁰ Lähde: Tilastokeskus 2018

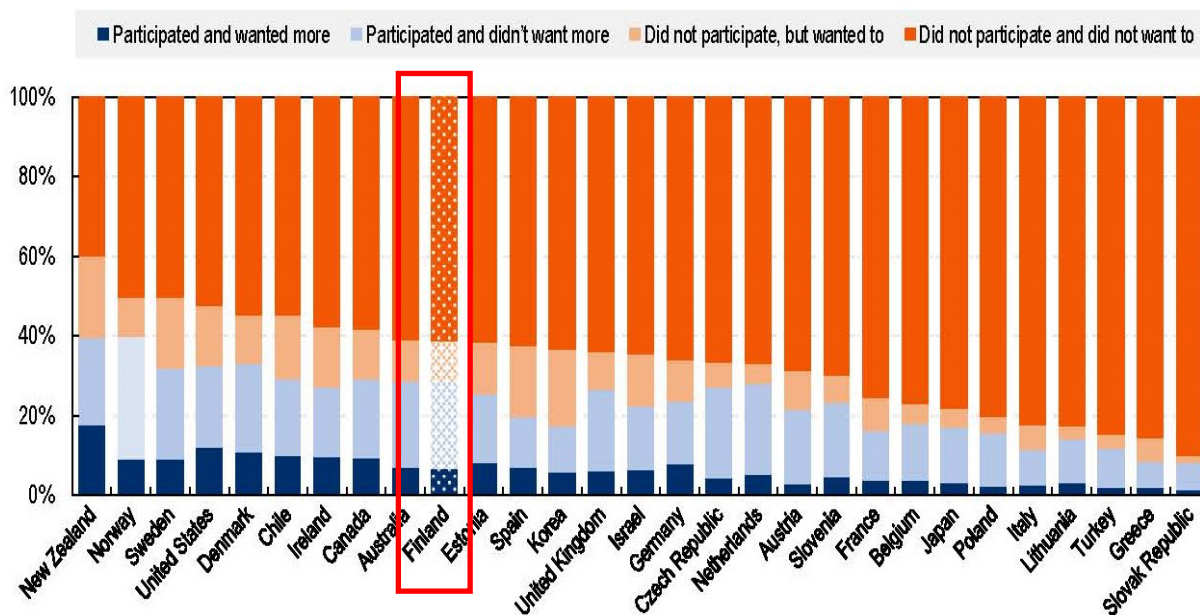
Kuva 2. Ammatillisen perus-, ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksen ja alempien korkeakoulututkintojen yli 25-vuotiaat uudet opiskelijat pohjakoulutuksen mukaan (TK 2018)



4. Koulutukseen osallistumisen syitä ja esteitä

Yksi selittävä tekijä olla osallistumatta koulutukseen on motivaation puute. Suomessa heikkojen perustaitojen varassa olevista aikuisista 61 % ei osallistunut eikä halunnut osallistua osaamisen kehittämiseen. Osuus on muihin pohjoismaihin verrattuna selvästi suurempi (Ruotsissa ja Norjassa osuus oli 50% ja Tanskassa 55%).

Kuva 3. Heikkojen perustaitojen varassa olevien aikuisten osallistuminen työhön liittyvään koulutukseen viimeisen 12 kuukauden aikana (PIAAC 2012/2015, %)



Osallistumisen syyt ovat pääpiirteittäin samoja taitotasosta riippumatta. Heikon taitotason omaavilla painottuu kuitenkin enemmän koulutukseen velvoittaminen tai pelko työpaikan menetyksestä. Muita harvemmin syynä oli halu lisätä omaa osaamis- tai taitotasoaan tai kykyä suoriutua työssään paremmin.

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, mutta vain hyvin vähän heikot perustaidot omaavista osallistui toimenpiteeseen. 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.

Tutkimusten perusteella vähäinen opiskeluhallukkuus voi johtua seuraavan kaltaisista tekijöistä:

1. 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.
2. Negatiiviset kokemukset koulutuksesta voivat heikentää luottamusta omiin kykyihin. Negatiiviset asenteet liittyvät erityisesti luokkamuotoiseen opiskeluun, mutta saattavat heijastua myös muihin, tarkoituksenmukaisemmin organisoituihin oppimistilanteisiin.
3. Heikot perustaidot omaavien henkilöiden lähipiirissä on todennäköisesti henkilöitä, joilla myös on heikot perustaidot ja negatiivinen asenne opiskeluun. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti opiskelua koskeviin päätöksiin ja opiskelumotivaatioon.

5. Nykyinen palvelujärjestelmä aliedustetuille ryhmille

Tässä luvussa tarkastellaan nykyistä jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmää aliedustettujen ryhmien näkökulmasta.

Koulutus

Suomen koulutusjärjestelmä ja -tarjonta on periaatteessa kaikkien hyödynnettävissä. Aliedustetuilla ryhmillä olisi mahdollisuus hyödyntää julkisesti rahoitettua tutkintokoulutusta ja ei-tutkintoon johtavaa koulutusta, kuten oppilaitosten, korkeakoulujen tarjoamaa ja muilta toimijoilta hankittua koulutusta. Julkisesti rahoitettu koulutus on maksutonta tai opiskelijoilta perityt maksut ovat hyvin vähäisiä suhteessa koulutuksen kustannuksiin.

Koulutusjärjestelmässä on joitakin osia, joilla on pyritty parantamaan aliedustettujen ryhmien osallistumista. Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus (VALMA) on ensisijaisesti suunnattu perusopetuksen päättäneille vailla toisen asteen tutkintoa oleville nuorille, mutta koulutukseen voivat hakeutua myös aikuiset ja maahanmuuttajataustaiset henkilöt, jotka tarvitsevat lisävalmiuksia ammatilliseen koulutukseen tai oppisopimuskoulutukseen siirtymiseksi. Vapaan sivistystyön tarjonnassa on paljon heikot perustaidot omaaville soveltuvia joustavia vaihtoehtoja ja oppilaitokset ja muut toimijat tarjoavat myös maahanmuuttajille kohdennettua koulutusta. TE-toimistot hankkivat tutkintoon johtamatonta koulutusta ja toteuttavat yhteishankintakoulutuksia (MuuntoKoulutus, TäsmäKoulutus ja RekryKoulutus) yhdessä työnantajien kanssa. Yhteishankintakoulutuksella yritys voi etsiä ammattitaitoisia työntekijöitä, silloin kun yrityksen tarvitsemia osaajia ei valmistu muusta koulutuksesta, saada henkilöstölleen räätälöityä ammatillista perus- tai lisäkoulutusta, jota toteutetaan esimerkiksi määräaikaissalautomautustilanteissa sekä

auttaa taloudellisesta tai tuotannollisesta syystä irtisanottuja työntekijöitään löytämään uuden ammatin tai työpaikan tai tukea toistaiseksi lomautettuja työntekijöitä.

Työttömille on tarjolla koulutusta ja heillä on myös mahdollisuus opiskella omaehtoisesti työttömyysturvalla. Omaehtoisesti työttömyysturvalla opiskelevien määrä on kasvanut viime vuosina erityisesti maahanmuuttajien suuremman osallistumisen takia.¹¹ Opiskelijoista lähes neljännes oli perusasteen tutkinnon varassa. Valtionosuudella rahoitetussa ja hankitussa työvoimakoulutuksessa viidennes oli vailla perusasteen jälkeistä koulutusta.¹²

Julkisesti rahoitetun koulustarjonnan lisäksi aliedustetut ryhmät voisivat osallistua kokonaan työnantajien rahoittamaan koulutukseen tai hankkia osaamisen kehittämisen palveluita markkinoilta. Mahdollisuudet hyödyntää näitä riippuvat henkilön työmarkkina-asemasta, työnantajasta ja varallisuustilanteesta.

Neuvonta ja ohjaus

Neuvonta- ja ohjauspalvelut ovat myös periaatteessa kaikkien hyödynnettävissä. Neuvonta- ja ohjauspalveluja tarjoavat useat eri toimijat ja osa niistä on tarkoitettu tietyille kohderyhmälle. Aliedustetut ryhmät voivat hakeutua esimerkiksi TE-toimistojen tarjoaman ohjauksen piiriin, joka on avoinna kaikille halukkaille. Lisäksi oppilaitokset, korkeakoulut ja muut koulutuksen järjestäjät tarjoavat neuvontaa ja ohjausta koulutukseen hakeutuville ja opiskelijoille.

Monialaista neuvontaa ja ohjausta on tarjolla yhden luukun periaatteella ohjaamoissa ja työllistymistä edistävissä monialaisissa yhteispalveluissa (TYPit) ja osaamiskeskuksissa, jotka ovat tarkoitettuja tietyille kohderyhmille.

Ohjaamot ovat ESR-rahoituksella kehitetty toimintamalli, jossa alle 30-vuotiaalle tarjotaan matalan kynnyksen neuvontaa koulutuksesta, työllistymisestä tai muista asioista. Tällä hetkellä Ohjaamoita on noin 70 ympäri maata ja niiden toimintaa vakiinnutetaan kansallisella rahoituksella. Ohjaamoissa yhdistyvät esimerkiksi sosiaalitoimen ja terveystoimen palvelut, TE-palvelut ja opinto-ohjaus. Osa nuorista ottaa suoraan yhteyttä tai saapuu Ohjaamoon itsenäisesti, mutta monet ohjataan palvelun piiriin esim. etsivän nuorisotyön kautta, TE-toimistosta, oppilaitoksista, sosiaalipalveluista, mielenterveyspalveluista tai kolmannen sektorin palveluista.¹³

TYPit ovat TE-toimistojen, kuntien ja Kelan yhden luukun periaatteella toimiva palvelumalli, jonka kohderyhmänä on pitkäaikaistyöttömät ja alle 25-vuotiaat, jotka ovat olleet työttömänä yli 6 kk. TYPissä arvioidaan työttömien palvelutarpeet, suunnitellaan heille työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastataan työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. TYPit eivät itse toteuta hakevaa toimintaa, vaan asiakkaat ohjautuvat niihin lähinnä TE-toimistoista.¹⁴

Maahanmuuttajien osaamiskeskuksat yhdistävät koulutuksen, työllistymisen ja kuntoutuksen palveluja aikuisille maahanmuuttajille. Keskeinen osa toimintaa on osaamisen kartoittaminen ja ohjaus. Osaamiskeskuksiin ohjaututaan pääasiassa TE-toimistojen kautta.

Lisäksi ohjauspalveluja tarjotaan myös muiden julkisten palvelujen yhteydessä, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä etuuspalvelujen yhteydessä. Myös ammattiliitot ja järjestöt, yksityiset palveluntuottajat ja työnantajat tarjoavat ohjauspalveluja.

¹¹ Räisänen 2020

¹² Lähde: TEM/URA 2019

¹³ Valtakari M., Arnkil R., Eskelinen J., Mayer M., Nyman J., Sillanpää K., Spangar T., Ålander T. & Yli-Koski M. (2020): Ohjaamot -monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:13.

¹⁴ https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/tukea_tyollistymiseen/monialainen_yhteispalvelu/index.html

Aiemmin toteutettuja ja käynnissä olevia kehittämistoimia

Vuosina 2003-2007 toteutettiin aikuisten koulutustason kohottamisohjelma (NOSTE-ohjelma), jonka tarkoituksena oli parantaa enintään perusasteen tutkinnon suorittaneiden aikuisten työelämässä pysymistä ja urakehitystä ja vaikuttaa työllisyysasteeseen. Ohjelmassa edistettiin henkilöiden hakeutumista koulutukseen tiedotuksella ja hakevalla toiminnalla, parannettiin heidän mahdollisuuksiaan päästä koulutukseen, lisättiin lyhyitä koulutuksia ja opiskelun tukitoimia. Osallistuneet arvioivat ammatillisen osaamisen, työmotivaation ja itsetunnon kasvaneen koulutuksen ansiosta. Ohjelmassa kehitettiin hyväksi havaittuja toimintamalleja mm. hakevaan toimintaan, opiskelun henkilökohtaistamiseen, oppimisvalmiuksien vahvistamiseen sekä ohjaus- ja tukipalveluihin. Ohjelman toimeenpanossa nousi esiin myös työpaikalla tapahtuvan opiskelun ja työpaikan joustavan suhtautumisen välttämättömyys osallistumisen kustannuksiin ja ansionmenetyksiin liittyvien esteiden vähentämiseksi.¹⁵

Vuonna 2007 vapaan sivistystyön opintoseitelit sekä niiden käytön kehittäminen ovat olleet yksi tapa vahvistaa aikuisten opiskelumahdollisuuksia. Tällä hetkellä opintoseiteliavustuksen avulla oppilaitokset voivat alentaa opintomaksuja tai jättää ne kokonaan perimättä opiskelijoilta, joiden kouluttautumista halutaan edistää (maahanmuuttajat, työttömät, vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevat, oppimisvaikeuksia omaavat ja ikääntyneet). Opintoseleleistä tehtyjen selvitysten perusteella opintoseitelikurssit ovat parantaneet yksilöiden toimintakykyä ja hyvinvointia, parantaneet kursseille hakeutumista, sen avulla on tavoitettu uusia ihmisiä¹⁶. Toisaalta selvityksissä on myös todettu, että pelkkä opintoselelien tarjoaminen ei ole ollut riittävää, vaan aliedustettujen ryhmien tavoittamiseksi olennaista on myös kehittää hakevaa toimintaa.¹⁷

TE-palvelujen yritysten kanssa yhteistyössä järjestämää ja rahoittamaa yhteishankintakoulutusta on kehitetty vuosien aikana ja sen käyttöä ja tunnettavuutta on pyritty lisäämään. Koulutuksissa (RekryKoulutus, TäsmäKoulutus ja Muuntokoulutus) on haluttu kehittää toimintamalleja, joissa koulutusohjelma voidaan räätälöidä työttömän henkilökohtaisista lähtökohdista ja eri lähteiden koulustarjonnasta.¹⁸ Koulutuksista on saatu hyviä tuloksia ja palautetta, mutta volyymit ovat melko pieniä.

Vuosina 2013-2018 toteutettiin nuorten aikuisten osaamisohjelma (NAO), jonka tavoitteena oli tarjota pelkän peruskoulun varassa oleville 20–29-vuotiaille lisämahdollisuuden hakeutua tutkintoon johtavaan ammatilliseen koulutukseen. Ohjelmassa on koulutuksen tarjoamisen ohella ollut tavoitteena lisätä myös nuorten aikuisten opintoihin hakeutumista ja opintojen suorittamista edesauttavaa neuvontaa ja ohjausta. Ohjelman aikana tavoitettiin erityisesti työttömiä ja NEET-nuoria. NAO-ohjelman keskeinen vaikutus oli nähtävissä siinä, että myös heikommassa asemassa olevien opiskelijoiden kohderyhmä osataan ottaa paremmin huomioon hakeutumisvaiheessa ja opintojen henkilökohtaistamisessa.¹⁹

Maahanmuuttajien koulutuspolkujen parantamiseksi on ollut useita kehittämistoimia viime vuosina. Vuonna 2016 toteutettiin kotoutumiskoulutuksen uudistus, vuosina 2017-2018 maahanmuuttajien osaamisohjelma sekä vuonna 2018 vapaan sivistystyön uusi maahanmuuttajakoulutus ja aikuisten perusopetuksen uudistus. Kehittämisen- ja uudistustoimilla on pyritty parantamaan maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksia, vahvistamaan kieli- ja perustaitoja ja nopeuttamaan koulutuspolkua. Uudistuksissa keskeisiksi

¹⁵ OKM (2010) Noste-ohjelma 2003–2009: Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:7

¹⁶ Pätäri (2015) Selvitys vapaan sivistystyön opintoselelikurssien hyödyistä ja vaikutuksista. Vapaa Sivistystyö ry Helsinki

¹⁷ Lehtonen, E. & Mielityinen, I. (2012). Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä Ehdotukset ja vaikuttavuuden arviointi. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 27. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö; Saloheimo (2014). Vapaan sivistystyön opintoseleliavustuksen käyttö vuosina 2010 ja 2011. myönnetty avustukset. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2014:10

¹⁸ VN TEAS (2016) Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016.

¹⁹ Owl Group (2017) Nuorten aikuisten osaamisohjelman arviointi: Loppuraportti.

kehittämiskohteiksi on tunnistettu luku- ja kirjoitustaidon ja suomen/ruotsin kielen taidon opintojen tarjoaminen ja integrointi muuhun koulutukseen sekä yksilölliset ohjaus- ja tukipalvelut.

Tällä hetkellä käynnissä on esimerkiksi ESR-rahoituksella toteutettava Taito-ohjelma, jossa on etsitty parhaita käytäntöjä heikkojen perustaitojen parantamiseen²⁰. TE-hallinnossa toteutettiin edellisellä hallituskaudella kuntakokeiluja ja työnvälityksen kärkihankkeen pilotteja, joissa yhtenä osa-alueena oli ohjaus. Osittain niistä saatujen kokemusten pohjalta tällä hallituskaudella toteutetaan työllisyyden kuntakokeiluja. Niiden tavoitteena on edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista, erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien osalta. Kokeiluissa kehitetään työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet.²¹

6. Nykyisen palvelujärjestelmän haasteet ja kehittämisehdotukset aliedustettujen ryhmien näkökulmasta

Huolimatta kaikille avoimesta koulutustarjonnasta ja vähäisistä taloudellisista esteistä koulutukseen osallistumiselle tai aikaisemmista kehittämistoimista, suuret osallistumiserot viittaavat rakenteellisiin osallistumisen esteisiin.

OECD havaitsi raportissaan nykyjärjestelmästä kolme olennaisinta haastetta aliedustettujen ryhmien näkökulmasta:

1. Heikot perustaidot omaavat tarvitsevat kokonaisvaltaisempia neuvonta- ja ohjauspalveluja

Heikot perustaidot omaavien yleisimpänä osallistumisesteenä ovat työstä tai perheestä johtuva ajan puute. 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. Lisäksi osallistumista vähentää motivaation ja tiedon puute. 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. Käsitykset opiskelumenetelmistä voivat olla vanhentuneita.

Mahdollisuudet saada uraohjausta työelämässä ovat vähäiset. Kosketus TE-toimiston ohjauspalveluihin tapahtuu usein 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.

2. Kohdennettu koulutustarjonta puuttuu

Koulutustarjonta on Suomessa universaalia, 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

²⁰ <https://taikoja.fi/>

²¹ <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>

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.

3. *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.

7

OECD:n esiin nostamia haasteita tukevat muissa tutkimuksissa ja selvityksissä tehdyt havainnot. Tutkimuksissa on todettu, että aikuiskoulutukseen osallistumiseksi ja työelämässä pärjäämiseksi yksilöiltä näytetään vaadittavan vahvaa toimijuutta²². Matalasti koulutettuja on vaikea kannustaa osallistumaan aikuiskoulutukseen kohdentamattomilla instrumenteilla, kuten koulutusseteleillä, ja kohdentamattomien toimien vaikutus voi jäädä pieneksi²³. Koulutukseen heikosti tai ei lainkaan osallistuvien kohdalla valinnanmahdollisuuden korostaminen ei usein toimi, koska se edellyttäisi hyvää koulutustarjonnan ja työelämän osaamisvaatimusten tuntemusta, käsitystä omista koulutuksellisista tarpeista sekä olemassa olevaa koulutusmotivaatiota. Näiden sijaan aliedustettujen ryhmien osalta olennaista on, että kullekin ryhmälle tarjotaan palveluita suhteessa niihin syihin, joiden vuoksi he ovat jääneet aikuiskoulutuksen ulkopuolelle. Tärkeää on myös löytää yhteisöt ja paikat, joissa eri koulutuksen ulkopuolella olevat yksilöt muutoinkin liikkuvat.¹⁶

Haasteiden pohjalta OECD listasi Suomelle kolme suositusta aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämiseksi:

1. *Kehitetään kokonaisvaltaisia yhden luukun neuvonta- ja ohjauspalveluja "one-stop-shops" ja vahvistetaan TE-toimistojen resursseja*

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

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.

2. *Kehitetään räätälöityjä ohjelmia: lyhyitä motivointikoulutuksia/kursseja ja työelämän tai lähiyhteisön kontekstiin sidottuja koulutuksia*

²² Eteläpelto, A., Heiskanen, T., & Collin, K. (2011). Vallan ja toimijuuden monisäikeisyys. Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Aikuiskasvatuksen 49. Vuosikirja. Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura.

²³ Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. & Wolter, S. C. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, 96(7 -8), 569 -583

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

3. 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.

7. Kansainväliset ja kotimaiset esimerkit

Kansainvälisesti ja Suomessa aikaisemmin toteutetuissa kehittämishankkeissa on toteutettu OECD:n suositusten mukaista toimintaa, joista voitaisiin jatkovalmistelussa ottaa mallia. Tähän lukuun on koottu eri puolilta maailmaa esimerkkejä ohjaus- ja neuvontapalvelujen koordinaatiosta, kohdennetusta koulutustarjonnasta ja hakevasta toiminnasta.

Neuvonta- ja ohjauspalveluiden koordinaatio

Norjassa jatkuvan oppimisen edistämiseksi keskeisessä roolissa on ministeriön alainen toimija, Kompetanse Norge. Sen tavoitteena on varmistaa kaikkien aikuisten, sekä työssäkäyvien että työttömien, pääsy tarvitsemaansa koulutukseen. Kompetanse Norgeen kuuluu valtakunnallinen koordinaatioyksikkö elinikäiselle ohjaukselle, joka tukee, kehittää ja neuvoo alueellisten keskusten toimintaa ja uraohjausta eri sektoreilla (koulut, yliopistot, työllisyyspalvelut) ja kehittää digitaalista ohjausta.

Skotlannissa toimii Skills Development Scotland, joka tarjoaa ohjaus- ja urapalveluja kaiken ikäisille riippumatta työmarkkina-asemasta. Ohjaus tapahtuu konkreettisesti kouluissa ja alueellisissa keskuksissa sekä digitaalisesti. Lisäksi SDS Johtaa uraohjauksen strategista kehittämistä ja tiedolla johtamista.

Irlannissa on ministeriön alainen virasto National Centre for Guidance in Education, joka kehittää ja tukee opetusalan laadukasta ohjausta osana elinikäistä oppimista. Sen tehtävänä on kehittää ohjemateriaaleja, antaa ohjeita hyvistä toimintatavoista, jakaa tietoa ammattilaisille ja tukee innovointia ja pilottihankkeita, kehittää ja organisoii jatkuvaa oppimista, laatii tutkimuksia ohjauskäytännöistä ja -tarpeista sekä antaa politiikkaehdotuksia.

Kohdennettu koulutustarjonta

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.

Itävallassa perustaitojen vahvistamiseksi on käynnistetty ohjelma Initiative Adult Education, jota 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.

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 valmistettua opiskelumateriaalia ja ohjeistusta. Ohjelmassa painotetaan Pk-

yrityksiä ja aloja, joilla on erityistä tarvetta perustaitojen vahvistamiseen. Opetusministeriö rahoittaa hanketta ja sitä toimeenpanee Kompetance Norge. Ohjelmalla on onnistuttu tavoittamaan henkilöitä, jotka muutoin eivät olisi osallistuneet osaamisen kehittämiseen.

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.

Suomessa juuri päättyneet Taitava OPVA ESR –hanke on osa valtakunnallista TAITO-ohjelmaa ja –verkostoa, jossa kehitettiin opiskeluvalmiuksia parantavia opintoja (OPVA) ammatillisessa koulutuksessa. Hankkeessa löydettiin hyviä toimintamalleja heikompien perustaitojen varassa olevien opiskelun tukemiseen, perus- ja digitaitojen vahvistamista tukevien opintojen integrointiin ammatillisiin opintoihin ja materiaaleja OPVA:n järjestämisen tueksi.

Hakeva toiminta

Suomessa aikaisemmin mainitussa NOSTE-ohjelmassa hakevan toiminnan hyväksi havaittuja toimintatapoja olivat henkilökohtaiset yhteydenotot, monikanavainen toimintatapa ja vertaistuki. Espoon kaupungin KYKY-projektissa (Koulujen ja yritysten kiihdytetty yhteiskehittäminen) taas yhtenä kohderyhmänä olivat maahanmuuttajakotivanhemmat, joiden tavoittamiseksi hyödynnettiin kuntia ja kielenopiskeluryhmiä, ja esimerkiksi kauppoja. Ohjelman työntekijät rekrytoitiin lähiyhteisöstä.

Isossa-Britanniassa kohderyhmiä tavoitettiin työpaikoilla ammattiliiton johtaman hankkeen Unionlearn avulla. Hankkeessa koulutettiin koulutus-/opiskeluedustajia, jotka edistävät opiskeluun liittyviä positiivisia asenteita, auttoivat yksilöitä identifioimaan koulutustarpeitaan ja organisoivat mahdollisuuksia opiskeluun ja perustaitojen parantamiseen. 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.

Myös Suomessa on toteutettu yksittäisiä hankkeita ja palvelujen tarjoajat (oppilaitokset, korkeakoulut, te-palvelut, kunnat, yritykset, työnantajat, kolmannen sektorin toimijat) ovat kehittäneet omaa toimintaansa, joilla on pyritty parantamaan aliedustettujen osallistumista koulutukseen, yksilöllistämään opintoja, lisäämään ohjaus- ja tukipalveluja, tarjoamaan räätälöityä koulutusta sekä toteuttamaan opiskelijoiden hakevaa toimintaa. Hyviä käytänteitä aliedustettujen ryhmien osallistumisen ja osaamisen lisäämiseksi on siis olemassa. Kehittämistoiminta on kuitenkin hajautunutta, toiminnan tuloksista ole saatavilla kootusti ja kattavasti tietoa eikä kehittämistoimintaan kohdennettavaa rahoitusta ole koordinoitu valtakunnallisesti.