Työllisyyskoulutus

— työvoimapolitiikkaa ja koulutuspolitiikkaa

Silvennoinen, Heikki & Kivirauma, Joel 1989. *Työllisyyskoulutus — työvoimapolitiikkaa ja koulutuspolitiikkaa*. Aikuiskasvatus 9, 4, 153–161.

Koulutuksen merkitys osana työvoimapolitiikkaa on varsin huomattava. Työllisyyskoulutukseen erikoistuneita ammattikurssikeskuksia on toiminnassa 42, ja niissä kurssitetaan vuosittain lähes 30 tuhatta työtöntä ja työttömyysuhan alaista henkilöä. Kurssin jälkeen työpaikan on saanut viimeisen 15 vuoden aikana keskimäärin useampi kuin joka toinen. Työttöminä kurseille tulleet ovat työllistyneet muita heikommin. Yhtenä kurssituksen tavoitteena oleva alueellinen liikkuvuus ei ole toteutunut. Työllisyyskoulutuksen asema työvoimapolitiikan osana on suhteellisen vakiintunut. Suhde koulutuspolitiikkaan on epämääräisempi. Työllisyyskoulutuksen joustavuus on merkinnyt markkina-arvonsa nopeasti menettäviä "pikaturkintoja", jotka eivät turvaa työntekijän asemaa työmarkkinoilla. Saman joustavuuden nimissä tällainen työvoima on helpommin siirrettävissä uudelleen työllisyyskortistoon. Osana muuta aikuiskoulutusjärjestelmää työllisyyskoulutus saattaisi vapautua ainakin osittain koulutusjärjestelmän alimpina askeleena olemisen väistämättä mukanaan tuomista ongelmista. Työttömien asemaa se parantaa vain siinä tapauksessa, että koulutus rinnastetaan muihin vastaaviin ammatillisen koulutuksen tutkintoihin, jolloin opiskelijoiden työmarkkina-asema paranee.

Koulutuksen merkitys ihmisten sijoittelussa yhteiskuntahierarkian portaille on tänään tärkeämpi kuin koskaan. Pääsylippu yhä useampiin ammatteihin on koulutuksen kautta hankittu muodollisen pätevyyden osoittava todistus. Ylipäättään ilman pitkää koulutusta työhön siirtyminen ei juurikaan ole enää mahdollista. Varsin yleinen näyttää olevan kehäpäätelmän tapainen käsitys, jonka mukaan "koulutusyhteiskunnassa" ei voi olla töitä, joita olisi mahdollista tehdä ilman koulutusta. Koulutuksen yhteiskunnallisen merkityksen kasvusta seuraa, että sen tila ja toiminta on jatkuvan huolenpidon kohteena. Koulutuksen tehokas toiminta nähdään tehokkaan ja kilpailukykyisen yhteiskunnan perusedellytyksenä.

Yhteiskunnan muuttuessa myös koulutusta on ollut tapana muuttaa vastaamaan paremmin yhteiskunnan tarpeisiin. Suuntana näyttää olevan se, että yhä useammat asiat pyritään ratkomaan koulutusta muuttamalla. Koulutus nähdään lääkkeenä useimpiin keskeisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin olivatpa nämä yksilö- tai yhteiskunnallisen tason kysymyksiä; sekä yksilöiden persoonallisuuden monipuolinen kehittäminen, työmarkkinoiden toimivuus että kansainvälisen kilpailukykyyn parantamisen sälytetään koulutuksen tehtäväksi. Koulutus

on modernin yhteiskunnan asperiini yleislääke jokaiseen vaivaan.

Tälle ajalle tyypillistä ja samalla ainutlaatuis-ta on uudistuspyrkimysten laajuus. Nyt pyritään uudistamaan kaikilla tasoilla samanaikaisesti. Perusasteen koulutusta ollaan muuttamassa paremmin paikalliset olosuhteet huomioon ottavaksi instituutioksi vähentämällä valtakunnallisen keskusjohdon ohjausta ja kontrollia; keskiasteelle kaavaillaan lukion ja ammatillisen koulutuksen yhdistävää nuorisokoulua sekä alueen keskusvirastojen yhdistämistä; myös korkea-asteelle suunnitellaan kokonaan uudentyyppistä koulumuotoa, ammatikorkeakoulua, perinteisten monitieteisten yliopistojen lisäksi; ja lopulta koko aikuiskoulutusjärjestelmää ollaan liittämässä osaksi muuta koulutusjärjestelmää.

Tämän artikkelin rajaus on tehty toisaalta koulutuksen tehtävän mukaan, ei sen tason mukaan, ja toisaalta koulutuksen kohderyhmän mukaan. Tarkastelun kohteena on kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien koulutus, joten korkeakoulujen antama työllisyyskoulutus ei kuulu tämän artikkelin piiriin. Koulutuksen käyttäminen yhtenä työttömyyden hoitokeinona on samalla osoitus koulutuksen laajenemisesta yhä uusille yhteiskuntapolitiikan alueille.

Koulutus osaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa

Perinteisesti Suomessa on käytetty työttömyyden hoitoon tilapäisiä työttömyys- ja hätäaputoita (KM 1988:34, 7; Tuulari 1981, 4). Nämä työttömyydenhoitokeinot joutuivat kuitenkin periaatteellisen arvostelun kohteeksi 1960-luvulla. Esimerkiksi Pekka Kuusi arvostelee kirjassaan "60-luvun sosiaalipolitiikka" harjoitettua työttömyystöihin perustuvaa työllisyyspolitiikkaa, joka sitoo työttömät alueille, joilla työvoiman tarve on vähäinen: "työlinja heikentää työvoiman yleistä liikkuvuutta" (Kuusi 1961, 125). Eräs ratkaisu oli valtion siirtotyömaat, joita alettiin kasvavassa määrin perustaa Etelä-Suomeen. Siirtotyömaat merkitsivät luopumisista periaatteesta, jonka mukaan työ oli vietävä työttömän luo. Ne edustivat uutta työvoiman liikkuvuuteen perustuvaa työllisyyspolitiikkaa (Kalela 1989, 185).

Muutos työttömyystöihin nojaavaan työvoimapolitiikkaan alkoi tapahtua 1960-luvun puolivälissä. Työllisyyskomitean (KM 1965:B 79) pyytävässä keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä lausuntoja työllisyyden hoidosta mietintönsä tueksi nousi koulutus tärkeään asemaan. Useissa lausunnoissa painotettiin koulutuksen tehostamista. Tämä painotus esiintyi STK:n, SAK:n, SAJ:n ja Maalaiskuntien liiton lausunnoissa. Eräs syy, joka ajankohtaisti työttömyysongelman 1960-luvun loppupuolella, oli työvoiman tarjonnan lisäys. Työvoiman tarjontaa lisäsi erityisesti alkutuotannosta vapautuva työvoimapula sekä samaan aikaan työmarkkinoille tulevat suuret ikäluokat. Ilman Ruotsiin suuntautuvaa siirtolaisuutta tästä aiheutuneet ongelmat olisivat olleet vieläkin suuremmat. (Junka 1986, 8-9.) Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus alkoi nousta keskeiseksi työmarkkinoiden ongelmaksi. Työvoimaa oli ohjattava työpaikkojen luo Etelä-Suomeen.

Varsin nopeasti työvoimapolitiikan muutos näkyi myös lainsäädännössä. Työnvälityslakiin tuli liikkuvuusavustus vuonna 1964 (Kalela 1989, 186). Laki työllisyyttä edistävästä ammatikurssitoiminnasta annettiin vuonna 1965 (KM 1970:B 71, 1). Voimassa ollut työllisyyslaki oli peräisin vuodelta 1963 ja perustui suurelta osin vuonna 1929 annettuihin työttömyysohjeisiin. Lain uudistamista varten asetettiin erityinen "Työllisyyslakikomitea", joka julkaisi kaksi mietintöä (KM 1971:B 33; KM 1971:B 134). Komitea omaksui selvästi kannan, jonka mukaan eräs työmarkkinoihin vaikuttavista keinoista on koulutus. Työttömyyskausina tulee koulutettavien määrää lisätä sekä koulutuksen tarjontaa lisäämällä että opetusohjelmia pidentämällä. Työvoiman kysynnän kasvaessa kou-

lutettavien valmistumista nopeutetaan supistamalla opetusohjelmia ja koulutusaikaa. Tällöin ammatillinen erityiskoulutus tapahtuisi työpaikoilla. (KM 1971: B 33, 1-10.)

Myös työvoiman uudelleen kouluttaminen muodostui oleelliseksi osaksi aktiivista työvoimapolitiikkaa 1970-luvulle tultaessa. OECD:n esimerkkiin viitaten esitettiin työvoimasta uudelleen koulutettavaksi noin 1 prosentti vuosittain. Koulutus oli tarkoitus hoitaa "tehokkaasti ja kohtuullisin kustannuksin" sitä varten rakennetuissa ammatillisissa kurssikeskuksissa. Tavoitteet olivat kuitenkin laajemmalla, ammatillisen aikuiskoulutusjärjestelmän luominen. (KM 1970:B 71, II.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena oli työvoimapulan kysynnän ja tarjonnan määrällinen ja laadullinen tasapainottaminen koko valtakunnassa. Määrällinen uudelleen koulutus-tavoite oli kirjattu myös vuoden 1970 vakauttamissopimukseen. (KM 1970:B 71, 3-4.) Jo vuoden 1969 työllisyysasetuksessa ammatillinen koulutus oli rinnastettu työhön siten, että siitä kieltäytyminen saattoi johtaa työttömyysavustuksen eväämiseen (Kalela 1989, 186).

Koulutus nähtiin nyt keinona lisätä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Kykenemättömyys sopeutua näihin liikkuvuusvaatimuksiin merkitsi rakenteellista työttömyyttä. Rakenteellista työttömyyttä voitiin vähentää periaatteessa kahdella tavalla: joko työtä ja työpaikkaa kehittämällä tai lisäämällä työvoiman sopeutumiskykyä. Ammatikurssikeskusten keskeiseksi tehtäväksi tuli työvoiman sopeutumiskyvyn lisääminen. (KM 1973:108, 1.)

Nykyisen vuonna 1987 laaditun hallitusohjelman mukaan koulutus on jo keskeinen osa työvoimapolitiikkaa. Koulutusta lisäämällä ja uudistamalla valmistaudutaan elinkeinoelämän rakennemuutoksiin. Ohjelman mukaan on lisättävä joustavaa koulutusta, kehitettävä yrittäjäkoulutusta sekä koulutus- ja oppisopimusjärjestelmää sekä laajennettava ammatillista aikuiskoulutusta. (Valtioneuvoston kertomus eduskunnalle 1988, 7.)

Työllisyyskoulutusjärjestelmä

Laki työllisyyttä edistävästä ammatikurssitoiminnasta vuodelta 1965 yhtenäisti varsin hajallaan tapahtuvaa koulutusta. Oppilaiden alaikärajaksi tuli 17 vuotta. Asetusta uudistettiin joiltakin osin vuonna 1968. Koulutuksen noustessa yhä merkittävämpään asemaan työvoiman tarjontaa koskeissa suunnitelmissa myös työllisyyskoulutuksen käytännön järjestelyt joutuivat uudelleen arvioinnin kohteeksi. (Tuulari 1981, 4.)

Alueellisesti varsin hajanaisella ja pienissä yksiköissä tapahtuvalla kurssitoiminnalla ei

nähty mahdollisuuksia selviytyä uusista mää-
rällisistä ja laadullisista tavoitteista. Kurssitoi-
minta keskitettiin erityisiin kurssikeskuksiin
lainmuutoksella vuonna 1970. Tämän jälkeen
ammattillisia kurssikeskuksia perustettiin nope-
aan tahtiin. Vuonna 1973 niitä oli jo 34; vuo-
den 1980 loppuun mennessä 43 sekä yhdek-
sän kurssiosastoa. Pysyviä oppilaspaiikkoja oli
noin 12 000. (Tuulari 1981, 4-6; Sarje 1983,
14.) Vuonna 1988 paikkoja oli noin 14 000
(KM 1988:34, liite 2). Kahden keskuksen yh-
teenliittämisen jälkeen kurssikeskuksia on ny-
kyisin 42 (KM 1988:34, 9).

Erityisesti Etelä-Suomessa vallinnut työvoim-
apula 1970-luvun puolivälissä osoitti kuitenkin,
että tavoitteissa ei oltu kaikin osin onnistuttu.
Työllisyyskoulutusta kritisoitiin myös siitä, että
se suuntautuu liian voimakkaasti työttömien ja
työttömyysuhan alaisten kouluttamiseen. Kou-
lutus ei suuntautunut kehitystä ennakoivasti.
Muina ongelmina nähtiin selkiintymättömyys
suhteessa ammattikouluihin sekä taloudellisten
etujen puutteellisuus suhteessa työttömyys-
turvaan. Koulutusta saivat järjestää myös kou-
lutukseen erikoistumattomat yksiköt, mikä ei
ainakaan parantanut koulutuksen arvostusta.
(KM 1988:34, 6-10.)

Vuonna 1976 annetun työllisyyskoulutuslain
tarkoituksena oli poistaa nämä epäkohdat.
Koulutettavien alaikäraja nostettiin joitakin
poikkeuksia lukuunottamatta 20 vuoteen. Kou-
lutusta suunnattiin aikuisille, jo työelämässä
olleille. Koulutukseen voitiin ottaa myös työssä
olevia, ei vain työttömiä. Työvoimaviranomai-
sten roolia vahvistettiin: työvoimaviranomai-
sten puoltava lausunto oli nyt kurssin aloittamisen
ehtona. Kurssien uusiksi järjestäjiksi hyväksyt-
tiin korkeakoulut, mutta muilta ulkopuolisilta
tämä oikeus evättiin. Koulutustuki yhtenäistet-
tiin työttömyysavustuksia ja -korvauksia vastaa-
vaksi. (KM 1988:34, 10-11.)

Kurssien kohderyhmää on myös kaiken aikaa
laajennettu. Kun aikaisemmin työllisyys-
koulutusta järjestettiin työttömille, niin nyt sitä
järjestetään kolmelle eri ryhmälle: työttömille
tai työttömyysuhan alaisille; henkilöille, joiden
ammattitaidon ylläpitämiseksi tai lisäämiseksi
täydennys- tai jatkokoulutus on tarpeen; ja vie-
lä niille, jotka tarvitsevat koulutusta siirtyäk-
seen ammatteihin, joilla ammattitaitoisesta
työvoimasta on huomattavaa puutetta. (Valtio-
neuvoston kertomus eduskunnalle 1988,
19-20).

Tapahtuneiden muutosten kanssa on yhe-
teensopiva ehdotus, jonka mukaan "työllisyys-
koulutus"-termi olisi korvattava jollakin "nyky-
aikaisemmalla nimellä" (esim. Lehtisalo
1988). Kurssikeskustoimikunnan mukaan työl-
lisyysskoulutus-nimike korostaa "opiskelijan
kannalta epäolennaista koulutuksen piirrettä".
(KM 1988: 34, 112-115). Jo aikaisemmin oli

kiinnitetty huomiota työllisyyskoulutuksen ar-
vostuksen ongelmiin: "On välttävää sen lei-
mautumista vain heikot ammatilliset valmiudet
antavaksi pitkäaikaistyöttömien koulutusmuo-
doksi" (KM 1983:81, liite, s. 7).

Uusimpien suunnitelmien mukaan ammatil-
lisista kurssikeskuksista ollaan kehittämässä
aikuiskoulutuskeskuksia, joilta työvoimahallin-
to ostaa työllisyyskoulutuspalvelut. Ehdotettu-
jen muutosten taustalla ovat ensinnäkin enna-
koidut muutokset työvoiman tarjonnassa. Työ-
markkinoille tulevat nuoret ikäluokat pienene-
vät ja työvoima lisääntyy. Ammatillisen aikuis-
koulutuksen tarve rakennemuutoksen oloissa
korostuu. Nuoria ei tulevaisuudessa enää riitä
jokaiseen vapautuvaan paikkaan. Toiseksi eh-
dotusten taustana on rahoitusvastuun ja järjes-
tämismvastuun erottaminen työllisyyskoulutuk-
sessa. Koulutusta tarjoavat laitokset on tarkoi-
tus asettaa kilpailutilanteeseen keskenään.

Työllisyyskoulutus työttömyyden vaihtoehtona

Työllisyyskoulutukseen hakeneiden maara ei
ole enää viimeisen vuosikymmenen aikana
kasvanut. Eniten hakemuksia (runsas 80 000)
jätettiin korkean työttömyyden vuonna 1978,
jolloin myös hakeminen useammalle kuin yh-
delle kurssille oli runsasta. Päällekkäishaku
näyttää tällä vuosikymmenellä vähentyneen
hakijoiden vähenemisen myötä. Aloittaneiden
ja suorittaneiden määrät näyttävät vakiintu-
neen sille tasolle, jolle ne viime vuosikymme-
nen korkean työttömyyden vuosina nousivat.

Työttömiä hakijoista on ollut keskimäärin
noin kaksi kolmasosaa — nelisenkymmentä-
hatta vuosittain. Työnvälityksen työttömistä
työnhakijoista työllisyyskoulutukseen hakeneet
työttömät ovat viime vuosina muodostaneet
noin neljänneksen.

Työllisyyskoulutus on edelleen toiminut
pääasiassa työttömien koulutuksena. Työttö-
miä on koko ajan ollut yli puolet koulutettavista,
heidän osuutensa on jopa kasvanut. Vuon-
na 1976 työttömien osuus oli 52,7 prosenttia,
vuonna 1987 peräti 58,3 prosenttia. Vastaavasti
työssä olevien osuus on pienentynyt. Vuonna
1976 heitä oli 26,9 prosenttia, vuonna 1987
enää 20,7 prosenttia. Työllisyyskurssien koulu-
tus ei ole tavoitteista huolimatta laajentunut
työttömyysuhan alaisiin vielä töissä oleviin tai
muihin kuin työttömiin uudelleen koulutusta
tarvitseviin. (KM 1988: 34, liite 1.)

Koulutuksen hakeneista on päässyt aloitta-
maan vuosittain kuutisenkymmentä prosenttia.
Kursseille pääsemisen todennäköisyys vaihte-
lee alueittain. Esimerkiksi vuosina 1987 ja
1988 oli eniten karsittuja Kuopion ja Hämeen
työvoimapiireissä. Helpoimmin kurssille pääsi
Lapin, Kainuun ja Vaasan piireissä.

KUVIO 1.

Työllisyyskoulutuksen aloittaneiden, suorittaneiden ja keskeyttäneiden määrät sekä koulutuksessa olevat keskimäärin vuosina 1975–88.

LÄHTEET: Työministeriön työllisyyskoulutustilastot; Työvoimakatsaus 32:1 1989, taulukko 24.

Työllisyyskoulutuksessa on ollut viime vuosina jatkuvasti keskimäärin 16 000 henkilöä, mikä on noin 0,6 prosenttia työvoimasta. Kuten kuviosta nähdään, työttömien määrän lisääntyessä 1970-luvun puolivälistä lähtien nousi työllisyyskoulutuksessa olevien osuus

jyrkästi. Kurseilla olevien kuukausikeskimäärät ovat nousseet moninkertaisiksi parinkymmenen vuoden aikana. Kun työllisyyskoulutus ”työllisti” vuonna 1968 keskimäärin noin 2500 opiskelijaa, oli määrä vuonna 1988 noussut 15 600 opiskelijaan.

KUVIO 2.

Työllisyyskoulutuksessa olevien osuus työvoimasta 1968–88.

LÄHTEET: STV 1979, taulukko 276; Työvoimakatsaus 32:1 1989, taulukot 2 ja 24.

Alueellisesti työllisyyskoulutus on painottunut Pohjois- ja Itä-Suomeen. Lapin, Oulun, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Kuopion ja Keski-Suomen työvoimapiirien alueilla keskimäärin yksi prosentti työvoimasta oli työllisyyskoulutuksessa vuoden 1987 aikana. Vastaava osuus Etelä-Suomessa oli vain 0,6 prosenttia. (Ks. myös Valtioneuvoston kertomus eduskunnalle 1988, taulukko 10.) Mikäli työllisyyskoulutuksen kohdentamisen kriteerinä käytetään työttömyysastetta, on sen painotus tarkoituksenmukainen. Työttömyysaste Pohjois- ja Itä-Suomen työvoimapiirien alueella on ollut keskimäärin kaksinkertainen etelään verrattuna.

Työllisyyskoulutus on painottunut sinne, missä työttömyys on suurinta. Jotta koulutuk-

sella voisi olla toivottuja vaikutuksia, olisi tämän uudelleen koulutetun työvoiman joko lähdeittävä hakemaan uutta ammattiaan vastaavia töitä etelästä tai pohjoisessa olisi oltava koulutusta vastaavia työpaikkoja. Pohjois- ja Itä-Suomen muuta maata korkeimmista työttömyyslukuista päätellen kumpikaan ei ole toivutussa määrin toteutunut, mitä kuvio 3 liikkuvuuden osalta osoittaa.

Koko maan tasolla ei työllisyyskoulutuksella voi sanoa olevan alueellista liikkuvuutta merkittävästi edistävää vaikutusta. Liikkuvuus lisääntyy ja vähenee ajallisesti työttömyystilanteiden vaihteluja seurailleen. Maan eri osissa työvoimapiiristä toiseen siirtyminen on myös erilaista.

KUVIO 3.

Työllisyyskoulutus ja alueellinen liikkuvuus 1975–88.

LÄHDE: Työministeriön työllisyyskoulutustilastot.

Kun työllisyyskurssin kautta siirtyi työvoimapiiristä toiseen vuonna 1975 vielä noin 16 prosenttia kurssin jälkeen työhön sijoittuneista, laski osuus vuonna 1978 seitsemään prosenttiin. Määrinä tämä merkitse putoamista 1500:sta alle tuhannen vuosina 1977 ja 1978. Tällä vuosikymmenellä on työllisyyskoulutuksen jälkeen uuden työvoimapiirin alueelle sijoittunut keskimäärin 1500–1800 henkilöä vuosittain, mikä on noin kymmenes osa kaikista työhön (joko koulutustaan vastaavaan tai muuhun työhön) sijoittuneista.

Osuudeltaan selvästi vähiten siirtyvät Uu-

denmaan työvoimapiirin alueella asuvat, jonne taas ennen työllisyyskurssia muualla asuneet useimmin siirtyivät. Uudenmaan työvoimapiirin alueelle vuosittain sijoittuneista kurssin suorittaneista on muualta tulleita 1980-luvulla ollut keskimäärin noin neljännes. Mikkelin työvoimapiiri taas nousee esiin alueena, josta keskimääräistä useammin lähdetään muualle työhön. Mikkelin työvoimapiiristä lähtöisin olevista työllisyyskoulutuksen kautta työhön sijoittuneista on vuosittain saanut muualta työpaikan tyypillisesti 15–20 prosenttia. (Ks. myös Sarje 1983, 81–85).

KUVIO 4.

Sijoittuminen koulutuksen jälkeen 1975–88.

Lähde: Työministeriön työllisyyskoulutustilastot

Työhön pääsy oli erityisen hankalaa vaikean työttömyyden oloissa 1970-luvun lopulla, jolloin kolmannes jäi koulutuksesta päästyään työttömäksi. Viime vuosina on työttömäksi jääneitä viitisentoista prosenttia. Työhön sijoittumisessa erottuvat toisistaan eri ryhmät sen mukaan, mikä on ollut sen työmarkkina-asema ennen koulutusta.

Ennen kurssia työttömänä olleista työllistyi vuosina 1977 ja 1978 noin 40 prosenttia. 1980-luvulla työmarkkinoiden ulkopuolelle tai työttömäksi on ennen koulutusta työttömänä olleista jäänyt 25–30 prosenttia. Parhaiten sijoituivat muita vakaammista työmarkkina-asemista koulutukseen tulevat (kuviossa eivät ole mukana ne, jotka on hyväksytty koulutukseen

"työttömyysuhan alaisina"). Työstä kursseille tulleista on koulutusalan työhön sijoittunut keskimäärin kaksi kolmesta. Osa työelämästäkin koulutukseen tulleista on kouluttanut itsensä työttömäksi — ilmeisesti uudelleenkoulutuskurssin kautta.

Työministerön keräämät tilastot eivät valitettavasti kerro sitä kaikkein olennaisinta asiaa, kuinka pysyvää työllisyyskoulutuksella saavutettu työmarkkina-aseman mahdollinen parantuminen ja työllistyminen ovat.

Työllisyyskoulutus osaksi koulutusjärjestelmää

Työllisyyskoulutuksen asema osana aktiivista työvoimapolitiikkaa on suhteellisen selkeä ja vakiintunut. Sen tavoitteena on työvoiman tarjonnan sopeuttaminen paremmin työvoiman kysyntää vastaavaksi. Tämä koskee sekä työvoiman määrää että laatua. Sen sijaan mikäli työllisyyskoulutusta tarkastellaan osana muuta koulutusta, on sen asema epämääräisempi. Se kantaa mukanaan tiettyjä negatiivisia perinteitä, jotka eivät voi olla vaikuttamatta sen asemaan ja arvostukseen niin työvoiman myyjien kuin ostajienkaan keskuudessa. Ammattikoulutuksen perinteinen ongelma, arvostuksen puute, on erityisesti työllisyyskoulutuksen ongelma. Toimiminen työttömien — siis yleensä sekä aikaisemmassa koulutuksessa ja työmarkkinoilla epäonnistuneiden — koulutuspaikkana heikentää sieltä saatujen muodollisten pätevyyksien arvostusta. Työllisyyskoulutuksella ei myöskään ole varsinaisesti asemaa osana muuta koulutusjärjestelmää. Aikuiskoulutuksestakin sen erottaa eräs oleellinen tekijä: aikuiskoulutus on vapaaehtoista, työllisyyskoulutus ei.

Työllisyyskoulutuksen laajentaminen ammattikurssikeskusverkoston rakentamisen avulla osuus ajallisesti yhteen elinkeinorakenteessa tapahtuneen muutoksen kanssa, jonka seurauksena alkutuotannosta vapautui runsaasti työvoimaa. Tämä työvoima oli kuitenkin osin puutteellisesti valmennettu uusiin olosuhteisiin. Työllisyyskoulutuksen oli osaltaan tarjottu ratkaista tämä ongelma.

Tilanne on kuitenkin muuttunut. Muuttohaluinen alkutuotannosta vapautuva työvoima on vähentynyt lähes olemattomiin ja jäljelle on jäänyt vaikeimmin työllistettävissä oleva työvoima niin etelässä kuin pohjoisessakin. Onko työllisyyskoulutus tarkoituksenmukainen keino hoitaa tätä ongelmaa? Onko koulutuksen puute perusongelmana tässä tilanteessa? Kaikkein heikoimmin koulutetun väestönosan kouluttaminen yhteiskunnallisen tasa-arvon näkökulmasta on sinänsä oikein. Eri asia on, parantaa ko se heidän elämänmahdollisuuksiaan. Mitään itseisarvoista merkitystä työllisyyskoulu-

tuksella koulutushierarkian alimpana askeleena tuskin on.

Nykyinen pyrkimys muuttaa ammattikurssikeskukset aikuiskoulutuskeskuksiksi on itse asiassa pitkälle vain vallitsevan tilanteen toteamista. Työllisyyskoulutus — sitähan ammattikurssikeskukset nimenomaan antavat — on jo suurimmaksi osaksi aikuisille annettavaa uudelleen- ja jatkokoulutusta. Tältä osin kaavailtu "uudistus" on jo pääosin toteutunut. Sen sijaan se kohdistuu edelleen pääasiassa työttömiin. Tältä osin tilanne tulisi mitä ilmeisemmin muuttumaan ja työttömien osuus kurssitettavista putoamaan. Uudistus saattaisi nostaa kurssikeskusten arvostusta ja pakottaisi koulutustarjonnan laajentamiseen. Silti avoimeksi jää, miten tämä vaikuttaisi työttömien asemaan (vrt. Kantokari 1988). Parantaako kurssikeskusten yleinen arvostuksen nousu heidän saamansa koulutuksen arvoa työmarkkinoilla, vai tarjotaanko heille koulutusta, joka ei muille kelpaa? Käytettävissä olevat tiedot aikuiskoulutuksesta viittaavat siihen, että koulutusta tulevat edelleen hakemaan ensi sijaisesti eniten koulutetut eivätkä vähiten koulutetut.

Mitkä ovat vaihtoehdot?

Koulutuksen merkitys osana työvoimapolitiikkaa on varsin huomattava. Kun valtion työmäärärahojen turvin työllistettiin vuonna 1987 noin 24 600 henkilöä ja työllisyyden hoidon erityistoimenpitein 81 530 henkilöä, oli koulutuksen osuus erityistoimenpiteistä (työllisyyskoulutus, ammatillisen koulutuksen väliaikainen laajentaminen, oppisopimuskoulutus ja koulutussopeutus) 41 800 henkilöä. Näin koulutuksen osuus kaikista työvoimapolitiikan keinoin työllistetyistä on 39 prosenttia. Jos mukaan laskeetaan vielä peruskoulun 10. luokka, kuten valtioneuvosto kertomuksessaan tekee (4 200 henkilöä), tulee koulutuksen osuudeksi 43 prosenttia. (Valtioneuvoston kertomus eduskunnalle 1988, 8.)

Vuoden 1987 loppuun asti voimassa olleen työllisyyslain mukaan työttömyyden hoitokeinot oli porrastettu seuraavasti: ensimmäisenä toimenpiteenä työvoimatoimisto pyrkii järjestämään työtä avoimilta työmarkkinoilta tai koulutuspaikan; mikäli nämä eivät onnistu, on pyrittävä järjestämään työtä valtion tai kotikunnan toimesta, ja lopuksi kaikesta huolimatta työtä vailla jääneelle voidaan maksaa työttömyysturvaa. (Valtioneuvoston kertomus eduskunnalle 1988, 7.) Koulutus on nostettu lähes tasavertaiseksi avointen työmarkkinoiden työpaikan kanssa, ja selvästi ohi valtion ja kuntien työllistämistöiden.

Kansainvälisissäkin tutkimuksissa (Ashton, Maquire & Spillsbury 1988, 53–65) havaittu alueellisten erojen huomioon ottamisen tär-

keys työvoimapolitiittisten toimenpiteiden suuntaamisessa pitää paikkansa myös Suomessa. Suomessa on kahdentyyppistä työttömyyttä. Toisaalta perifeeristen alueiden ja toisaalta keskusalueiden työttömyyttä. Työttömyyden syyt ovat kuitenkin erilaiset. Perifeeristen alueiden työttömyys on seurausta työpaikkojen puutteesta, mutta keskusalueiden työttömyys pikemminkin työpaikkojen ja työvoiman kohtaamisongelmista. Esiintyy rinnan sekä työttömyyttä että työvoimapulaa. Vapaa työvoima on varustettu vääränlaisilla kvalifikaatioilla. (Ks. esim. Piirainen 1988, 86).

Näiden kahden laadullisesti erilaisen ongelman hoito edellyttäneen erilaisia toimenpiteitä. Myös koulutuksen merkitys näillä alueilla on varsin erilainen. Taloudellisen toiminnan keskussissa koulutuksen mahdollisuudet näyttävät parhaimmiltä; koulutuksen avulla voidaan työvoiman "laatumääreitä" muuttaa helpommin työvoiman kysyntää vastaaviksi, mutta uusia työpaikkoja ei koulutuksen avulla voida luoda. Eli varsin lähellä on johtopäätös, jonka mukaan koulutuksen avulla ei juurikaan voida helpottaa periferiassa olevien työttömien asemaa. Työttömyysjakso kurssin avulla voidaan katkaista, mutta riittääkö se? Päätelmää tukee lisäksi tieto siitä, että erityisesti perifeerisiltä alueilta muuttohalukkuus kurssin jälkeen on kaikkein vähäisintä. Siellä koulutus joutuu toimimaan suuremmassa määrin työvoiman varastona sopivien työtilaisuuksien puutteessa. Tätä ei sinänsä pidetä yhteiskunnan kannalta ongelmana, sillä eräs työllisyyskoulutuksen tarkoitus on juuri työttömyyden vaihtoehtona toimiminen. Sen sijaan yksilön kannalta se epäilemättä on ongelma mikäli kurssin jälkeenkään ei ole mahdollisuuksia sijoittua työmarkkinoilla.

Toisaalta työllisyyskurssien toimeenpanosta vastanneet ammatikurssikeskukset rakennettiin aikana, jolloin nimenomaan eteläisessä Suomessa vallitsi työvoimapula. Työllisyyskurssien ensisijainen tarkoitus oli hoitaa tätä eteläisen Suomen työvoimaongelmaa. Tämä toimenpide oli siis alkuaankin suunnattu maan eteläistä osaa varten. Tätä taustaa vasten sen erilaiset mahdollisuudet maan eri osissa ovat täysin luonnollisia.

Työllisyyskoulutuksen yksi perustehtäviä on ollut pyrkimys vastata nopeasti työvoimalle asetuvien vaatimusten muutoksiin, joihin muu koulutusjärjestelmä ei kykene hidasliikkeisyytensä vuoksi reagoimaan. Tämä on kuitenkin merkinnyt työllisyyskoulutuksella hankitun "pikaturkinnon" markkina-arvon alttiutta nopealle inflaatiolle. Sen varaan ilman muulla koulutuksella hankittua oppiarvoa oleva ei voi rakentaa pysyvästi vankkaa työmarkkina-asemaa. Oppiarvolla lunastettu hyvä asema on pysyvä ja ura usein noususuuntainen.

Työllisyyskoulutuksen ensisijainen tehtävä ja sen suoma "oppiarvo" ovat välittömässä kytkennässä toisiinsa. Työllisyyskoulutuksen tehtävänä on ylläpitää työvoiman joustavuutta tuotantoelämän asettamien vaatimusten ja työmarkkinatilanteen muutosten mukaisesti. Tarcoitus on mahdollisimman nopeasti siirtää koulutettavaan työtehtävien edellyttämät kvalifikaatiot ja saada työvoima liikkumaan alueille, joilla tällaisiin taidoin varustettua työvoimaa kulloinkin kysytään.

Tämän koulutusjärjestelmän osan tarkoitus nimenomaan ei ole tehdä sitä mitä muu koulutusjärjestelmä tekee: myöntää tutkintoja, joiden suojiin työntekijä voi linnottautua omine ammatillisine ja yhteiskuntapolitiittisine vaatimuksineen (vrt. kredencialisoitumis- ja professionaalistumistendenssit). Päinvastoin joustavuuden nimissä on pyrkimys välttää juuri sitä. Samanaikaisesti kuitenkin tullaan merkinneeksi työntekijä muun koulutusjärjestelmän myöntämistä tutkinnoista poikkeavalla "meriitillä" — oman työpanoksensa huonosti kaupaksi saavan leimalla.

Työllisyyskoulutuksen pätevöittävä vaikutus kertoo myös jotain hyvin olennaista koulutuksen roolista työhön kvalifioijana ja hierarkiaan sijoittelijana. Kun oppiarvoon kiinnittynyttä muodollista pätevyyttä ei ole, ei saatu oppi — olipa se kuinka hyvää tahansa — pitemmän päälle säilytä arvoaan. Nimenomaan nimikkeet suojaavat haltijaansa. Nimikkeiden pysyvyys on samalla omiaan kätkemään sen tosiasian, että tosiasialliset valmiudet vanhenevat. Mutta vain oppiarvoina ja titteleinä aineellistuva koulutus on markkina-arvoltaan taattua. (Bourdieu & Boltanski 1981; ks. Kivinen 1988, 64–65).

Lähteet

- Ashton, David, Maquire, Malcom & Spilsbury, Mark. 1988. Local Labour markets and their Impact on the Life Chances of Youths. In Bob Coles (ed.) Young Careers. The search for jobs and the new vocationalism. Oxford: Open University, s. 53–65.
- Bourdieu, Pierre & Boltanski, Luc. 1981. Titel und Stelle. Teoksessa P. Bourdieu & al. (Hrsg.) Titel und Stelle. Über die Reproduktion sozialer Macht. Frankfurt am Main: Europäische Verlaganstalt, 89–155.
- Junka, Teuvo. 1986. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kehitys 1960–1984. Taloudellisen suunnittelukeskuksen selvityksiä n:o 21.
- Kalela, Jorma. 1989. Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kantokari, Timo. 1988. Ammatilliset kurssikeskukset muutosten edessä. Aikuiskasvatus 8:4, 39–41.
- Kivinen, Osmo. 1988. Koulutuksen järjestelmäkehitys. Peruskoulutus ja valtiollinen kouludoktriini Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 67.

- KM 1965: B 79. Työllisyyskomitean 1965 mietintö I.
- KM 1970: B 71. Ammattikurssikeskusten rakennusohjelmatoimikunnan mietintö.
- KM 1971: B 33. Työllisyyslakikomitean mietintö I.
- KM 1973: 108. Työllisyysammattikurssilakitoimikunnan mietintö I.
- KM 1983: 81. Ammatillisen koulutuksen kehittämis-toimenpiteiden kartoitustyöryhmän muistio. KM 1988: 34. Kurssikeskustoimikunnan mietintö. Kuusi, Pekka. 1961. 60-luvun sosiaalipoliittikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Helsinki: WSOY.
- Lehtisalo, Liekki. 1988. Rakennemuutos ja aikuisväestön koulutus. Julkaisussa Aikuisväestön koulutuksen tulevaisuudesta — taustoja ja tavoitteita. Opetusministeriön suunnittelusihteeristön keskustelumuiotia 1/1988, s. 7–26.
- Piirainen, Timo. 1988. Asema työmarkkinoilla ja sosiaalinen välinputoaminen. Tutkimus työmarkkinoiden eriytymisestä, hyvinvoinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön suunnitteluosasto. Selvityksiä n:o 4.
- Sarje, Aino. 1983. Vaihtoehtona työllisyyskoulutus. Selvitys maamme työllisyyskoulutuksen kehityslinjoista. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.
- STV 1979. Suomen tilastollinen vuosikirja 1979. Helsinki: Tilastokeskus 1980.
- Tuulari, Niilo. 1981. Työllisyyskoulutuksen kehitysvaiheet. Julkaisussa Ammatillisen kurssitoiminnan historiikki. Joensuu: Ammatillisten kurssikeskusten rehtorit ry., s. 4–13.
- Työministeriön työllisyyskoulutustilastot vuosilta 1975–1988.
- Työvoimakatsaus 32:1. 1989.
- Valtioneuvoston kertomus eduskunnalle 1988. Valtioneuvoston kertomus eduskunnalle toimenpiteistä työllisyyslain soveltamisessa vuonna 1987. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

become fairly established. The relationship with training policy is less distinct.

The flexibility of employment training has led to the creation of "instant certificates" which soon lose their market value and do not secure jobs for their holders on the labour markets. The same flexibility also means that such a labour force is most readily transferred back to the dole. As a part of the other adult education system, employment training might be able to become liberated from the problems associated with being the lowest rung in the education system's ladder. The position of unemployed persons will be improved only if the training provided is recognised as being equal to the corresponding certificates awarded at vocational schools. This will lead to the improvement of the status on the labour markets of employment training course students.

Silvennoinen, Heikki & Kivirauma, Joel 1989. Employment training: labour policy and training policy. *Aikuiskasvatus* 9, 4.

The role of training as a part of labour policy is quite significant. There are 42 vocational course centres which specialise in arranging employment training. Annually, these centres train some 30 000 unemployed persons and others threatened by unemployment. On completion of the course, more one in two on the average during the past 15 years have been able to get a job. Those who have been unemployed on entering the course have been less successful in getting a job than others. Regional mobility, on the other hand, has not been realised. The position of employment training as a part of the labour policy has