Tampereen yliopisto

ASIANTUNTIJALAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE

Asia: HE 76/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

24. TOUKOKUUTA 2021

Kiitän mahdollisuudesta kommentoida jatkuvaan oppimiseen liittyvää lakiesitystä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta sekä muutettaviksi Opetushallituksesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia ja perusopetuslakia. Esitys liittyy hallitusohjelman mukaiseen parlamentaariseen jatkuvan oppimisen uudistukseen.

Esitys on perusteellinen ja siinä otetaan monipuolisesti huomioon jatkuvan oppimisen kehittäminen kaikilla koulutusasteilla ja monenlaisissa ympäristöissä. Lähtökohta on hyvä, koska jatkuva oppiminen on laaja käsite, joka läpäisee koko yhteiskunnan ja koskettaa kaikkia ihmisiä. Jatkuva oppiminen on perusta Suomen talouden ja kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi.

Esityksen konkreettisena tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Tämän päämäärän turvaamiseksi ehdotetaan perustettavaksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, joka edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Tähän liittyen palvelukeskuksen tehtävänä olisi parantaa työikäisen väestön koulutuksen ja työelämän tarpeiden yhteensovittamista.

Esityksen aihepiiri on erittäin tärkeä, ajankohtainen ja haastava. Samalla se kuitenkin sisältää useita seikkoja, joita tulisi tarkastella kriittisesti.

Nykyinen koulutusjärjestelmä tarjoaa hyvät puitteet jatkuvalle oppimiselle

Esityksen taustalla on koulutuksellisen tasa-arvon parantaminen. Erityisenä painopisteenä esityksessä on heikossa työmarkkina-asemassa olevat, työttömät ja työttömyysuhan alla olevat. Hallinnollinen rakenneuudistus eli uuden palvelukeskuksen perustaminen ei kuitenkaan yksin riitä. Palvelukeskus voisi toimia hyvin koulutus- ja osaamispalveluiden koordinaattorina, joka esityksen mukaisesti kokoaisi yhteen ajantasaisen tiedon koulutustarjonnasta, toimisi räätälöityjen koulutuspalveluiden tilaajana sekä tuottaisi arviointi- ja ennakointitietoa, mutta samalla pitää turvata riittävät perusvoimavarat kaikilla koulutusasteilla toimiville oppilaitoksille, vapaalle sivistystyölle sekä muille osaamispalveluiden tuottajille.

Suomessa on kattava ja kansainvälisesti korkealle arvostettu koulutusjärjestelmä, joka tarjoaa laadukasta ja monipuolista opetusta kaikilla koulutusasteilla sekä mahdollisuuksia syventää ammatillista osaamista suorittamalla työuranaikaisia uusia tutkintoja, kuten erikoisammattitutkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. Lisäksi monenlaiset täydentävät ja räätälöidyt opintokokonaisuudet mahdollistavat osaamisen täydentämisen työuran eri vaiheissa. Näiden jo olemassa olevien koulutusmahdollisuuksien harkittu laajentaminen ja riittävä resursointi olisi tärkeintä työikäisen väestön

osaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, vaikka näitä rakenteita tukemaan ja täydentämään perustettaisiinkin uusi palvelukeskus.

Jo nykyisellään aikuiskoulutus on laajaa ja kattavaa. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2017 joka toinen 18–64-vuotiaista eli 1,6 miljoonaa henkeä osallistui aikuiskoulutukseen. Suurin osa aikuiskoulutuksesta oli ammatillista eli koulutukseen oli osallistuttu työhön tai ammattiin liittyvien syiden vuoksi. Tällaisessa koulutuksessa oli vuonna 2017 ollut 1,2 miljoonaa henkeä.[1]

Tilastokeskuksen työolotutkimusten aikasarja vuosilta 1977–2018 osoittaa, että palkansaajien mahdollisuudet kehittää itseään työssä ovat parantuneet, joskin 2010-luvun kuluessa myönteinen trendi on tasaantunut. Vuonna 2018 lähes puolet (45 %) palkansaajista koki, että heillä oli työssään hyvät kehittymismahdollisuudet. Myös henkilöstökoulutukseen osallistuminen on laajaa. Vuonna 2018 palkansaajista 60 prosenttia oli osallistunut työnantajan kustantamaan koulutukseen edellisen 12 kuukauden aikana.[2]

Uudelleen kouluttautumisen tarpeen laajuutta on vaikeaa arvioida

Esityksessä työikäisen väestön tulevaisuuden osaamistarpeisiin vaikuttaviksi keskeisimmiksi muutostekijöiksi nimetään globalisaatio, teknologinen muutos ja väestön ikärakenteen muutos. Lisäksi todetaan, että teknologisen kehityksen seurauksena katoavien työpaikkojen tilalle syntyy aikaisempaa korkeampaa osaamista edellyttävää työtä.

Kansainväliset empiiriset tutkimukset näyttäisivät tukevan niin sanottua RBTC-hypoteesia (*routine-biased technical change*), jonka mukaan tietotekniikan nopea kehitys ja halventuminen edesauttaa yksinkertaisten rutiinitehtävien korvaamista koneilla. Tämä puolestaan kasvattaa suhteellista kysyntää sellaiselle työvoimalle, joka kykenee suoriutumaan vaativammista ei-rutiininomaisista tehtävistä.[3] Tämä ei ole uutta – teknologian kehitys on aina tuhonnut tuottamattomia työpaikkoja mutta synnyttänyt tilalle myös aikaisempaa korkeampaa osaamista edellyttävää työtä.

Toisaalta on näyttöä siitä, että tietotekniikan kehitys on johtanut tehtäväsisältöjen sopeutumiseen. Esityksessä viitataan OECD:n arvioon hyvin suuressa (6,5 %) tai melko suuressa (20,9 %) korvautumisriskissä olevien työpaikkojen osuudesta. Yksityiskohtaisemmissa analyyseissa on kuitenkin päätelty, että automaatioriski koskee ennen muuta tehtävä- eikä työpaikkatasoa.[4] Maltillisten arvioiden mukaan korkea automaation riski uhkaa vajaata kymmenesosaa työtehtävistä.[5] Suomessa automaatioriski on alhaisempi

[1] Suomen virallinen tilasto SVT 2018. *Aikuiskoulutukseen osallistuminen 2017*. Helsinki: Tilastokeskus.

[2] Sutela, Hanna & Pärnänen, Anna & Keyriläinen, Marianne 2019. *Digiajan työelämä – Työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018*. Helsinki: Tilastokeskus.

[3] Sebastian, Raquel & Biagi, Federico 2018. *The Routine Biased Technical Change Hypothesis: A Critical Review*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

[4] Räisänen, Heikki 2019. Osaaminen on hyvä työkalu työelämän muutoksissa. *Työpoliittinen aikakauskirja* 62(2): 9–10.

[5] Arntz, Melanie & Gregory, Terry & Zierahn, Ulrich 2016. *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. Paris: OECD Publishing, Social, Employment and Migration Working Papers No. 189.

kuin useimmissa muissa OECD-maissa, mikä selittyy suomalaisten verraten hyvällä koulutustasolla sekä erilaisissa asiantuntija-asemissa toimivien palkansaajien korkealla osuudella.[6]

Uudelleen kouluttamisen tarve ei ehkä ole niin laaja kuin esityksessä arvioidaan ainakaan sillä oletuksella, että tämä tarkoittaisi kokonaan uuteen ammattiin kouluttautumista. Työpaikkatasolla teknologiseen kehitykseen mukautuminen kuitenkin edellyttää ammatillista täydennyskoulutusta sekä jatkuvaa työssäoppimista, minkä merkitystä ei voi liikaa korostaa.

Tietotekniikan kehitys ei ensisijaisesti johda kokonaisten ammattien katoamiseen, vaan ammattien sisältö ja työn luonne muuttuu ja sopeutuu teknologian kehitykseen, vaikka yksittäisiä työtehtäviä automatisoidaan ja työpaikkojakin tuhoutuu.[7] Automaatioriski on pienin inhimillistä luovuutta ja uuden ideointia edellyttävissä tietotyön ammateissa. Vähiten alttiita automaatiolle ovat paljon ongelmanratkaisua, opetusta, suunnittelua, vuorovaikutusta ja konsultaatiota sisältävät ammatit.

Tulevaisuuden työelämässä geneeristen taitojen merkitys korostuu

Vuonna 2020 julkaistussa Maailman talousfoorumin (WEF) raportissa tulevaisuuden osaamistarpeina korostuivat 1. analyyttinen ajattelu ja innovatiivisuus; 2. aktiivinen oppiminen ja oppimisstrategiat; 3. kompleksinen ongelmanratkaisu; 4. kriittinen ajattelu ja analyysi; 5. luovuus ja aloitekykyisyys; 6. johtajuus ja sosiaalinen vaikuttaminen; 7. teknologian käyttö, monitorointi ja hallinta; 8. teknologian suunnittelu ja ohjelmointi; 9. resilienssi, stressin sietokyky ja joustavuus; 10. rationaalinen ongelmanratkaisu ja ideointi.[8]

Suomessa Osaamisen ennakointifoorumi (OEF) listasi vuonna 2019 ensimmäisen kerran alakohtaisia osaamistarpeita perustuen 148 asiantuntijan näkemyksiin. Foorumin raportissa erotettiin geneeriset taidot, yleiset työelämäosaamiset ja ammattialakohtaiset osaamistarpeet. Tuloksissa korostuivat meta-, oppimis-, asiakasvuorovaikutus- ja digitaidot, ja esitettiin jatkuvan oppimisen reformia.[9]

OEF on arvioinut, että 56 prosenttia vuoteen 2035 mennessä avautuvista työpaikoista edellyttää korkeakoulutusta ja 42 prosenttia ammattikoulutusta. Tulevaisuudessa sellaisia tehtäviä, joissa selviäisi ilman vähintään ammatillisen perustutkinnon tasoista osaamista, on selvästi alle viisi prosenttia työpaikoista. Tämän arvion perusteella koko työvoiman koulutustasoa on tarve nostaa merkittävästi.[10] Suomessa korkeasti koulutetun työvoiman kysyntä on suurempaa kuin muissa OECD-maissa. Raportin arviot ovat kuitenkin karkeita, kuten hallituksen esityksessä jatkuvasta oppimisesta aiheellisesti todetaan.

[6] OECD 2019. *OECD Employment Outlook 2019. The Future of Work*. Paris: OECD Publishing.

[7] Asplund, Rita & Kauhanen, Antti 2018. Teknologinen kehitys, ammattirakenteiden muutos ja osaaminen. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja* 20(1): 91–98.

[8] WEF 2020. *The Future of Jobs Report 2020*. Geneva: World Economic Forum.

[9] Opetushallitus 2019. *Osaaminen 2035. Osaamisen ennakointifoorumin ensimmäisiä ennakointituloksia*. Helsinki: Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2019:3.

[10] Hanhijoki, Ilpo 2020. *Koulutus ja työvoiman kysyntä 2035. Osaamisen ennakointifoorumin ennakointituloksia tulevaisuuden koulutustarpeesta*. Helsinki: Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2020:6.

Edellä mainitut ennakoinnit korostavat yleisten työelämävalmiuksien ja geneeristen taitojen merkitystä tulevaisuuden työelämässä. Koska emme voi tarkasti tietää, mitkä toimialat ja ammatit ovat voittajia globaalissa työpaikkakilpailussa, paras kilpailukyvyn tae on korkeasti koulutettu ja sopeutumiskykyinen työvoima.

Jatkuvan oppimisen uudistuksessa ja sitä tukevan palvelukeskuksen toiminnassa tulisi huomioida erityisesti siirrettävien taitojen (*transferable skills*) – kuten oppimis-, vuorovaikutus- ja digivalmiuksien – kehittäminen, koska nämä ovat perusta ammattialakohtaisen osaamisen syventämiselle ja työssäoppimiselle. Toisaalta ei ole yksiselitteistä empiiristä evidenssiä siitä, missä määrin avautuvat työpaikat tosiasiassa edellyttävät näitä taitoja aiempaa enemmän tai missä määrin ja millä nopeudella työelämän osaamisvaatimukset muuttuvat. Näistä kysymyksistä tarvitaan lisää tutkimustietoa.

Tutkintoon johtavaa koulutusta tulisi painottaa

Jatkuvan oppimisen uudistuksessa ja sitä tukevan palvelukeskuksen toiminnassa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin ryhmiin/aloihin:

1. *Nuoret ja työikäiset, jotka ovat jääneet kokonaan tutkintoa vaille*. On vahvaa näyttöä siitä, että tutkinnon saavuttaminen aikuisena vahvistaa työllisyyttä ja tuloja etenkin tilanteissa, joissa henkilöillä ei ole lainkaan aiempaa tutkintoa. Aikuiskoulutuksen työuravaikuttavuutta käsitelleissä kansainvälisissä tutkimuksissa toistuu myös havainto, jonka mukaan työikäisenä hankittu aikaisempaa korkeampitasoisempi tutkinto hyödyttää suhteellisesti parhaiten matalammin koulutettuja.[11]

Niin tutkintoon johtavassa aikuiskoulutuksessa kuin ammatillista osaamista täydentävässäkin koulutuksessa tärkeää olisi tarjota riittävästi tukea koulutuspolulla, kuten tunnistaa lukihäiriöitä ja oppimisvaikeuksia sekä terveydellisiä ongelmia. Terveyteen liittyvät ongelmat tyypillisesti ovat keskeisin este koulutuspolulla etenemisen ja työllistymisen tiellä.[12]

Työllisyyden ja yksilön työuran eheyden kannalta parasta politiikkaa olisi ohjata mahdollisimman moni pelkän perusasteen varaan jäänyt tutkintoon johtavaan koulutukseen ja huolehtia samalla henkilöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalveluiden resursseista.

2. *Rakennemuutoksen myötä työttömiksi jääneet*. Työvoimakoulutus, muutosturva ja oppisopimukset ovat olemassa olevia rakenteita, joita tulisi kehittää ja laajentaa.

[11] Bennett, Patrick & Blundell, Richard & Salvanes, Kjell G. 2020. *A Second Chance? Labor Market Returns to Adult Education Using School Reforms*. Trondheim: Institutt for samfunnsøkonomi / Department of Economics, Discussion Paper SAM 14/2020.

[12] OECD 2020. *A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies: Faces of Joblessness in Finland*. Paris: OECD Publishing.

3. *Työvoimapulasta kärsivät alat, joille on vaikeaa saada riittävästi työvoimaa koulutusjärjestelmän kautta*. Rekrytointiongelmia on tietyillä kansallisen kilpailukyvyn kannalta keskeisillä aloilla – etenkin teknologia- ja kemianteollisuudessa – joilla ammatilliset perustaitovaatimukset ovat korkeita.[13] Pahin työvoimapula koskettaa kuitenkin sosiaali- ja terveysalaa. Työ- ja elinkeinoministeriön ammattibarometrin mukaan vaikein tilanne on sairaanhoitajien, sosiaalityön erityisasiantuntijoiden, puheterapeuttien, lähihoitajien ja lastentarhanopettajien rekrytoinneissa. Näillä aloilla koulutuspaikkojen lisääminen ja aikuiskoulutusmahdollisuuksien kehittäminen ei yksin riitä. Tarvitaan myös maahanmuuton lisäämistä ja eri maahanmuuttajaryhmien erityistarpeiden huomioon ottamista.[14]

Muitakin keinoja jatkuvan oppimisen tueksi tarvitaan. Oppisopimuskoulutusta olisi laajennettava, olisi tuotettava enemmän näyttöön perustuvia erikoisammattitutkintoja (nykyisin noin 1 % tutkinnon suorittaneesta väestöstä on tehnyt erikoisammattitutkinnon) ja kehitettävä koulutustarpeiden suunnittelua nykyistä tiiviimmässä yhteistyössä elinkeinoelämän ja koulutusta tarjoavien oppilaitosten sekä muiden palveluntuottajien kanssa.

PASI PYÖRIÄ, YTT, DOSENTTI

YHTEISKUNTATIETEIDEN TIEDEKUNTA

33014 TAMPEREEN YLIOPISTO

[13] Ojala, Satu & Pyöriä, Pasi toim. 2020. *Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa*. Tampere: Tampere University Press.

[14] Shemeikka, Riikka ym. 2021. *Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29.