



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Pohdintoja aikuiskoulutuksesta ja aikuiskoulutusjärjestelmästä

Reija Lilja
Palkansaajien tutkimuslaitos

Pohdintoja aikuiskoulutuksesta ja aikuiskoulutusjärjestelmästä

Reija Lilja
Palkansaajien tutkimuslaitos

Syyskuu 2008

Sisällys

1	ALUKSI.....	5
2	AIKUISKOULUTUS SUOMESSA.....	6
2.1	Oppimisvalmiudet ja työelämässä tarvittava osaaminen	6
2.2.	Aikuiskoulutukseen osallistuminen ja koulutustarve.....	7
3	POHDINTOJA AIKUISKOULUTUKSEN TARJONNASTA.....	11
3.1	Kokonaisvaltainen näkemys tarpeen.....	11
3.2	Yksilöiden tarpeista lähtevä koulutus	11
3.3	Kysynnän muutoksiin joustavasti sopeutuva henkilöstökoulutus.....	12
3.4	Koulutuksen laatu ja vaikuttavuus	13
4	POHDINTOJA AIKUISKOULUTUKSEN RAHOITTAMISESTA.....	14
4.1	Yritysten henkilöstökoulutuksen tukeminen	14
4.2	Aikuisten omaehtoisen ammatillisen koulutuksen tukeminen	15
5	LOPUKSI.....	17
	Lähteet	18

1 ALUKSI

Teknologian nopeat muutokset ja kiristynyt kansainvälinen kilpailu edellyttävät jatkuvaa työvoiman ammatillisten taitojen ja osaamisen kehittämistä ja päivittämistä. Pitkällä aikavälillä hyväkään perustutkinto ei pysty vastaamaan kaikkiin työelämän vaatimiin muutoksiin. Tämä vaatii koulutuspolitiikalta paljon. Ei riitä, että perus- ja ammatillisesta koulutuksesta saadaan tietyt työelämän valmiudet, vaan oppilaiden tulisi koulutien aikana kehittyä hyviksi elinikäisiksi oppijoiksi. Korkeatasoinen opetus peruskoulussa ja koulupudokkaiden määrän vähentäminen ovat oleellisia perusedellytyksiä onnistuneelle aikuiskoulutuspolitiikalle.

Annettava aikuiskoulutus on pääosin ammatillista ja se mielletäänkin monessa yhteydessä lähinnä työhön ja ammattiin liittyväksi koulutukseksi. Suomessa aikuiskoulutukseen liittyvät tilastotkin kerätään vain 18–64-vuotiaasta työikäisestä väestöstä (näin toki tehdään myös muualla). Aikuiskoulutuksella on kuitenkin muita kuin suoraan työelämään liittyviä tavoitteita, jotka tosin epäsuorasti voivat myös edesauttaa kansalaisten työelämään osallistumista. Aikuiskoulutuksella tuetaan muun muassa sosiaalista koheesiota, aktiivista kansalaisuutta ja yksilöiden henkilökohtaista kehittymistä.

Yleisesti taloustieteilijöiden keskuudessa ajatellaan, että julkisen vallan rooli aikuiskoulutuksen rahoittajana ja järjestäjänä on korjata erilaisia markkinaepäonnistumisia. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia, että yhteiskunnan tasolla varmistetaan sosiaalisesti optimaalinen aikuiskoulutuksen taso, joka jäisi erilaisten rajoitteiden vuoksi muutoin syntymättä. Tällaisia rajoitteita voidaan ajatella olevan esimerkiksi heikon pohjakoulutuksen varassa olevien tai ikääntyneiden työntekijöiden keskuudessa, jotka eivät välttämättä omaehtoisesti pysty koulutustaan rahoittamaan.

Tässä työssä rajoitutaan pohtimaan työhön ja ammattiin liittyvää aikuiskoulutusjärjestelmää eri näkökulmista. Aluksi tarkastellaan suomalaisten aikuisten oppimisvalmiuksia ja osallistumista aikuiskoulutukseen. Elinikäisen oppimisen vaatimus luo paineita koulutustarjonnan lisäämiseen ja työssä pohditaan sitä, miten aikuiskoulutustarjontaa voidaan kehittää niin, että tarjonta kohtaisi kysynnän mahdollisimman tehokkaasti nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Lopuksi pohditaan aikuiskoulutuksen rahoitusta ja eri maiden käyttöön ottamia malleja niin yksilöille kuin yrityksillekin annettavista tuista.

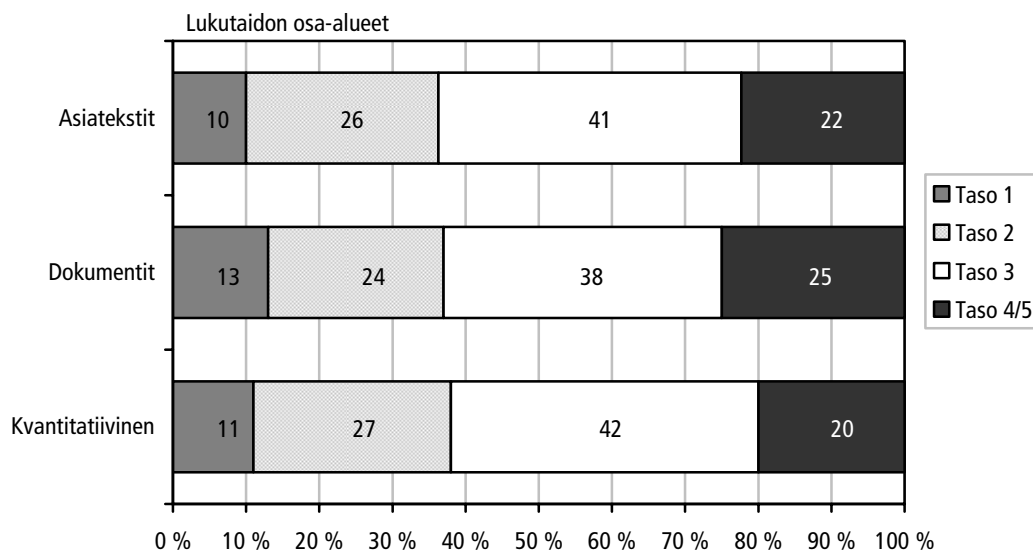
2 AIKUISKOULUTUS SUOMESSA

2.1 Oppimisvalmiudet ja työelämässä tarvittava osaaminen

Vanhemmilla ikäluokilla oppimisvalmiuksissa heikkouksia

EU tason niin kuin kansallisessa keskustelussa on korostettu, että tietoyhteiskunta ja nopeasti muuttuva työelämä edellyttävät elinikäistä oppimista ja jatkuvaa kouluttautumista. Elinikäinen oppiminen vaatii oppijalta tiettyjä perusvalmiuksia. OECD:n kansainvälisen aikuisten lukutaitotutkimuksen mukaan 1990-luvun loppupuolella kaksi kolmasosaa suomalaisesta työikäisestä aikuisväestöstä täytti tietoyhteiskunnan jatkuvan oppimisen lukutaitovaatimukset (kuvio 1). Luku on kansainvälisessä vertailussa korkea.

Kuvio 1 Suomalaisen aikuisten lukutaitoprofiilit osa-alueittain.¹



Lähde: The Second International Adult Literacy Survey (SIALS), OECD, Paris.

Elinikäisen oppimisen tavoitteen saavuttamisen suhteen on kuitenkin huolestuttavaa, että niinkin suuri osa kuin kolmasosa aikuisväestöstä ei pystynyt täysin ymmärtämään heille annettuja työelämän ja aikuiskoulutuksen lukutehtäviä. Lukutaito oli sitä heikompaa mitä iäkkäämmästä henkilöstä oli kyse, 46–55-vuotiaista 48 prosentilla oli ongelmia ymmärtää lukemansa asiatekstin sisältöä ja 56–65-vuotiaista näin kävi jopa 72 prosentille.

Työelämässä tarvittavissa tiedoissa ja taidoissa koetaan puutteita

Kolmasosa työvoimassa olevista 18–64-vuotiaista suomalaisista aikuisista ei koe juuri koskaan työelämässä tarvittavia tietojaan ja taitojaan puutteelliseksi (taulukko 1).² Runsas kymmenesosa kokee usein tai melko usein, että omat tiedot ja taidot eivät työelämässä riitä.

¹ Tasolla 1 on suuria vaikeuksia nyky-yhteiskunnan lukutehtävistä selviämässä. Taso 2 ymmärtää tekstin pääsisällön mutta tulkinta on puutteellista ja kritiikitöntä. Kvantitatiivisissa tehtävissä osaa suorittaa selviä yhteen- ja vähennyslaskuja. Taso 3 lukee monipuolisesti, ymmärtää tekstin sisällön ja osaa tulkita sitä tilanteen mukaisesti. Osaa päätellä ehtoja, syitä ja seurauksia. Pystyy määrittelemään itse ja suorittamaan erilaisia laskutehtäviä. Tasot 4 ja 5 osaavat vertailla, tulkita ja valikoida kriittisesti erilaista tekstitietoa sekä osaavat muodostaa tietoa soveltavia laskutehtäviä.

² Pohjanpää & kumppanit (2008), s. 227.

Taulukko 1 Työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen kokeminen puutteellisiksi.

Ikäryhmä	Tietojen ja taitojen kokeminen puutteellisiksi		
	Usein / Melko usein %	Joskus %	Ei juuri koskaan/ Ei osaa sanoa %
18–24-vuotiaat	9	50	41
25–34-vuotiaat	12	55	33
35–44-vuotiaat	13	58	29
45–54-vuotiaat	14	54	32
55–64-vuotiaat	13	54	34

Lähde: Tilastokeskus, Aikuiskoulutustutkimus 2006.

Nuoret kokevat omien tietojensa ja taitojensa vastaavan parhaiten työelämän vaatimuksia. Vanhemmat ikäluokat eivät eroa parhaassa työiässä olevista. Tämä siitä huolimatta, että vanhempien ikäluokkien koulutustaso on nuorempia alhaisempi ja heidän on havaittu selviävän nuorempia heikommin tietoyhteiskunnan lukutaitovaatimuksista. Taulukon 1 lukuihin liittyykin tiettyä valikoitumisharhaa. On todennäköistä, että ne vanhempaan ikäluokkaan kuuluvat henkilöt, jotka ovat kokeneet, että omat tiedot ja taidot eivät enää riitä työelämän vaatimuksiin, ovat eri syistä jo siirtyneet työvoiman ulkopuolelle ja eivät siis näissä luvuissa ole enää mukana. Tätä tulkintaa tukee 1980-luvun lopulta saatu tutkimustulos, jonka mukaan henkilöstökoulutukseen osallistuneella yli 55-vuotiaalla suomalaisella oli 1,7-kertainen todennäköisyys olla edelleen työssä 64-vuotiaana verrattuna samankaltaisilla taustaominaisuuksilla varustettuun kollegaansa, joka ei tällaiseen koulutukseen osallistunut.³

2.2 Aikuiskoulutukseen osallistuminen ja koulutustarve

Aikuiskoulutukseen osallistumisaste korkea – työssäkäyvillä

Suomessa aikuiskoulutukseen osallistutaan pääasiallisesti työhön tai ammattiin liittyvistä syistä. Meillä niin kuin muissa Pohjoismaissa osallistumisaste aikuiskoulutukseen on kansainvälisistä huipputasoa. Vuonna 2006 joka toinen 18–64-vuotias osallistui erityisesti aikuisia varten järjestettyyn koulutukseen ja hieman yli puolet työvoimasta osallistui ammatilliseen aikuiskoulutukseen.⁴

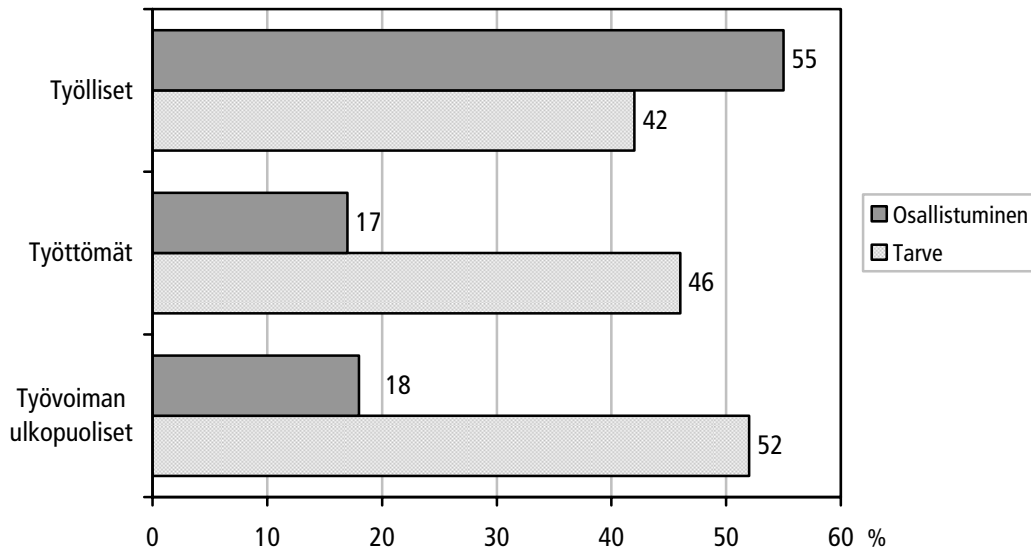
Elinikäisen oppimisen näkökulmasta on yllättävää, että osallistumisaste työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen ei ole viime vuosina yleisesti ottaen noussut, vaan on pikemminkin polkenut paikallaan. Ammattitaitoa kehittävää tai uraa edistävään aikuiskoulutuksen tarve – aikuisväestön oman arvion mukaan – on myös selvästi vähentynyt vuosien 2000 ja 2006 välillä. Työhön tai ammattiin liittyvän aikuiskoulutuksen tarve suhteessa saatuun koulutukseen ei toisaalta kaikkien osalta tule tyydytetyksi (kuvio 2).⁵

³ Lilja (1996).

⁴ Pohjanpää & kumppanit (2008).

⁵ Aikuiskoulutustarve kysymys koskee 18–64-vuotiaasta väestöä, josta poistettu eläkeläiset ja ne opiskelijat, joilla ei ollut lainkaan työkokemusta.

Kuvio 2 Työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistuminen ja aikuiskoulutuksen tarve työmarkkina-aseman mukaan, vuosi 2006.



Lähde: Tilastokeskus, Aikuiskoulutustutkimus 2006.

Kuvion 2 mukaan työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat kokivat tarvitsevänsä ammatillista lisäkoulutusta useammin kuin työlliset, mutta osallistuivat tällaiseen koulutukseen työllisiä huomattavasti vähemmän.

Työttömien kokeman koulutuksen tarpeen ja mahdollisuuksien välillä päästä työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen⁶ on varsin suuri epäsuhta, mihin on syytä kiinnittää huomiota. Työvoiman ulkopuolella olevien suurta koulutustarvetta selittää osittain se, että ryhmään kuuluvat opiskelijat, joilla on aiempaa työkokemusta. Näistä opiskelijoista 56 prosenttia katsoi tarvitsevänsä lisää ammattitaitoa kehittävää tai uraa edistävää koulutusta. On vaikea arvioida, mistä tämä tulos kertoo. On epäselvää viittaako se siihen, että varsinaisissa opinnoissa opiskelijat eivät koe tällaisia valmiuksia saavansa vai johonkin muuhun. Aikuiskoulutuspolitiikan tarve on joka tapauksessa vahvasti kytköksissä niihin ratkaisuihin, jotka yleisessä koulutuspolitiikassa tehdään.

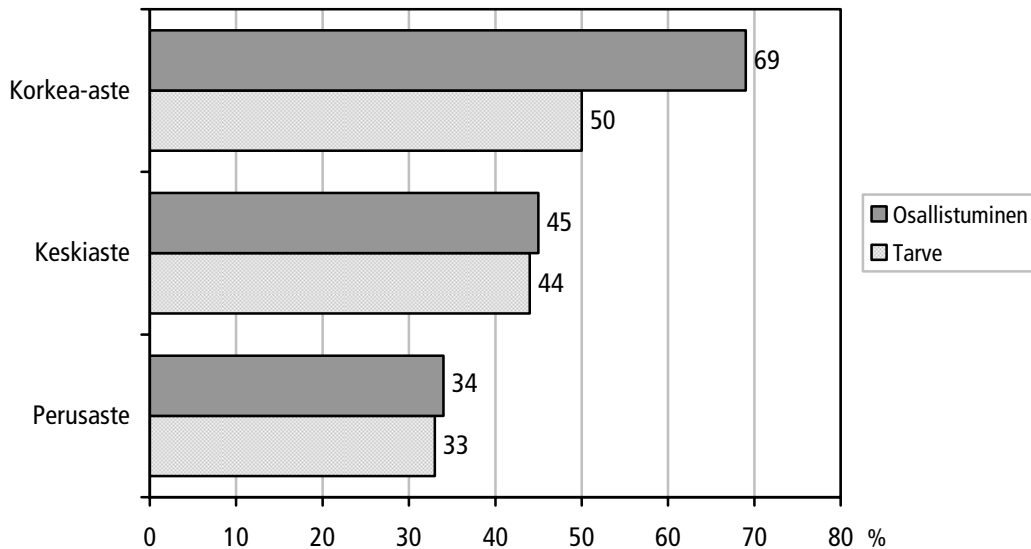
Aikuiskoulutus vähintä ryhmissä, joiden työllistyminen heikointa

Kansainvälisissä vertailuissa⁷ yleinen tulos aikuiskoulutuksen osallistumisen rakenteesta on, että osallistumisaste nousee osallistujien koulutustason myötä. Aikuiskoulutus kasaantuu koulutetuille. Näin myös Suomessa (kuvio 3).

⁶ Työvoimapolitiittinen koulutus on osa aikuiskoulutusta.

⁷ European Association for Education of Adults (2006), s. 23.

Kuvio 3 Työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistuminen ja aikuiskoulutuksen tarve pohjakoulutuksen mukaan, vuosi 2006.



Lähde: Tilastokeskus, Aikuiskoulutustutkimus 2006.

Sosiaalisen syrjäytymisen riski on eri selvityksissä todettu olevan suuri muun muassa heikon peruskoulutuksen varassa olevilla, koulupudokkailla, maahanmuuttajilla, pakolaisilla, vajaa-kuntoisilla, pitkäaikaistyöttömillä ja ikääntyneillä. OECD:n (2005) raportin yhtenä johtopäätöksenä on, että politiikan keskiössä tulisi olla näiden epäedullisessa asemassa olevien ryhmien osaamistason nostaminen, sillä tasapuolisemmalla osaamisen jakautumisella yhteiskunnassa katsotaan olevan suuri vaikutus koko talouden suorituskykyyn.

Työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistuminen on hyvin yleistä parhaassa työiässä olevilla (kuvio 4). Vanhemmissa ikäluokissa osallistuminen ja koettu koulutuksen tarve laskee. Tämä tulos on yhteydessä edellä kuvattuun aikuiskoulutuksen jakautumiseen pohjakoulutuksen mukaan; vanhemmat ikäluokat ovat vähemmän koulutettuja kuin nuoret, mikä vaikuttaa – muiden kuten ikään ja terveyteen liittyvien tekijöiden ohella – keskimääräistä alhaisempiin osallistumisasteisiin.

Vielä työvoimassa olevista 55–64-vuotiaista 40 prosenttia – kansainvälisesti verraten korkea osuus – osallistui ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Kansainvälisissä vertailuissa onkin havaittu, että ikääntyneiden osallistuminen työhön liittyvään aikuiskoulutukseen on niissä maissa vähäisempää, joissa ikääntyneiden työllisyysaste on keskimääräistä matalampi.⁸ Eläkkeelle jäämisen odote näyttäisi vaikuttavan niin työntekijöiden kuin työnantajien käyttäytymiseen.

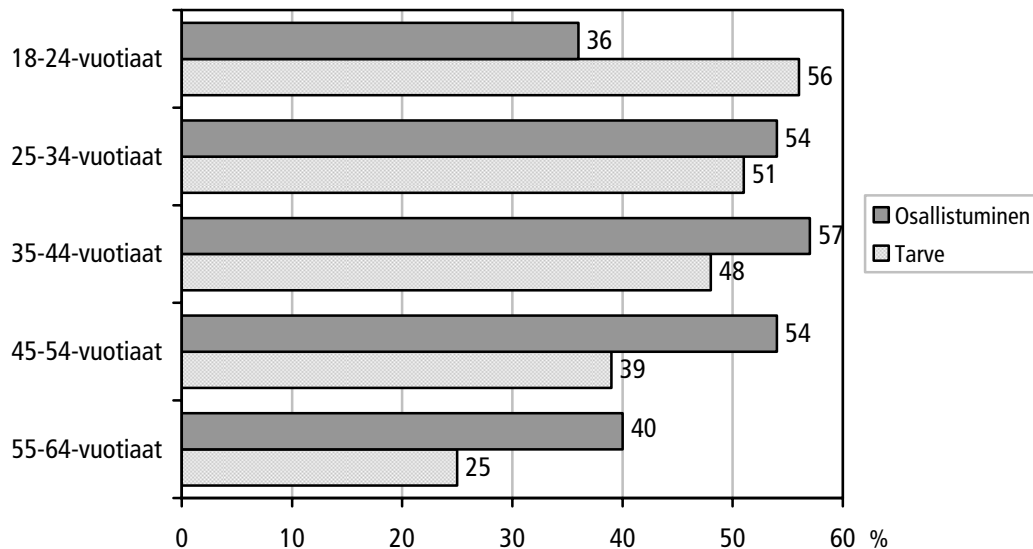
Alan tutkijat ovat arvioineet, että maissa, missä eläkeuudistusten avulla ikääntyneiden työnteon kannustavuutta on lisätty, on odotettavissa, että ikääntyneiden osallistuminen ammatilliseen aikuiskoulutukseen lähtee kasvuun. Suomessa tilastot tukevat tämän tyyppistä päätelyä, vaikka syy-seuraussuhteita niistä ei voi suoraan johtaa. Vuonna 2000 tehdyn aikuiskoulutustutkimuksen mukaan 34 prosenttia 55–64-vuotiaasta työvoimasta osallistui aikuiskoulutukseen.⁹ Vuonna 2006 – jolloin oma eläkeuudistuksemme oli ollut toista vuotta voimassa – tällä

⁸ Bassanini & kumppanit (2005).

⁹ Blomqvist & kumppanit (2002).

ikäryhmällä oli kuusi prosenttiyksikköä korkeampi osallistumisaste kuin vuosituhannen alussa. Muissa ikäryhmissä vastaavaa nousua ei tapahtunut.

Kuvio 4 Työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistuminen ja aikuiskoulutuksen tarve ikäluokittain, vuosi 2006.



Lähde: Tilastokeskus, Aikuiskoulutustutkimus 2006.

Lissabonin sopimuksen keskeisinä tavoitteina on EU tasolla nostaa vuoteen 2010 mennessä 55–64-vuotiaiden työllisyysastetta 50 prosenttiin ja keskimääräistä eläkkeelle jäämisikää 64 vuoteen. Yhtenä toimenpiteenä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Komissio on esittänyt, että 55+ ikäryhmälle tulisi luoda paremmat mahdollisuudet nostaa osaamistasoaan. Tämä on haastava tehtävä, sillä vanhemmat ikäryhmät täytyy saada kiinnostumaan tarjolla olevasta koulutuksesta. Suomessa vain neljännes 55–64-vuotiaista koki tarvetta osallistua lisäkoulutukseen. Kansainvälisessä keskustelussa onkin puhuttu aikuiskoulutuksen kysynnän stimuloinnin tärkeydestä ja erityisesti siitä, miten koulutuksen ulkopuolelle helposti jäävien ”riskiryhmien” koulutuksen kysyntää voidaan lisätä esimerkiksi parantamalla informaatiota, lisäämällä neuvontaa ja taloudellisia kannustimia.¹⁰

Väestön ikääntyminen on lisännyt myös vaateita siitä, että aikuiskoulutuspolitiikan tulisi huomioida aiempaa paremmin ihmisen koko elinkaari. Gruntvig 4 verkostossa PEFETE (Pan-European Forum for the Education of The Elderly) on tunnistettu neljä vahvuutta, jotka liittyvät seniorikansalaisten koulutukseen: 1) Senioreiden koulutus on usein itseohjautuvaa ja kokemuseräistä, 2) se perustuu usein vapaa-ehtoiseen työhön (vertaisryhmät), 3) koulutuksen avulla voidaan tallentaa kulttuuriperintöä ja 4) senioreiden koulutusta voi tarjota useat eri tahot.¹¹

¹⁰ European Association for Education of Adults (2006), s. 15.

¹¹ European Association for Education of Adults (2006), s. 38.

3 POHDINTOJA AIKUISKOULUTUKSEN TARJONNASTA

3.1 Kokonaisvaltainen näkemys tarpeen

Aikuiskoulutuspolitiikan kenttä on hyvin haastava. Aikuiskoulutusjärjestelmän piirissä toimii useita tahoja; ministeriöitä, työmarkkinaosapuolia, yksityisiä kansalaisia, yksityisen sektorin toimijoita ja yleishyödyllisiä yhdistyksiä, jotka osallistuvat aikuiskoulutuspolitiikan määrittelyyn ja suunnitteluun, mutta joiden tavoitteet eivät välttämättä aina kohtaa. Ellei järjestelmän kehittämisessä oteta riittävän kokonaisvaltaista näkemystä, vaan järjestelmä jää pirstoutuneeksi, vaarana on, että se tuhlaa tarpeettomasti julkisia varoja eikä edistä aikuisten osaamista toivotulla tavalla. Aikuiskoulutuspolitiikan onnistunut koordinaatio edellyttää useilla osaluilla eri toimijoiden välistä tiivistä yhteistyötä.¹²

Suomen aikuiskoulutuksen kokonaisuutta pohdittaessa on muun muassa todettu, että vaikutavuudeltaan ja tehokkuudeltaan nykyistä paremman aikuiskoulutusjärjestelmän toteuttaminen edellyttää erityisesti työvoimapolitiittisen koulutuksen, ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen opetuksen sisällön kokonaisvaltaista kehittämistä.¹³

Aikuiskoulutusjärjestelmien kehittämistyössä keskeinen kysymys on, miten koulutustarjonta järjestetään, jotta se kohtaisi koulutuksen kysynnän mahdollisimman joustavasti ja tehokkaasti. OECD:n (2005) selvityksen mukaan olemassa olevissa aikuiskoulutusjärjestelmissä¹⁴ koulutuksen tarjonnassa on enenevässä määrin otettu käyttöön erilaisten aikuisopiskelijoiden tarpeita huomioivia, toisiaan täydentäviä lähestymistapoja.

Seuraavassa tarkastellaan koulutustarjonnan lisäämisen kannalta kahta osa-aluetta; 1) eri maissa käyttöönotettuja erityisohjelmia erityistarpeessa oleville aikuisille ja 2) Kanadalaisen esimerkin mukaista henkilöstökoulutuksen mallia, missä eri toimijat työmarkkinoilla, niin työnantajien edustajat kuin yritykset, osallistuvat aktiivisesti koulutustarjonnan kehittämiseen.

3.2 Yksilöiden tarpeista lähtevä koulutus

Suomessa niin kuin muissakin maissa aikuiskoulutuksessa ongelmana on se, että niiden henkilöiden motivaatio ja mahdollisuudet koulutuksen ovat alhaisimmat, jotka koulutusta ehkä tarvitsisivat eniten. Monessa maassa onkin käytetty erilaisia innovatiivisia lähestymistapoja, kun aikuiskoulutuksen piiriin on yritetty saada koulutuksen ulkopuolelle helposti jääviä ryhmiä.

Strategioissa, joissa on pyritty lisäämään koulupudokkaiden ja pelkän peruskoulun oppimäärän suorittaneiden osallistumista aikuiskoulutukseen, on siirrytty pois koulumaisesta opiskelusta muihin opiskelumuotoihin, ”oppimiseen milloin vain se on mahdollista”.

¹² OECD (2005).

¹³ Valtioneuvoston kanslia (2004), s. 41.

¹⁴ OECD käyttää termiä ”aikuissopimisyjärjestelmä” (Adult Learning System) pikemmin kuin ”aikuiskoulutusjärjestelmä” (Adult Education System), koska haluaa pitää oppijan pikemminkin kuin kouluttajan näkökulman keskeisenä lähtökohtana.

Kun aikapula on opiskelun esteenä, opiskelu on suunniteltu siten, että se istuu aikuisopiskelijan arkeen. On kehitetty osa-aika ja etäopiskelua, joissa on hyödynnetty uutta tietoteknologiaa.

- Yhdysvalloissa perheiden lukutaito-ohjelmassa on vanhempien lukutaidon kehittämisessä otettu mukaan perheen lapset.

3.3 Kysynnän muutokseen joustavasti sopeutuva henkilöstökoulutus

OECD (2005) korostaa aikuisten oppimisjärjestelmiä pohtivassa selvityksessään, että henkilöstökoulutuksen tarjonnan lisäämisen tavoitteen saavuttamisen kannalta on tärkeää, että eri toimijat työmarkkinoilla, niin työntekijöiden edustajat kuin yritykset, osallistuvat aktiivisesti koulutustarjonnan kehittämiseen. Kanadassa on tätä linjausta noudatettu jo pidempään, ja yritysten henkilöstökoulutuksen ja henkilöstöresurssien hallinnan kehittämisessä keskeisinä toimijoina ovat toimialakohtaiset sektorineuvostot (ns. sector councils).¹⁵ Myös Suomessa on pohdittu, olisiko koulutus- ja työvoimapolitiittista yhteistyötä mahdollista kehittää Kanadan sektorineuvostomallin mukaisesti.¹⁶ Pohdintaa on syytä jatkaa.

Kanadan sektorineuvostot ovat vapaaehtoisuuteen perustuvia yhteistoimintaelimiä. Valtion rooli on toimia katalysaattorina ja instituutioiden rakentajana siellä missä markkinat ovat epäonnistuneet tai missä valtion mukaan tulolla on selviä myönteisiä ulkoisvaikutuksia. Sektorineuvostolle annettiin alun perin yhteiskunnan varoista siemenrahat, mutta tavoitteena on ollut, että ne pitkällä aikavälillä rahoittavat itse itsensä. Osa sektorineuvostoista on jo täysin omavaraisia.

Sektorineuvostot tuovat yhteen yritysten johtajat, pienten yritysten omistajat, työntekijät, ammattiliitot, koulutuksen tarjoajat (mm. yliopistot) ja hallitukset strategiseen yhteistyöhön samalla tarjoten käytännöllisen näkökulman työmarkkinoiden tuleviin muutoksiin. Yhteistyön tavoitteena on varmistaa, että kullakin alalla toimivilla ihmisillä on tarvittavat tiedot ja taidot tulevia työmarkkinoiden haasteita varten. Sektorineuvostot pyrkivät toiminnallaan edistämään elinikäistä oppimista, auttamaan työntekijöitä saavuttamaan sellaisia tietoja ja taitoja, jotka edesauttavat innovaatioita, neuvostot pyrkivät helpottamaan liikkuvuutta työmarkkinoilla ja kannustamaan yksityistä sektoria investoimaan ratkaisuihin, joita uudet osaamisvaatimukset jatkuvasti luovat.

Sektorineuvostojen ohjelmat vaihtelevat toimialalta toiselle. Sektorikohtaiset kehittämishankkeet hyödyttävät kaikkia alalla toimivia yrityksiä ja parantavat niiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Ne tarjoavat myös työntekijöille vaihtoehtoja rakennemuutoksissa. Sektorineuvostot toimivat yritysten ja työntekijöiden sekä erilaisten palvelutarjoajien välisinä konsulttiorganisaatioina, jotka selvittävät yrityksen strategioihin liittyviä osaamis- ja henkilöstöresurssitarpeita ja etsivät yrityksen ja sen työntekijöiden osaamistarpeisiin soveltuvia palvelutarjoajia.

Yhtenä sektorineuvostojen tavoitteena on tuottaa standardoituja koulutuspalvelumoduuleja erilaisten kompetenssien hankkimiseen, jotka kunkin yksittäisen työntekijän kohdalla myös dokumentoidaan. Siten rakennemuutostilanteessa, jossa jollakin alalla tiettyä tehtävää ei

¹⁵ Katso <http://www.councils.org/tasc/nav.cfm?s=approach&p=response&l=e>

¹⁶ Valtioneuvoston kanslia (2004).

enää tarvita, on helppo selvittää, mitä lisäosaamista tässä tehtävässä toimivan henkilön tulisi hankkia, jotta hän voisi selviytyä uudessa tehtävässä tai uudella toimialalla.

3.4 Koulutuksen laatu ja vaikuttavuus

Kiinnostus aikuiskoulutukseen osallistumiseen ja siitä saatavaan hyöty riippuvat tarjolla olevan koulutuksen laadusta. Jos koulutusohjelmien laadusta ei ole tietoa tai ne mielletään heikkolaatuiseksi, investoinnit koulutukseen voivat jäädä mataliksi. Aikuisoppimisjärjestelmiä kehitettäessä järjestelmän olennaiseksi osaksi tulisi liittää toimenpiteet siitä, miten koulutuksen laadun valvonta hoidetaan ja minkälaisia kriteerejä ja käytäntöjä käytetään koulutusohjelmien vaikuttavuuden arvioinneissa.

Läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja koulutuksen laadun nostamiseksi OECD (2005) suosittelee koulutustarjonnan kilpailuttamista ja julkista tietoa tarjolla olevan koulutustarjonnan laadun arvioinnin tuloksista. Tämän pitäisi koskea kaikkea aikuiskoulutustarjontaa.¹⁷

Aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta mittaavien perusindikaattorien kehittämistyö on haastavaa siitä syystä, että niissä pitää huomioida sekä koulutuksen oikeudenmukaisuus että tehokkuusvaatimukset. Esimerkiksi työvoimapolitiittista koulutusta voidaan pitää yleisesti ottaen onnistuneena, jos sen ansiosta työtön työnhakija työllistyy avoimille työmarkkinoille. Työvoimapolitiittisen koulutuksen samoin kuin muidenkin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden onnistumista on varsin usein mitattu sen avulla, kuinka moni toimenpiteeseen osallistunut on tietyn tarkasteluajanjakson kuluessa toimenpiteen jälkeen työllistynyt.

Työvoimapolitiikan varsinainen vaikuttavuuden arviointi ei kuitenkaan ole sama asia kuin toimenpiteen jälkeen tehty arvio siitä, kuinka suuri osa toimenpiteeseen osallistuneista on toimenpiteen jälkeen työllistynyt. Vaikuttavuutta arvioitaessa lasketaan, kuinka paljon työvoimakoulutus lisää työttömän työnhakijan työllistymisen todennäköisyyttä verrattuna tilanteeseen, jossa hän ei olisi osallistunut toimenpiteeseen. Jos toimenpiteet kohdistetaan henkilöihin, joilla on muutoinkin hyvät työllistymisedellytykset ("kerman kuorinta"), toimenpiteen jälkeen voidaan saada korkeita osallistuneiden työllistymislukuja, vaikka toimenpiteen vaikuttavuus jäisi heikoksi (eli henkilön todennäköisyys työllistyä parani vain vähän toimenpiteen johdosta). Toisaalta, jos toimenpiteet kohdistetaan vaikeasti työllistettäviin, koulutuksen jälkeiset karkeat työllistymisluvut voivat näyttää alhaisilta, vaikka yksittäisten henkilöiden todennäköisyydet saada työtä ovat voineet selvästi nousta.¹⁸

¹⁷ Suomessa työvoimakoulutuksen laadun tarkkailuun on olemassa omat viranomaisjärjestelmänsä. Julkista – kaikkia palvelevaa – tietoa ei yksittäisten koulutustarjoajien laadusta ole kuitenkaan saatavilla. Katso esimerkiksi Okkeri (2008) ja Jokinen.

¹⁸ Kauhanen & kumppanit (2006).

4 POHDINTOJA AIKUISKOULUTUKSEN RAHOITTAMISESTA

Julkisen vallan rooli aikuiskoulutusjärjestelmän rahoittajana on periaatteessa huolehtia siitä, että yhteiskunnan tasolla varmistetaan sosiaalisesti optimaalinen aikuiskoulutuksen taso, joka jäisi rahoitusrajoitteiden vuoksi muutoin syntymättä. Myöskään yksittäisillä yrityksillä ei periaatteessa ole taloudellisia kannustimia kustantaa työntekijöilleen kaikkia yrityksiä hyödyntävää ”yleistä” koulutusta, vaan kannustimet liittyvät oman ”yrittäjäspesifin” koulutuksen järjestämiseen, jonka tuotto on suoraan mitattavissa ulos.

Taloustieteilijät ovat harvinaisen yksimielisiä siitä, että julkisen vallan politiikka ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksen suhteen tulisi riippua siitä, minkälaisesta markkinaepäonnistumisesta kulloinkin on kyse. Tämä näkökohta on erityisesti esillä, kun halutaan tasata yksilöiden eriarvoisia mahdollisuuksia koulutukseen. Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksen kohdentaminen sitä todella tarvitseville on rahoituksen tehokkuuden näkökulmasta oleellisen tärkeää.

4.1 Yritysten henkilöstökoulutuksen tukeminen

Viimeisimmän taloustieteellisen tiedon mukaan – vastoin aiempia käsityksiä – yksiselitteistä empiiristä todistusaineistoa ei näyttäisi olevan siitä, että yritykset ali-investoivat henkilöstökoulutukseen.¹⁹ Julkista rahoitusta henkilöstökoulutukseen on yleisesti perusteltu juuri sillä, että ilman julkisia panostuksia koulutusinvestoinnit jäävät alle sosiaalisesti optimaalisen tason. Toisaalta, vastoin talousteorian näkemyksiä, monet yritykset kustantavat työntekijöidensä ”yleistä” koulutusta, vaikka se ei taloudellisesti ole kaikin osin kannattavaa, sillä henkilöstön vaihtuvuuden vuoksi koulutuksen hyödyt siirtyvät myös muiden, kilpailevien yritysten käyttöön.

Yritysten henkilöstökoulutuksen riittävä kysyntä on kuitenkin OECD-maissa ollut yleisesti talouspoliittisten toimijoiden keskuudessa huolenaihe, ja maailmalla on käytössä monia eri tapoja tukea yritysten koulutusinvestointeja. Tätä on perusteltu yritysten budjettirajoitteilla (esimerkkinä pienet ja keskisuuret yritykset) ja koulutuksesta saaduilla yksityisillä ja sosiaalisilla tuotoilla. Toisaalta tällaisten tukijärjestelmien epäkohdat on myös laajasti tiedostettu. Seuraavassa muutamia keskeisiä tunnistettuja mahdollisia ongelmia: a) tuetaan koulutusta, joka muutoinkin olisi kustannettu (deadweight loss), b) tuen hakumenettely on hallinnollisesti monimutkaista ja saannin ehdot jäykät, c) yritykselle kohdistetut maksut/verot siirtyvät palkkoihin, d) pienillä yrityksillä ja heikon koulutustason omaavilla puuttuvat kannustimet osallistua aikuiskoulutusprojekteihin.²⁰

OECD:n (2005) raportti aikuiskoulutusjärjestelmästä pitää yleisesti suositeltavana rahoitusjärjestelyä sellaista, joka pitää sisällään koulutuksen eri toimijoiden, julkisen vallan, yritysten tai koulutukseen osallistujan yhteisrahoituksen. Tämä siitä syystä, tällaisilla järjestelyillä voidaan parantaa koulutushankinnan tehokkuutta, koska tällöin pystytään paremmin estämään erilaisten tehokkuustappioiden synnyn, joita yleisesti ottaen rahoitusjärjestelyihin liittyy.

¹⁹ Bassanini & kumppanit (2005), Barron (1997).

²⁰ OECD (2005), s. 55–73.

Mitä tulee yrityksille jaettavaan suoraan koulutustukeen raportti pitää yritysten voitoista tai palkkauskustannuksista tehtäviä koulutuskustannuksista aiheutuvia vähennyksiä lupaavimpina olemassa olevina järjestelyinä (taulukko 2). Järjestelmiä tosin tulisi soveltaa niin, että niistä aiheutuvat selvät tehottomuudet (deadweight loss) pyritään tietoisesti minimoimaan suuntaamalla tukea erityisryhmille, jotka muutoin jäisivät koulutuksen ulkopuolelle.

Taulukko 2 "Hyviä käytäntöjä" yritysten rahoitusjärjestelyistä.

JÄRJESTELY	KUVAUS
Verovähennys voitoista (profit tax deduction)	a) Yritykset voivat vähentää henkilöstökoulutuksen kustannukset veronalaisista voitoistaan (käytössä useissa OECD maissa). b) Yritykset voivat vähentää suhteessa enemmän kuin pelkät henkilöstökoulutuksen kustannukset veronalaisista voitoista (käytössä Itävallassa, Ranskassa, Italiassa, Luxemburgissa ja Puolassa).
Vapautus palkkasummasta laskettavista veronomaisista henkilöstön sivukuluista (payroll tax exemption)	Yritykset joutuvat ainoastaan maksamaan "koulutusvero" silloin, kun niiden koulutuskustannukset jäävät alle ennakoon sovitun minimin (käytössä Quebecissä ja Ranskassa).

Lähde: OECD, Promoting Adult Learning.

4.2 Aikuisten omaehtoisen ammatillisen koulutuksen tukeminen

OECD:n (2005) raportin pohdinta aikuiskoulutukseen liittyvistä rahoitustuista pitää "yksilöllisiä oppimistilejä" ja koulutusseteleitä tai -avustuksia hyödyllisinä järjestelyinä, erityisesti jos tavoitteena on tukea vähäisen pohjakoulutuksen saaneiden henkilöiden omaehtoista kouluttautumista (taulukko 3). Nämä tukimuodot vähentävät koulutuksen kustannuksia. Niihin voi liittyä mittavia tehokkuustappioita, ellei niitä kohdenneta erityisesti henkilöille, joiden tuotot koulutuksesta ovat keskimääräistä heikompia, ja joiden tästä syystä ei kannata hakeutua koulutuksen piiriin.

Yksilölliset oppimistilit ovat melko uusi rahoitusinstrumentti aikuiskoulutusmarkkinoilla. Ne ovat periaatteessa verotukselta suojattuja säästötilejä, joiden varoja saa käyttää vain aikuis-koulutustarkoituksiin. Tilien takana oleva ajatus on, että yksilö ottaa vastuun omasta oppimisestaan mutta rahoituksellisesti ja teknisesti tätä prosessia tukevat laajemmat tahot. Tilejä on vielä melko rajoitetusti – huonolla ja hyvällä menestyksellä – kokeiltu eri maissa.

Isossa-Britanniassa oppimistilit olivat käytössä koko maan laajuisesti eikä niiden avaamista rajoitettu tiettyihin erityisryhmiin. Tilien suosio oli suuri ja tilinkäyttäjien määrä ylitti yhden miljoonan vuonna 2001. Koska tilejä ei kohdennettu tietyille työmarkkinoilla epäedullisessa asemassa oleville ryhmille, niiden käyttöön alkoi liittyä ongelmia, jopa väärinkäytöksiä. Kokeilu päätettiin vain 12 kuukautta sen jälkeen kuin se oli aloitettu.

Alankomaissa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa oppimistilejä on otettu käyttöön suppeammissa pilottihankkeissa. Kaikissa näissä maissa oppimistilit kohdistettiin yksinomaan heikon pohjakoulutuksen saaneille henkilöille.

Alankomaissa pilottihanke toteutettiin vuosina 2001 ja 2002. Valtio antoi suurimman osan tileille talletetuista varoista, mutta myös aikuiset itse, yritykset, erilaiset säätiöt ja kunnat rahoittivat järjestelmää. Oppimistilin varoja voitiin käyttää suoriin koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin kuten rekisteröitymismaksuihin, kirjoihin, tentteihin ja ohjelmistojen hankintaan. Tuloksiin (tilinkäyttäjien osaamisen ja työllistymisen suhteen) oltiin tyytyväisiä, mutta pilotti jouduttiin vuonna 2003 keskeyttämään työmarkkinaosapuolten erimielisyyksien vuoksi siitä, minkälaisia taloudellisia kannustimia järjestelmässä tulisi olla mukana. Oppimistilit aiotaan kuitenkin ottaa lähitulevaisuudessa uudelleen käyttöön.

Myös koulutussetelit ja koulutusavustukset on monessa maassa suunnattu tiettyjen erityisryhmien käyttöön. Itävallassa ja Saksassa koulutusseteleitä ovat saaneet henkilöt, joilla ei ole erityistä ammatillista osaamista sekä työttömät. Lisäksi Itävallan järjestelmässä on luotu vahvat kannustimet koulutuksen loppuun saattamiseksi tarjoamalla lisärahoitusta henkilöille, jotka suorittavat koulutuksen loppuun. Koulutusseteli toimii myös välineenä nostaa koulutustarjoajien tasoa, sillä seteliä saa käyttää vain niiden koulutustarjoajien koulutuksessa, jotka ovat täyttäneet tiukat laatukriteerit.

Taulukko 3 "Hyviä käytäntöjä" yksilötason aikuiskoulutustuesta.

JÄRJESTELY	KUVAUS
Yksilölliset oppimistilit (Individual Learning Accounts, ILA)	Pankkitili, jonka varoja voi käyttää yksinomaan aikuiskoulutustarkoituksiin. Useat tahot rahoittavat tiliä mukaan lukien aikuiset itse, valtio, yritykset, sektorikohtaiset elimet (käytössä Alankomaissa, Espanjassa, Isossa-Britanniassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa)
Koulutussetelit ja koulutusavustukset (Vouchers, grants)	Valtion suora tuki koulutussetelien ja avustusten muodossa. Koulutussetelit mahdollistavat vapaan valinnan tarjolla olevasta koulutustarjonnasta (käytössä Italiassa, Itävallassa, Saksassa ja Sveitsissä). Koulutusavustus korvaa osan yksilölle koituvaa vaihtoehtoiskustannusta koulutukseen osallistumisesta (käytössä Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Italiassa, Itävallassa, Koreassa, Puolassa, Saksassa ja Ruotsissa).

Lähde: OECD, Promoting Adult Learning.

5 LOPUKSI

Vaikka jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen merkitys on laajalti ymmärretty, tutkimustietoa aikuiskoulutuksen taloudellisista vaikutuksista on vielä suhteellisen vähän tarjolla poliittisen päätöksenteon tueksi. Henkilöstökoulutuksen palkka- ja tuottavuusvaikutuksista on aiemmin saatu hyvinkin myönteisiä tuloksia,²¹ mutta nykytutkijat suhtautuvat näihin tuloksiin kriittisesti. Nykynäkemyksen mukaan alan empiiristä tutkimusta on tehty joko niin vähän tai niin suppeilla aineistoilla, ettei niistä uskalleta vetää vahvoja johtopäätöksiä.²²

Suomessa tuotetun tutkimustiedon mukaan työvoimapolitiittinen koulutus on kyllä nostanut osallistujien todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille, mutta arviot todennäköisyyden nousun suuruusluokasta vaihtelevat.²³ Lisäksi työvoimapolitiittisen koulutuksen myönteiset vaikutukset työllisyyteen näyttävät tulevan esiin vasta pidemmän ajan kuluttua. Lyhyellä aikavälillä koulutuksen vaikutukset ovat yleensä negatiiviset, koska koulutusaikana koulutettujen työnhakuaktiivisuus laskee muihin työnhakijoihin nähden.²⁴

Tutkijat ovat harvinaisen yksimielisiä siitä, että aikuiskoulutuksen taloudellisista vaikutuksista tiedetään aivan liian vähän. Tämä asettaa suuren haasteen aikuiskoulutusjärjestelmän uudistustyölle. Olisi yhteiskunnan varojen tuhlaamista, jos ammatillista aikuiskoulutusjärjestelmää kehitettäisiin ”mustassa laatikossa”, ilman selvää kuvaa uudistuksiin liittyvistä taloudellisista vaikutuksista. Onkin tärkeää, että prosessiin, jossa järjestelmää uudistetaan, liitetään olennaisena osana muutosten vaikuttavuuden arviointi ja tähän tarvittavien tietojen keruu sekä kehitetään menetelmät koulutuksen laadun jatkuvaan tarkkailuun.

²¹ Katso esim. Barron (1997).

²² Bassanini (2005).

²³ Karkeasti arvioiden todennäköisyyden nousu on vaihdellut 1-15 prosenttiyksikön välillä. Katso esim. Aho & Kunttu (2001), Myllyä & Pukkio (2007), Hämäläinen & kumppanit (2008), Kauhanen & kumppanit (2006).

²⁴ Hämäläinen & kumppanit (2007), Kauhanen & kumppanit (2006).

LÄHTEET

- Aho, S. & S. Kunttu (2001), *Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla*, Työpoliittinen tutkimus 233, Työministeriö, Helsinki.
- Barron, J.M., M.C. Berger & D.A. Black (1997), *On-the-job training*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. De Paola & E. Leuven (2005), *Workplace Training in Europe*, IZA Discussion Papers No. 1640, Bonn.
- Blomqvist, I., T. Ruuskanen, H. Niemi & E. Nyyssönen (2002), *Osallistuminen aikuiskoulutukseen. Aikuiskoulutustutkimus 2000*, Koulutus 2002, Tilastokeskus, Helsinki.
- European Association for Education of Adults (2006), *Adult education trends and issues in Europe*, Restricted tender No. EAC/43/05 as completed by 11th of August 2006, <http://www.eaea.org/index.php?k=10263>
- Hämäläinen, K. & J. Tuomala (2007), *Vocational labour market training in promoting youth unemployment*, VATT-Keskustelualoitteita 432, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hämäläinen, K., R. Uusitalo & J. Vuori (2008), *Varying biases in the matching estimates: Evidence from two randomized job search training experiments*, VATT-Keskustelualoitteita 438, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Jokinen, J., *Koulutuskumppanuutta hakemassa. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjä työelämänpalveluiden tuottajina*, http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/lomakkeet_ja_paaetoekset/muistiot/amm_lisakoul_tutk.pdf
- Kauhanen M., R. Lilja & E. Savaja (2006), *Työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuus kysynnän näkökulmasta*, Työpoliittinen tutkimus nro 313, Työministeriö (myös Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia nro 101), Helsinki.
- Lilja, R. (1996), *Microeconomic Analysis of Early Retirement in Finland*, teoksessa E. Wadensjö (toim.), *The Nordic Labour Markets in the 1990's*, Part 2, Amsterdam, North-Holland, Leaving the Labour Market Early in the Welfare State, s. 157-173.
- Myllylä, M. & M. Pukkio (2007), *Työvoimakoulutus osana työvoimapolitiikkaa. Arvioita työvoimapolitiikan toimivuudesta*, Työhallinnon julkaisu 384, Työministeriö, Helsinki.
- OECD (2005), *Promoting Adult Learning*, OECD publications, Paris.
- Okkeri, J. (2008), *OPAL -järjestelmän yleiskuvaus*, Työ- ja elinkeinoministeriö, http://asiointi.mol.fi/opalohjeet/OPAL_yleiskuvaus.pdf
- Pohjanpää, K., H. Niemi & T. Ruuskanen (2008), *Osallistuminen aikuiskoulutukseen. Aikuiskoulutustutkimus 2006*, Koulutus 2008, Tilastokeskus, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2004), *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi, Suomi maailmantaloudessa – selvityksen loppuraportti*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2006), *Suomen vastaus globalisaation haasteeseen. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselvitys – OSA II*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006, Helsinki.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut