



Umpioiden ennustamisesta ennustamisen umpioon – koulutuksen ja ammattien epäsuhta

Johdanto

Korkeakoulutusta edellyttävien työpaikkojen osuus on kasvanut 27 prosentista 33 prosenttiin vuodesta 1995 vuoteen 2015. Korkeakoulutuksen osuus kaikesta työelämään valmistavasta koulutuksesta on pysynyt kutakuinkin ennallaan kahden viime vuosikymmenen ajan. Tarkastelen tässä artikkelissa, miten tämä epäsuhta selittyy.

Koulutuksen mitoitus perustuu koulutustarvearvioihin, joita Suomessa on tehty vuodesta 1978 lähtien. Koulutustarvearvioiden lähtökohtana ovat ennusteet työpaikkojen kehityksestä. Arvioinnin peruskaava on seuraava: koulutustarve = poistuma + työpaikkojen muutos. Poistuma ja työpaikkojen muutos arvioidaan ammattiryhmittäin ja koulutustarve saadaan vastaavuusavaimella, joka kertoo minkälainen koulutus pätevöittää työelämän ammatteihin.

Poistuma tarkoittaa sitä osaa työllisistä, joka siirtyy ennustejakson kuluessa työelämän ulkopuolelle. Siihen vaikuttavat ikärakenne (työeläkkeelle siirtyminen), kuolleisuus ja työkyvyn aleneminen. Ammattiryhmittäiset työllisyysarviot laaditaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan toimialojen (maatalous, teollisuus jne.) työllisyys, ja toisessa vaiheessa se, kuinka toimialojen työllisyys jakautuu ammattiryhmiin.

Vastaan asettamaani kysymykseen tarkastelemalla, minkälaisia 1) toimiala-arvioita 2) ammattirakennearvioita, 3) poistuma-arvioita

ja 4) ammatti-koulutus-vastaavuusavaimia on laadittu. Rajaankin tarkastelun alkavaksi 1990-luvun lopulta, jolloin koulutustarvearvioiden laatiminen siirtyi Opetushallitukselle. Sitä ennen arvioista vastanneet opetusministeriön suunnittelusihteeristö ja koulutussuunnittelun neuvottelukunta olivat toistuvasti päätyneet esittämään korkeakoulutuksen lisäämistä.

Jaan työelämän ammatit asiantuntija-ammatteihin ja työntekijäammatteihin (ks. Poropudas 2011, liite 1). Asiantuntija-ammatteihin kuuluvat ne työelämässä toimivat, joiden työtehtävät edellyttävät pääosin joko ammatikorkeaa- tai yliopistokoulutusta. Työntekijäammatteihin tullaan ammatillisesta koulutuksesta. Opetushallinnon tilastopalvelun (Vipunen) mukaan vuonna 2010 asiantuntija-ammatit työllistivät 750 000 henkeä ja työntekijäammatit 1,5 miljoonaa henkeä.

Tässä puheenvuorossa tarkastelen opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Opetushallituksen sekä Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (VATT) aiheeseen liittyviä raportteja ja niiden aineistoja. Käytettävissäni on ollut myös julkaisemattomia aineistoja, jotka olen saanut osallistuessani erilaisten työryhmien työskentelyyn.

Puheenvuoroni jakautuu kahteen osaan. Seuraavassa luvussa tarkastelen lyhyesti arvioiden keskeistä sisältöä. Esitettävät tiedot sisältyvät lähinnä 2010-luvulla laadittuihin raportteihin, mutta ne kuvaavat melko hyvin kaikkia

tarkasteluajanjaksona laadittujen raporttien tuloksia ja niissä käytettyjä menettelytapoja. Tämän jälkeen vedän tulokset yhteen ja esittän tulkinnan työelämän ja koulutustarjonnan epäsuhtaan vaikuttavista tekijöistä.

Koulutustarvearviot

Poistuma

Työelämästä tulevaisuudessa poistuvien määrä voidaan arvioida työllisten ikärakenteen perusteella, sillä seitsemän kymmenesosaa poistumasta johtuu työeläkkeelle siirtymisestä. Seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana työvoimamarkkinoiden ulkopuolelle siirtyvät yli 45-vuotiaat. Vuonna 2010 asiantuntija-ammateissa toimivista heitä oli 47 prosenttia ja työntekijöistä 44 prosenttia (taulukko 1). Verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen asiantuntijoiden poistuma kasvaa, työntekijöiden puolestaan lievästi supistuu.

Toimiala- ja ammattirakenne-ennusteet

Toimiala-alat voidaan jakaa asiantuntija- ja työntekijätoimialoihin sen mukaan, kuinka suuri asiantuntijoiden ja työntekijöiden osuus on kunkin toimialan työllisyydestä (Poropudas 2011, liite 2). Rakennemuutos on 1970-luvulta suosinut asiantuntijatoimialoja (kuvio 1). Koulutustarve-ennusteiden pohjana työministeriön ja VATT:n ennusteet (Ahokas ym. 2015) jatkavat rakennemuutosta, mutta arvioivat sen laantuvan huomattavasti tulevaisuudessa. Erityisesti

vähän asiantuntijoita työllistävän teollisuuden laskun on arvioitu hidastuvan tai peräti kääntyvän nousuun. Vastaavasti ennusteissa on arvioitu asiantuntijavaltaisten palvelualojen kasvun taittuvan.

Ammattirakenne-ennusteissa oletetaan myös asiantuntijoiden vahvan kasvutrendin taittuvan samalla tavalla kuin asiantuntijatoimialojen. Toimialakehitys selittää asiantuntija-ammattien vuosina 1970–2008 toteutuneesta työllisyysosuuden muutoksesta kaksi kolmasosaa. Ennusteissa toimialamuutos ei lisää asiantuntija-ammattien merkitystä enää lainkaan ja asiantuntija-ammattien työllisyyslisäys on seurausta toimialojen sisäisestä ammattirakennemuutoksesta (Poropudas 2011, 60).

Ammatti-koulutus-vastaavuusavain

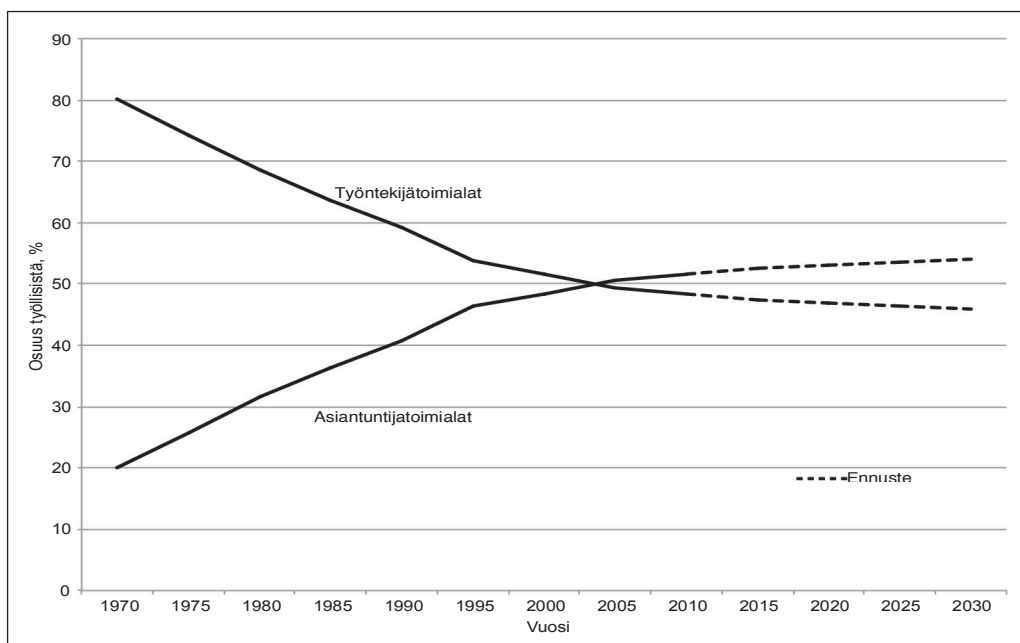
Opetushallitus on julkaissut käyttämänsä ammatti-koulutus-vastaavuusavaimet raporteissaan 1999 ja 2004. Sen jälkeen numeerisia, vertailukelpoisia tietoja ei ole ollut mahdollista saada julkisesti, vaikka raporteissa mainitaan avainten muutoksista. Vuoden 2011 raportti sisältää melkoisia muutoksia vuoden 2004 raportin avaimeen (taulukko 2). Vuoden 2004 raportissa arvioidaan, että puolet tulevaisuuden työpaikoista edellyttää ammatillista koulutusta, vajaa kolmasosa ammattikorkeakoulusta ja viidennes yliopistollista koulutusta. Vuoden 2011 raportti nostaa ammatillisen koulutuksen ja laskee korkeakoulutuksen osuutta.

Avaimen muuttamisen seuraukset näkyvät taulukosta 3, jossa on esitetty koulutuk-

TAULUKKO 1. Yli 45-vuotiaat ammattiryhmittäin vuosina 2005 ja 2010

Ammattiryhmä	Vuosi	Työlliset	Yli 45-vuotiaat	% työllisistä
Asiantuntijat	2005	699100	315100	45
Asiantuntijat	2010	750900	354300	47
Työntekijät	2005	1450100	648500	45
Työntekijät	2010	1525300	669200	44
Työlliset 1)	2005	2149200	963600	45
Työlliset 1)	2010	2276200	1023600	45

1) Ei sisällä työllisiä, joiden ammatti on tuntematon



KUVIO 1. Työntekijä- ja asiantuntijatoimialojen osuus työllisistä 1970–2030, toteutunut ja ennuste, % (OKM 2015)

TAULUKKO 2. Ammattien edellyttämät koulutukset Opetushallituksen 2004 ja 2011 arvioiden mukaisesti (Hanhijoki ym. 2004; OKM 2011)

Koulutus	OPH 2004	OPH 2011	OPH 2011/ OPH 2004, %
Ammatillinen koulutus	49,1	53,7	10
Ammattikorkeakoulu	29,2	26,7	91
Yliopisto	18,7	16,6	8
Muu	3,0	3,0	101
Yhteensä	100	100	

TAULUKKO 3. Koulutustarjonnan muutostarpeet Opetushallituksen vaihtoehtoisilla ammatti-koulutus-avaimilla (Hanhijoki ym. 2011, taulukko 2).

Koulutus	Aloittaneet	Laskenn. aloittajatarve		Ero 2009 aloittaneisiin	
		OPH 2004	OPH 2011	OPH 2004	OPH 2011
Ammatillinen koulutus	50600	47400	51800	-3200	1200
Ammattikorkeakoulu	28000	27400	25000	-600	-3000
Yliopisto	20200	19500	17300	-700	-2900
Muu		1600	1700	1700	1700
Yhteensä	98800	95900	95800	-2900	-3000

sen vuonna 2009 aloittaneet, Opetushallituksen vuosien 2011 ja 2004 kertoimien mukainen laskennallinen aloittajatarve sekä aloittajien muutostarve. Mikäli tarvelaskelmissa olisi edelleen pysytty vuoden 2004 avaimen tiedoissa, olisi ammatillista koulutusta pitänyt supistaa yli 3000 aloittajalla. Vuoden 2011 kertomilla ammatillisen koulutuksen osalta velat muuttuvat saataviksi, ja ammatillisen koulutuksen supistamisen sijasta päädytäänkin ehdotukseen ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen koulutuksen leikkaamisesta.

Yhteenveto ja tulkinta

Mistä siis johtuu se, että korkeakoulutuksen osuus koulutustarjonnasta ei muutu, vaikka työelämän muutos sitä selkeästi edellyttäisi? Koulutustarjonnan ja työelämän muutoksen välinen epäsuhta ei johdu poistumasta, sillä korkeakoulutusta edellyttävien asiantuntija-ammattien ikärakenne vanhenee tulevaisuudessa nopeammin kuin ammatillista koulutusta edellyttävien työntekijä-ammattien. Ikärakenteen muutos siis edellyttäisi korkeakoulutuksen lisäämistä.

Epäsuhtahan taustalla ovat työllisyysennusteet, joissa arvioidaan rakennemuutoksen hidastuvan huomattavasti. Tämä koskee ennen muuta toimiala-ennusteita, joiden seurauksena myös asiantuntija-ammattien työllisyyden kasvu jää matalaksi. Ylivoimaisesti tärkein tekijä on ammattien ja koulutusten vastaavuusarvioihin tehty muutokset. Ilman niitä koulutustarjontaa olisi muuttunut kutakuinkin samantahisesti työelämän muutoksen kanssa.

Pinnallinen tarkastelu saattaa antaa vaikutelman, että laaditut ennusteet – ennen kaikkea toimiala- ja ammatirakenne-ennusteet – ovat järkeviä, onhan aivan luonnollista olettaa, että rakennemuutoksen jyrkkyys häviää ajan myötä, eikä kehitys voikaan mennä aikaisemman kehityksen trendin pohjalta. On myös luonnollista, että myös ammatti-koulutus-avaimia tarkistetaan uusimman tiedon pohjalta.

Kuitenkin toimiala- ja ammatirakenne-en-

nusteista on käyty kriittistä keskustelua, jossa on ihmetelty, miksi aikaisemman kehityksen jyrkät ylä- ja alamäet muuttuvat tulevaisuudessa vaakasuoriksi viivoiksi (ks. esimerkiksi Poropudas 2006a ja 2006b). Toimiala- ja ammatirakenteen menneen kehityksen taustalla ovat muutokset teknologiassa, väestörakenteessa, elintasossa ja kulutusrakenteessa, talouden kansainvälistymisessä ja muissa tekijöissä. Selitystä tarvitaan vastaamaan kysymyksiin, miksi nämä tekijät lakkaavat vaikuttamasta tulevaisuudessa ja miksi kehitys kääntyy monilta osin jopa päinvastaiseksi menneen kehityksen kanssa. Selittämisen tarvetta korostaa se, että aikaisempien ennusteiden läpikäynti on osoittanut niiden yliarvioineen systemaattisesti teollisuuden ja työntekijäammattien ja aliarvioineen palveluiden ja asiantuntija-ammattien työllisyyskehityksen (ks. Poropudas 2011).

Ammatti-koulutus-avaimen tehty muutokset merkitsevät satojen miljoonien eurojen siirtymää korkeakoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen. Opetushallituksen vuoden 2011 raportin laskelmat olivat pohjana Kataisen hallituksen ohjelmaa koottaessa ja johtivat osaltaan ammattikorkeakoulutuksen jyrkkään supistamiseen. Koulutuksen kehittämissuunnitelmassa ei täysin noudatettu koulutustarvelaskelmien tuloksia, mutta ne asettivat kuitenkin leikkausten painopisteen ammattikorkeakouluihin. Leikkaukset johtivat oppilaitosten sisäänoton supistamiseen ja mittaviin opettajien irtisanomisiin. Opetushallituksen vuoden 2004 kertomilla liki koko vähentämistarve olisi kohdistunut ammatilliseen koulutukseen.

Kysymys on siitä, että työvoima- ja koulutustarve-ennusteet eivät ole pelkkää informaatiota tulevaisuuden kehityksestä, vaan väline, jolla jaetaan yhteiskunnan resursseja uudella tavalla. Väline kiinnostaa talouspolitiikkoja ja talouspolitiikan suunnittelijoita, sillä koulutettu työvoima on pääoman ja luonnonvarojen ohella tärkeä – ja yhä tärkeämmäksi nouseva – kansantalouden kehitykseen vaikuttava tekijä. Yritykset ja työnantajat haluavat varmistaa oman alansa työvoiman runsaan tarjon-

nan. Työntekijäjärjestöt pyrkivät turvaamaan jäsenistölleen riittävän koulutustason ja keskeisten alojen resurssikehityksen. Korkeakoulutettujen järjestöt ovat huolestuneita, ettei koulutuksen lisääminen johda korkeakoulutettujen työttömyyden kasvuun. Oppilaitoskentässä, sitä edustavissa järjestöissä (esim. opettajajärjestöissä) ja sen asioita hoitavassa hallintobyrokratiassa suhtaudutaan kriittisesti kaikkiin pyrkimyksiin vähentää niille uskotuja resursseja. Oma lukunsa on yhteiskunnallisten ideologioiden vaikutus: suomalaista yhteiskuntaa hallitsee kaippuu takaisin teollisuusyhteiskuntaan ja sen myötä pyrkimys suunnata teollisuudelle muita elinkeinoja enemmän resursseja.

Ennusteisiin kohdistuu huomattava yhteiskunnallinen paine olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen. Pyrkimykset muuttaa status quota johtavat edunsaajien aktivoitumiseen sekä sitä myöten poliitikkojen osallistumiseen päätöksentekoon. Taloudellisten resursien niukkeneminen saattaa joskus pakottaa toiminnan supistamiseen. Vähiten ääntä syntyy, kun uhriksi löydetään ryhmä, jonka takana ei ole mahtavia vaikuttajia.

Toimialaennusteiden laatiminen siirtyi viime vuosikymmenen lopussa työ- ja elinkeinoministeriöltä VATT:lle. Toimintaympäristöä tuntemattomat VATT:n tutkijat laativat ennusteen, joka kuvasi tulevaisuuden työllisyyden kehittymistä mahdollisimman todenmukaisesti. Ennuste nostatti ”hiukset pystyyn teollisuudessa”, sillä ”sen antama kuva ei ollut toivottava” (KL 2010). VATT:n tutkijat joutuivat tekemään uuden ennusteen, jossa teollisuuden toiveet otettiin paremmin huomioon. Tutkijat oppivat sen, minkä työllisyysennusteita aikaisemmin laatinut työministeriön Pekka Tiainen oli oppinut jo aikaisemmin: on kysyttävä teollisuuden toiveet ensiksi, ja vasta sen jälkeen jaettava muille toimialoille se, mikä on jäljellä.

Aiemmin koulutussuunnittelun neuvottelukunnan raporteissa (1978–1995) esitettiin korkeakoulutuksen lisäämistä. Se herätti ärtymystä korkeakoulutettuja, erityisesti lääkä-

reitä ja insinöörejä edustavien järjestöjen piirissä. Kokoomuksen Riitta Uosukaisen opetusministerikaudella koulutussuunnittelun neuvottelukunta ja sen sihteeristönä toiminut opetusministeriön suunnittelusihteeristö lakautettiin. Ennustetoiminta siirrettiin Opetushallitukseen.

Hyvän hallintomenettelyyn kuuluu, että päätöksentekoa ja sen valmistelua ei osoiteta edunsaajalle. Opetushallitus on koulutustarjontapäätösten keskeinen edunsaaja – Opetushallitus hallinnoi ammatillista koulutusta ja sen toimintaresurssit riippuvat olennaisesti siitä, miten arvioidaan tuleva koulutustarve. On mahdollista, että edunsaaja voi toimia neutraalisti tällaisessa tilanteessa, mutta edellytyksenä on, että valmistelussa käytetty tieto on avoimesti kaikkien saatavilla ja keskusteltavissa. Avoimuus on kuitenkin puuttunut Opetushallituksen toiminnasta: kukaan ulkopuolinen ei voi toistaa tehtyjä laskelmia eikä varmistua siitä, että ehdotukset perustuvat ilmoitettuihin tietoihin. Tämä on luonnollisesti tukahduttanut kritiikin ja rakentavan keskustelun. Tilannetta voi verrata yhdistykseen, jonka rahastonhoitaja kertoo auliisti yhdistyksen tulot ja menot, mutta kieltäytyy näyttämästä maksukuitteja edes tilintarkastajille.

Opetushallitus oli keskeisesti valmistelemassa opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän raporttia ”Suomi osaamisen kasvu-uralle” (OKM 2015). Raportin keskeisiin tuloksiin kuului toteamus, että uudetkin laskelmat osoittavat oikeaksi edellisen hallituksen päätöksen ammattikorkeakoulutuksen leikkaamisesta. Toteamukseen voi suhtautua vain ironialla, kun tiedetään, minkälaisen tietojen varassa edellisen hallituksen päätös syntyi. Raportissa kerrotaan myös uuden ammatti-koulutusavaimen laatimisen perusteista, mutta vertailu aikaisempaan avaimeen ja informaatio muutoksen perusteista puuttuu. Lisäksi raportissa vaikeutetaan lukijan mahdollisuutta kontrolloida laskelmien luotettavuutta, koska siinä esitetään valmiit koulutustiedot eikä edes niitä laskelmien yksittäisiä välivaiheita, joita Opetushallituksen ja opetusministeriön aikaisem-

mat raportit ovat sisältäneet. Koulutus ei ole vain opetushallinnon ja etujärjestöjen asia, sillä se koskettaa tavalla tai toisella koko väestöä. Myös päätöksenteon perustana olevan tiedon on oltava kaikille vapaasti saatavilla.

Viitteet

¹ Puheenvuoro edustaa kirjoittajan omaa näkemystä, eikä opetus- ja kulttuuriministeriö välttämättä jaa tätä näkemystä.

Lähteet

- Ahokas, J., Honkatukia, J., Lehmus, M., Niemi, J., Simola, A. & Tamminen, S. 2015. Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2015–2030. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT. 181. Tutkimukset 181.
- Hanhijoki, I., Kantola, S., Karikorpi, M., Katajisto, J., Kimari, M. & Savioja, H. 2004. Koulutus ja työvoiman kysyntä 2025. Ennakointituloksia tulevaisuuden työpaikoista ja koulutustarpeista. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2011:25.
- Hanhijoki, I., Katajisto, J., Kimari, M. & Savioja, H. 2011. Koulutus ja työvoiman kysyntä 2025. Ennakointituloksia tulevaisuuden työpaikoista ja koulutustarpeista. Helsinki: Opetushallitus.
- KL. 2010. Teollisuus hermostui VATT:n työvoimatutkimuksesta. Kauppalehti 13.4.2010.
- OKM. 2011. Tasapainoiseen työllisyyskehitykseen. Ehdotus koulutustarjonnan tavoitteiksi vuodelle 2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:16.
- OKM. 2015. Suomi osaamisen kasvu-uralle. Ehdotus tukintotavoitteista 2010-luvulle. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:14.
- Poropudas, O. 2006a. Makrotalouden rakennemuutoksen ja työperäisen maahanmuuton vaikutus koulutustarpeisiin – kommentteja Työvoima 2025 -väliraporttiin. Työpoliittinen Aikakausikirja 1/2006, 19–25.
- Poropudas, O. 2006b. Mitä aika vaatii? Mukautumisesta aktiiviseen tavoitteenasetteluun. Vastaus Pekka Tiäiselle. Työpoliittinen Aikakausikirja 2/2006, 78–81.
- Poropudas, O. 2011. Vinoutuneet koulutustarve-ennusteet. Työpoliittinen Aikakausikirja 3/2011, 58–66.