



POLICY BRIEF 2022:29

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinoilla on merkittävä määrä yksityistä liiketoimintaa

Eeva Majalahti, asiantuntija, MDI Public Oy

Kirsi Siltanen, asiantuntija, MDI Public Oy

Yksityiset ja julkiset koulutustoimijat ovat pääosin tyytyväisiä koulutusmarkkinoiden toimintaan ja sektorien väliseen työnjakoon, vaikka yksityistä markkinaa jääkin todennäköisesti syntymättä laajan julkisen tarjonnan vuoksi. Kilpailuneutraliteetin toteutumisesta on huolehdittava niissä markkinoiden osissa, joissa toimii sekä yksityis- että julkisomisteisia toimijoita. Jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinoiden laadun ja tarjonnan kehittäminen tarvitsee systemaattisesti kerättävää tietoa sekä yhteistyötä koulutuspolitiikan ja koulutusliiketoiminnan välillä muun muassa osaamisen tunnistamisen kehittämisessä.

Jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinat Suomessa

Koulutusmarkkinoilta puuttuu lyhytkestoista koulutusta

Suomessa osallistutaan verrattain paljon aikuiskoulutukseen¹. Suomi, kuten muutkin Pohjoismaat, investoivat koulutusjärjestelmän kautta elinikäiseen oppimiseen melko paljon verrattuna muihin Euroopan maihin². Samaan aikaan jatkuvan oppimisen tärkeys on vahvistunut, sillä työelämä ja sen edellyttämät osaamisvaatimukset muuttuvat kiihtyvällä tahdilla mm. digitalisaation ja automatisaation myötä. Työnantajat tarvitsevat osaavaa työvoimaa toimintansa uudistamiseksi ja ylläpitääkseen kilpailukykyä. Suomessa käynnissä olevan jatkuvan oppimisen uudistuksen painopisteenä on työikäisen aikuisväestön osaamisen kehittäminen. Jatkuvan oppimisen uudistuksen lähtökohtana on tunnistettu, että työllisyyden edistäminen ja muuttuvan työelämän vaatimukset edellyttävät vahvaa panostusta työikäisen aikuisväestön osaamiseen³.

OECD² on arvioinut, että suomalaisessa jatkuvan oppimisen koulutustarjonnassa on puutteita etenkin lyhyiden, työelämärelevanttien koulutusvaihtojen osalta. Tästä johtuen suuri osa jatkuvan oppimisen tarpeesta täytetään tutkintokoulutuksessa, mikä ei ole koulutusjärjestelmän tai yksilön kannalta tarkoituksenmukaista. OECD:n mukaan Suomen tulisi monipuolistaa erityisesti non-formaalialla koulutustarjontaa ja vahvistaa kannusteita osallistua tarkoituksenmukaiseen koulutukseen. Näiden lisäksi suositetaan kokonaisvaltaisten tieto- ja ohjauspalveluiden tarjoamista koulutuksiin hakeutumista tukemaan.

Yksityinen markkina täydentää julkista tarjontaa

Suomessa on syntynyt markkinaehtoista koulutustarjontaa erityisen paljon yritysten ja muiden organisaatioiden johdon koulutukseen. Yksityiset yritykset eivät pääosin koe, että julkinen koulutusjärjestelmä kilpailee yritysten palvelujen kanssa. Tutkimuksen perusteella yksityisen tarjoamat koulutuspalvelut eivät vahvasti keskity tietyille sisältöalueille, vaan muodostavat useita erillisiä, osin hyvin tarkkarajaisia markkinasegmenttejä.

Julkisen tarjonnan laajuuden vuoksi yksityistä tarjontaa jää syntymättä. Koulutustarjoajat pitävät tätä kuitenkin suomalaisen yhteiskunnan ominaisuutena, ei varsinaisena

markkinahaittana. Yritysten palveluiden rooliksi muotoutuu julkisen koulutustarjonnan täydentäminen. Kilpailuneutraliteetin toteutumisesta on huolehdittava niissä markkinoiden osissa, joissa toimii sekä yksityis- että julkisomisteisia toimijoita.

Markkinoita on vaikea kehittää ilman ajantasaista tietoa

Yksityisestä koulutustarjonnasta ja toimijoista ei synny systemaattista tietoa. Jatkuvan oppimien tietoperustaa heikentää julkisten toimijoiden moninaisuus – koulutusta tarjoavat organisaatiomuodoiltaan, rahoituspohjiltaan ja kohderyhmiltään keskenään hyvinkin erilaiset toimijat. Tiedon saatavuus jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinasta on heikko myös siksi, että rahavirrat koulutukseen tulevat merkittävilta osin työnantajilta tai kouluttautuvilta henkilöiltä itseltään⁴. Koska koulutusmarkkina on tietoperustaltaan pirstaleinen, on sen kehittämistarpeita vaikea tunnistaa. Kehittämissä politiikkaa on myös vaikea kohdistaa kenttään, jonka toimijat eroavat toisistaan merkittäväällä tavalla mm. sääntelyn osalta.

Markkinatuntemus hyödyttää koulutus-, työllisyys- elinkeino- ja kilpailupolitiikkaa.

Tässä tutkimuksessa tuotettua tietoa voidaan hyödyntää jatkuvan oppimisen kehittämisessä paremmin väestön ja elinkeinoelämän osaamistarpeita palvelevaksi. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tarjonnan roolien tunteminen on keskeistä uudistuksen toimeenpanolle. Koulutusmarkkinoiden rakennetta koskevaa tilannetietoa voidaan hyödyntää myös mm. kilpailulainsäädännön ja -politiikan tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa, koulutusalan kokonaisuuden tutkimuksessa ja alan tietoperustan kehittämisessä.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen päätavoitteena oli kuvata Suomessa markkinaehtoisesti toteutetun työikäiselle aikuisväestölle suunnatun ja työelämän tarpeisiin vastaavan koulutuksen laajuutta ja tarjontaa. Tutkimus tarkasteli ensisijaisesti sellaista markkinoilla olevaa koulutusta, joka on aikuisväestölle suunnattua, pääosin lyhytkestoista ja ei-tutkintoon johtavaa. Koulutustarjonnan selvittämiseksi tutkimuksessa kartoitettiin a) yksityisten koulutustoimijoiden tuottamaa, b) julkisten koulutustoimijoiden tuottamaa sekä c) yksityisen ja julkisen sektorin (hybridi) yhteistyössä tuottamaa jatkuvan oppimisen koulutustarjontaa. Painopisteenä oli markkinaehtoinen koulutustarjonta, josta aiempaa tietoa on erityisen niukasti.

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten hyvin julkinen koulutus ja yksityisesti rahoitettu koulutus kokonaisuutena vastaavat työ- ja elinkeinoelämän koulutustarpeisiin?
2. Syntyykö päällekkäistä koulutustarjontaa ja jääkö joitakin koulutuksen kohderyhmiä ja osaamistarpeita kattamatta?
3. Korvaako kokonaan tai osittain julkisesti rahoitettu koulutus koulutuksen markkinaehtoista kysyntää?
4. Millainen kilpailutilanne markkinoilla on ja mitkä ovat markkinoiden kehittämisen mahdollisuudet ja esteet?

Tutkimuksen keskeisimpiä määrällisiä aineistoja olivat Tilastokeskuksen ja Vipusen tilastoista koostettu peruskartoitus koulutuksen järjestäjistä ja oppilaitoksista (n=548) sekä koulutusmarkkinatarjontaa kartoittava kysely yrityksille (n=695). Lisäksi kerättiin otos markkinaehtoisesta koulutustarjonnasta koulutusta tarjoavien organisaatioiden verkkosivuilta ja Finder.fi -yrityshakemistosta (n=219). Tutkimuksessa käytettyä tilastotietoa täydennettiin kohdennetuilla tietopyynnöillä ministeriöille, oppilaitoksille ja vi-rastoille.

Tutkimuksessa kerättiin laadullista aineistoa haastattelemassa jatkuvan oppimisen kehittämisen parissa työskenteleviä asiantuntijoita eri sektoreilta (n=47). Näiden teema-haastattelujen lisäksi tehtiin yksityiskohtaisempia tapaustutkimushaastatteluja suomalaisten suuryritysten edustajille (n=3), jotta voitiin selvittää henkilöstön osaamisen kehittämisen käytäntöjä koulutusta ostavan yrityksen näkökulmasta. Tutkimuksen aikana järjestettiin kaksi työpajaa, joista ensimmäinen keskittyi koulutusmarkkinan jäsen-nysten ja määritelmien sekä tutkimuksen alustavien löydösten validointiin, ja toinen koulutusmarkkinan kokonaisuuden kehittämismenetelmien ja -tavoitteiden kirkastami-seen.

Tulokset ja johtopäätökset

Suomessa on syntynyt markkinaehtoista koulutustarjontaa erityisen paljon yritysten ja muiden organisaatioiden johdon koulutukseen. Tutkimuksen perusteella yksityisen tarjoamat koulutuspalvelut eivät vahvasti keskity vain tietyille sisältöalueille, vaan muodostavat useita erillisiä, osin hyvin tarkkarajaisia markkinasegmenttejä. Koulutus-markkina on alueellisesti jakautunut keskittyen suuriin kaupunkeihin. Verkkokoulutus-ten yleistymisen takia maantieteellinen keskittyminen ei ole merkittävästi koulutuksen saatavuuteen vaikuttava seikka. Olennaisempaa on kansainvälisen koulutuksen kasvu erityisesti johdon ja asiantuntijoiden koulutuksessa.

Markkinaehtoista koulutusta tarjoavat yritykset ovat liikevaihdoltaan enimmäkseen pieniä, mutta skaala ulottuu myös satojen miljoonien liikevaihdolla toimiviin suuryrityksiin.

Markkinaehtoista koulutusta tarjoavat yritykset ovat liikevaihdoltaan enimmäkseen pieniä, mutta skaala ulottuu myös satojen miljoonien liikevaihdolla toimiviin suuryrityksiin. Suurelle osalle toimijoista työelämän osaamistarpeisiin vastaava lyhytkestoinen markkinaehtoisesti tarjottava koulutus on vain osa organisaatioiden toimintaa. Harvemmillle toimijoille se on pääasiallista toimintaa, joka tuottaisi merkittävimmän osa tulovirrasta. Tämä kuvastaa jatkuvaan oppimiseen liittyviä koulutusmarkkinoita. Koulutukset täydentävät muuta toimintaa ja muita palveluita sekä tuovat muun toiminnan päälle tulovirtaa.

Yksityiset yritykset eivät pääosin koe, että julkinen koulutusjärjestelmä kilpailee yritysten palvelujen kanssa.

Nykyinen, vahvasti julkiseen koulutusjärjestelmään nojaava malli vaikuttaa toimivan koulutuksen tarjoajien näkökulmasta varsin hyvin. Julkisen koulutusjärjestelmän oletetaan lähtökohtaisesti vastaavan osaavan työvoiman saatavuudesta ja perustutkinnoista. Yksityiset yritykset eivät pääosin koe, että julkinen koulutusjärjestelmä kilpailee yritysten palvelujen kanssa. Sen sijaan huomattava osa näkee, että yritysten palvelut täydentävät julkista koulutustarjontaa. Julkisen tarjonnan laajuuden vuoksi yksityistä tarjontaa jää kuitenkin syntymättä. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen herättää yritys-toimijoissa huolta erityisesti julkisissa hankinnoissa.

Koulutusyritykset odottavat liikevaihtonsa kasvavan tulevaisuudessa. Yksityisen markkinan kehityshaasteena on se, että suomalaisessa kulttuurissa on sitkeä ajatus koulutuksen maksuttomuudesta. Toisaalta työelämässä tutkinnoilla on vahva asema osaamisen osoittamisessa. Nämä yhdessä kanavoivat aikuisten jatkuvan oppimisen kysyntää julkisvetoiseen ja tutkintotavoitteiseen järjestelmään sellaisissakin tilanteissa, joissa lyhytkestoisempi ja/tai markkinaehtoinen koulutus olisi toimiva ratkaisu. Markkinaehtoinen koulutus kohdistuu pääosin maksukykyiseen ja -haluiseen asiakaskuntaan yritysmarkkinoilla, mutta julkisten hankintojen kautta yksityistä koulutustarjontaa on myös muun muassa työllisyyskoulutuksissa.

Johtopäätökset

Koulutusmarkkinoiden tarjoama jatkuva oppiminen asettuu suomalaisen julkisen koulutusjärjestelmän jatkumoksi. Kattava, arvostettu ja toimivaksi koettu julkinen koulutusjärjestelmä vaikuttaa markkinaehtoisen koulutustarjonnan mahdollisuuksiin. Tämä nähdään kuitenkin suomalaisen yhteiskunnan ominaisuutena. Yrityksissä vallitsee konsensus siitä, että julkinen koulutusjärjestelmä tuottaa tietyntasoisien perusosaamisen, jota voidaan yrityksissä jalostaa ja kehittää vastaamaan liiketoiminnan tarpeita. Suomessa on totuttu maksuttomaan tutkintokoulutukseen ja tästä johtuen jatkuvan oppimisen rakenteen mahdolliset muutokset synnyttävät keskustelua kustannusten oikeudenmukaisesta jaosta yksilön, työnantajan ja yhteiskunnan välillä.

Vaikka suomalaista tutkintokoulutusta, erityisesti korkeakoulutusta arvostetaan suuresti suuryrityksissä, ei sama arvostus automaattisesti ulotu suomalaiseen jatkuvan oppimisen markkinaan.

Keskeisenä tulevaisuuden haasteena on suomalaisen jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinan asema globaalissa kilpailussa. Vaikka suomalaista tutkintokoulutusta, erityisesti korkeakoulutusta arvostetaan suuresti suuryrityksissä, ei sama arvostus automaattisesti ulotu suomalaiseen jatkuvan oppimisen markkinaan. Suurissa yrityksissä osaamista kehitetään pitkälti organisaatioiden sisällä ja ostettavan koulutuksen kriteerit ovat korkeat. Tapaustutkimusten perusteella digitaalisuus, skaalautuvuus ja globaali näkökulma kielen ja kulttuurintuntemuksen osalta ovat keskeisiä kriteereitä sisällöllisen laadun lisäksi. Suomalaisuus ei ole koulutushankinnoissa erityinen kriteeri, vaan prioriteettina on koulutuksen sopivuus globaalisti toimivan yrityksen muuttuviin osaamistarpeisiin. On selvää, että kansainvälinen koulutustarjonta haastaa suomalaista koulutusmarkkinaa. Suomen koulutusmarkkinoita on toistaiseksi suojannut paitsi markkinoiden, myös kielialueen pieni koko. Väestön koulutustason nousu voi edesauttaa koulutuksen kysynnän suuntautumista yhä vahvemmin kansainvälisille markkinoille. Kielelliset, kulttuuriset ja maantieteelliset rajat menettävät merkitystään jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinoilla.

Kielelliset, kulttuuriset ja maantieteelliset rajat menettävät merkitystään jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinoilla.

Koulutusmarkkinan kokonaisuuden tietopohja on heikko, erityisesti yksityisen, markkinaehtoisien koulutuksen volyymin, sisältöjen ja toimijoiden osalta. Tietoperustan hajanaisuus ja puutteellisuus vaikeuttavat jatkuvan oppimisen kehittämistä, mutta myös koulutukseen hakeutumista, niiden vertailua ja arvioimista käytännössä. Tietoperustan heikkous juontuu osittain koulutusmarkkinan käsitteellisestä sekavuudesta, joka vaikeuttaa koulutusmarkkinan kokonaisuuden, sisäisten suhteiden ja dynamiikan hahmottamista. Eri toimijoiden kesken ei jaeta yhtenäistä, yksiselitteistä käsitteistöä, joka mahdollistaisi kattavan ymmärryksen. Kokonaisuudessaan koulutusmarkkinoilta puuttuu yhteinen keskustelu yksityisen ja julkisen rooleista. Keskustelun lisäksi puuttuvat myös keskustelijat, koska kentän hajanaisuudesta johtuen toimijat eivät itsekään aina tunnista omia roolejaan suhteessa muihin, tai tiedä, millaista kehittämiss politiikkaa koulutusmarkkinaan liittyy tai tarvittaisiin.

Suosituksset

Koulutusmarkkinat Suomessa -tutkimuksen kolme toimenpidesuosituksia ovat koulutusmarkkinan käsitteiden ja tietoperustan monipuolistaminen, pienten osaamiskokonaisuuksien vieminen läpi jatkuvan oppimisen eri käytäntöjen sekä osaamisen tunnistamisen kehittäminen julkisen ja yksityisen yhteistyönä.

Pienten osaamiskokonaisuuksien toimintamallien kehittäminen tukee lyhytkestoisien koulutuksen saatavuutta, markkinoiden moninaisuutta sekä lyhytkestoisien koulutuksen arvostuksen lisääntymistä työmarkkinoilla. Pienten osaamiskokonaisuuksien vahvistaminen ei koske vain koulutuksen järjestämistä, vaan myös koulutuksen tuen, tilastoinnin ja kehittämistyön kaltaista systemaattista institutionalisoitumista. Pienten osaamiskokonaisuuksien systemaattinen kehittäminen yhteisin periaattein eri koulutustasojen ja -sektorien kesken voi olla merkittävä parannus jatkuvan oppimisen maailmaan. Tässä termiä pienet osaamiskokonaisuudet käytetään yleisenä terminä, vrt. Euroopan Unionin neuvoston suositus 2022.

Koska koulutusmarkkinoilla ei ole yhtenäistä osaamisen tunnistamisen järjestelmää, on yksityisiltä markkinoilta hankittu osaaminen vaikeasti mitallistettavissa ja vertailtavissa.

Pienten osaamiskokonaisuuksien kehittämiseen liittyy olennaisesti osaamisen tunnistaminen. Koska koulutusmarkkinoilla ei ole yhtenäistä osaamisen tunnistamisen järjestelmää, on yksityisiltä markkinoilta hankittu osaaminen vaikeasti mitallistettavissa ja

vertailtavissa. Yhtenäinen järjestelmä helpottaisi paitsi hankitun osaamisen tunnistamista, myös koulutusten laadun ja sisältöjen vertailua. Tämä voi myös ohjata koulutusta tutkintojärjestelmästä lyhytkestoisempaan koulutukseen. Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä tutkintoa on totuttu pitämään takeena osaamisesta ja koulutuksen laadusta, jolloin lyhytkestoiset koulutukset voivat näyttäytyä vähempiarvoisina. Täydennyskoulutuksen tarpeen valumista tutkintokoulutuksen puolelle pidettiin keskeisenä koulutuspoliittisena haasteena.

Jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinaa koskeva tieto on heikointa yksityisen markkinan osalta, mutta myös julkista koulutusmarkkinaa koskevissa tiedoissa on puutteita. Jatkuvan oppimisen määritelmälliset haasteet, moninaiset rahoitustavat ja erilaiset luokittelunäkökulmat ovat merkkejä ilmiökokonaisuudesta, jonka tietoperustan kypsyystaso on vielä matala. Näin ollen myöskään päätöksentekoa jatkuvan oppimisen tilanteesta ei voida vielä nojata yksityiskohtaiseen, jatkuvasti tuotettavaan tietoon, joka huomioisi jatkuvan oppimisen julkiset ja yksityiset toimijat. Jo lähtökohtaisesti koulutuksen rooli ostettavana ja myytävänä hyödykkeenä jää jatkuvan oppimisen keskustelussa toistuvasti tunnistamatta. Siksi myös yksityisen markkinan olemassaolo jää tietoperustassa ja kehittämisessä usein huomioimatta.

Lisälukemista

Siltanen, K., Koramo, M., Majalahti, E., Sillanpää, K., Ålander, T., Nyman, J., Varvola, T., Erkkilä, K. & Ranta, T. (2022). Jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinat Suomessa. Markkinan kokonaiskuvan hahmottelua. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:59. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-471-2>

Viitteet

¹ Eurostat (2021) Adult learning statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Adult_learning_statistics

² OECD (2020), Continuous Learning in Working Life in Finland, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2ffcfe6-en>.

³ OKM (2019) Parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus. <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM033:00/2019>

⁴ Aho, M. & Ranki, S. (2018), Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahoitusvirtoihin. Sitra. Sitran selvityksiä 134.

Lisätietoja:

Toimitusjohtaja, KTT **Tommi Ranta**, MDI Public Oy
040 588 2839, tommi.ranta@mdi.fi, www.mdi.fi

Koulutusmarkkinat Suomessa (KARMA) on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Opetusneuvos Sanna Hirsivaara
Opetus- ja kulttuuriministeriö, sanna.hirsivaara@gov.fi

MDI

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet