

TEM raportteja

37/2013

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun toimivuus ja vaikuttavuus

TK-Eval
Kajaanin yliopistokeskuksen
Aikuis- ja täydennyskoulutuspalvelut AIKOPA

Työllisyys- ja yrittäjyysosasto
16.10.2013



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Sisältö

Yhteenveto	3
1 Johdanto	7
1.1 Tausta.....	7
2 Selvitystehtävä ja selvityksen tietopohja.....	9
2.1 Selvityksen tavoite.....	9
2.2 Selvitystyötä ohjaava ajattelutapa.....	10
2.3 Selvityksen tietopohja.....	11
3 Selvityksen tulokset	19
3.1 Kohdentuminen TE-toimiston asiakkaisiin ja kannustaminen koulutukseen	19
3.1.1 Asiakastiedot URA-järjestelmästä suhteessa vertailutietoihin	19
3.1.2 Asiakaskyselyyn vastanneiden tilanne ennen omaehtoista opiskelua	22
3.1.3 Johtopäätökset ja suositukset.....	27
3.2 Palveluprosessin toimivuus TE-toimistossa	29
3.2.1 Prosessin kulku ja siihen vaikuttavat seikat.....	29
3.2.2 Omaehtoisen opiskelun suhde muihin palveluihin ja opiskelumahdollisuuksiin	40
3.2.3 Kotoutujien omaehtoinen opiskelu	49
3.2.4 Palveluprosessin kehittäminen	52
3.2.5 Johtopäätökset ja suositukset.....	68
3.3 Palvelun tuloksellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus.....	73
3.3.1 Tavoitekoulutus ja -ammatti.....	74
3.3.2 Tilanne opintojen jälkeen	76
3.3.3 Tehokkuus	83
3.3.4 Johtopäätökset ja suositukset.....	84
Lähteet.....	88
Liitetaulukot URA-aineistosta.....	89

Yhteenveto

Tähän tiivistelmään on koottu työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun toimivuutta ja vaikuttavuutta koskevan selvityksen havainnoista lyhyt yhteenveto sekä aihealueittain esitetyt kehittämissuosituksot.

Selvityksen toteuttivat TK-Eval ja Kajaanin yliopistokeskuksen Aikuis- ja täydennyskoulutuspalvelut AIKOPA tammi-kesäkuussa 2013. Selvityksen tekijöinä olivat TK-Evalista erikoistutkijat Keimo Sillanpää ja Tommi Ålander sekä AIKOPasta projektitutkija Sirpa Korhonen, suunnittelija Ville Manninen ja erikoistutkija Jouni Ponnikas.

Selvityksen asiakasnäkökulma painottuu työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevien tilanteeseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (jatkossa JTYPL) 916/2012 mukaisesti. Kotoutumislain mukaisesti tuetun omaehtoisen opiskelun tarkastelu jouduttiin tarkastelussa jättämään taustalle asiakkaisiin kohdistuneen tiedonhankinnan tulosten keskittyessä lähes kokonaan työttömyysetuudella opiskeleviin.

Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettu omaehtoinen opiskelu osoittautui selvityksen perusteella työllisyyden hoidossa toimivaksi täsmätyökaluksi, jota voidaan käyttää harkiten tietyille kohderyhmille tietyissä tilanteissa ja jonka käytöstä on saatu hyviä tuloksia. Toimintamallin kohderyhmä on hyvin tunnistettu ja sen suosio on kasvanut koko ajan käyttönotostaan lähtien. Se täydentää TE-toimistojen käytössä olevia keinoja työllistymisen edistämässä ja lisää työttömien opiskelumahdollisuuksia synnyttäen sitä kautta aitoa lisäarvoa yhteiskunnallisesti ja yksilön kannalta. Selvityksen perusteella useista eri näkökulmista tarkasteltuna mahdollisuus opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella on parannus TE-toimiston palveluihin verrattuna aikaisempaan tilanteeseen.

Tuettu omaehtoinen opiskelu on houkutelut etenkin naisia ja siihen päätyneillä on suhteellisen vähäinen kokemus työelämästä. Se profiloituu halutulla tavalla aikuisväestön mahdollisuudeksi koulutuksensa päivittämiseen tai uuden ammattipätevyyden hankkimiseen. Koulutustaustaltaan työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelleet ovat hyvin vaihteleva ryhmä ja eroavat siinä selvästi työvoimakoulutuksessa olleista. Myös heidän pohjakoulutuksensa on keskimäärin selvästi korkeampi työvoimakoulutukseen osallistuneiden pohjakoulutukseen verrattuna. Työttömyysetuuden saaminen on ollut kohderyhmälle olennainen tekijä ja monelle myös edellytys opiskelun aloittamiselle, vaikka taloudellisesti omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella ei pidetäkään hyvänä ratkaisuna. Keskeistä opiskelun aloittamisessa on ollut sen sopiminen henkilöiden elämäntilanteeseen ja vaikutus työuran kehittymiseen.

Selvityksen tiedonhankinnassa saatu aineisto antaa viitteitä siitä, että työttömyysetuudella tuettuun opiskeluun päätyneitä yhdistävä tekijä on hyvä opiskelumotivaatio. Tämä epäilemättä näkyy hyvinä tuloksina opintojen valmistumisessa, mutta sillä on vaikutusta myös kohderyhmän hyvään työllistymiseen. Motivoituneiden ihmisten saaminen opintojen pariin on tärkeä asia siinäkin mielessä, että ilman tätä heille tarjottua mahdollisuutta he olisivat jättäneet opintonsa suorittamatta. Toimintamallin avulla on saatu kiinni juuri sellaisia ihmisiä, jotka opintojensa päivittämisen, täydentämisen tai alanvaihtamisen myötä saavat paremmat mahdollisuudet menestyä työmarkkinoilla.

Työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun yksi tärkeä piirre on siihen liittyvä harkinta, joka tehdään TE-toimistoissa. Koska harkinnassa on pohjimmiltaan kysymys siitä, voidaanko henkilölle myöntää työttömyysetuus opiskeluunsa maksimissaan 24 kuukauden ajalle, siihen liittyy voimakas lataus niin asiakkaan taholta kuin asiaa käsittelevän virkailijan suunnasta. Kun ajatukset eivät ole samansuuntaiset, syntyy ristiriitatilanteita. Lisäksi TE-toimistojen asiantuntijoiden tehtävänä oleva koulutuksen työllistävyyden arviointi on aidosti vaativa tehtävä, koska kysymys on tulevaisuuden ennakoinnista ja huomioon on otettava myös asiakkaan yksilölliset

tekijät. TE-hallinnon edustajat suhtautuvatkin omaan onnistumiseensa työllisyysnäkökymien huomioimisessa hieman empiivästi. Selvityksessä saadut työllistymistulokset osoittavat kuitenkin, että TE-hallinnon edustajien epärointi onnistumisensa suhteen on turhaa. Tulokset ovat hyviä. On hyvä kuitenkin ottaa keskusteluun, olisiko kaikissa TE-toimistoissa syytä siirtyä käytäntöön, jossa omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella päättää sitä varten asetettu työryhmä.

Palveluprosessin läpivientiin liittyen suurimmaksi haasteeksi on koettu työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun seuranta. Raportissa tuodaan esille monia esimerkkejä seurannan aiheuttamista hankaluuksista. Seurannan yksinkertaistaminen ei kuitenkaan sekään ole ongelmatonta, minkä vuoksi asian kehittämisessä lienee syytä hakea kompromissia toisaalta seurantaan liittyvän työn keventämisen, toisaalta tuen maksamisen perusteiden säilymiseen liittyvän valvonnan väliltä. Byrokratian vähentämiseen pitää kuitenkin pyrkiä. Siihen voidaan päästä lisäämällä opiskelijoiden omaa vastuuta siitä, että he huolehtivat etuuden saamisen ehtojen täyttymisestä.

Myös tehokkuuden lisäämiseksi olisi tärkeää saada itse päätöksenteko- ja seurantaprosessia nykyistä yksinkertaisemmaksi ja joustavammaksi, jolloin voitaisiin vähentää TE-hallinnossa ja oppilaitoksissa tähän käytettävää työaikaa. Tehokkuutta voidaan lisäksi parantaa yhtenäistämällä TE-toimistojen tulkintoja ja käytäntöjä.

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu on ollut nykymuodossaan mahdollista jo reilusti yli kolmen vuoden ajan. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että toimintamallin parissa työskentelevillä henkilöillä niin TE-toimistoissa kuin oppilaitoksissa on tarvetta saada koulutusta aiheeseen liittyen. Koulutuksessa voidaan yhtenäistää käytäntöjä, käydä läpi ongelmatilanteita ja vahvistaa omaa ammattitaitoa. Myös TE-toimistojen asiantuntijoiden peruskoulutuksessa omaehtoisen opiskelun pelisääntöjen selvittäminen ja vahvistaminen on aiheellista.

Selvityksen perusteella näyttää todennäköiseltä, että työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettu omaehtoiseen opiskeluun liitetty 24 kuukauden enimmäistukiaika ohjaa opiskelijoita ammatilliseen tutkintoon ja ainakin ammatinvaihtoa ajatellen tämä aikaraja palvelee enimmäkseen ammatillisia tutkintoja suorittavia henkilöitä. Korkeasti koulutetuista se palvelee lähinnä opintonsa loppuun saattavia tai niitä täydentäviä henkilöitä. Selvityksessä on osittain sen vuoksi päädytty ehdottamaan, että järjestelmää kehitettäessä käsiteltäisiin mahdollisuudet, joilla opintojen valmistumista voitaisiin auttaa myös niissä tapauksissa, joissa 24 kuukauden tukiaika jää liian lyhyeksi ja joissa opinnot sen vuoksi uhkaavat jäädä kesken.

Tulostensa puolesta toimintamalli näyttää jo nykymuodossaan erittäin toimivalta. Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelleet ovat suorittaneet opintonsa erittäin hyvällä läpäisyprosentilla, sillä opiskelunsa päättäneistä suurin osa, 84 prosenttia, oli saavuttanut tavoittelemansa koulutustason. Kuusi kuukautta opintojen päättymisen jälkeen työssä olevien osuus (61 %) oli huomattavasti korkeampi kuin ennen opintoja (34 %). Vastaavasti työttömien osuus (22 %) oli opintojen jälkeen paljon opintoja edeltävää aikaa (49 %) matalampi. Opiskelulla omaehtoisesti työttömyysetuudella on siten merkittävää työllistymisvaikutusta ja siitä saadut tulokset ovat paremmat kuin esim. työvoimakoulutuksessa.

Seuraavien otsikoiden alle on koottu raportissa esitetyt kehittämissuosituksset. Niiden taustalla vaikuttavat johtopäätökset ovat varsinaisissa käsittelyluvuissa.

Kohdentuminen TE-toimiston asiakkaisiin ja kannustaminen koulutuksiin

- Työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun kohderyhmä on oikein tunnistettu ja se on osuvasti suunnattu – sille on olemassa aitoa kysyntää. Sen vuoksi tulee varmistaa, että resurssit palvelun tarjoamiseen pidetään riittävällä tasolla ja annetaan palvelulle myös mahdollisuus luontaiseen kasvuun.

Palveluprosessin toimivuus TE-toimistossa

- Asiakkaan näkökulmasta TE-hallinnossa omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella koskevan käsittelyn ja päätösprosessin pitää olla mahdollisimman yksiselitteinen ja johdonmukainen. Ratkaisut pitäisi pystyä tekemään myös mahdollisimman nopeasti ja tuensaannin edellytysten selvittämisen, työvoimapoliittisen harkinnan ja koko tapauksen käsittelyn tulos tulisi näkyä asiakkaan suuntaan yhtenä ratkaisuna.
- Väliaikatietojen kertominen asiakkaalle hänen tapauksensa käsittelyn ja päätöksentekoprosessin aikana ei kaikissa tapauksissa ole tarkoituksenmukaista, koska prosessin kuluessa näkymät lopputuloksen suhteen voivat vaihdella. Mikäli prosessin kulku halutaan pitää mahdollisimman avoimena, on TE-toimiston virkailijoiden pystyttävä esittämään asiakkaalle ymmärrettävästi käsittelyn eri vaiheissa lopputulokseen vaikuttavat asiat.
- Asian käsittely työryhmässä mahdollistaa sen, että myöntämisperusteet ovat yhtenevät ja estetään se, etteivät yksittäisten virkailijoiden mielipiteet esimerkiksi työmarkkinatilanteen kehittymisestä pääse liikaa vaikuttamaan päätökseen. Sen vuoksi kaikissa TE-toimistoissa pitäisi siirtyä käytäntöön, jossa työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskeluoikeuden myöntämisestä päättää sitä varten asetettu työryhmä.
- Asiakkaan kanssa tulee käydä läpi kaikki oleelliset työhallinnon tarjoamat vaihtoehdot ja mahdollisuudet, kun keskustellaan hänen kouluttautumisestaan ja työllistymisestään.
- Työvoimakoulutuksen taakkana on sen negatiivinen imago, joka on syntynyt aikojen kuluessa. TE-hallinnossa onkin syytä miettiä, olisiko tarpeen ryhtyä kampanjoimaan työvoimakoulutusten maineen puhdistamiseksi ja ihmisten mielikuvien muokkaamiseksi tämän päivän todellisuutta vastaavalle tasolle.
- Kotoutujille suunnattavan koulutuksen tarjoajien tulee huolehtia siitä, että koulutuksen laatu on riittävän korkealla tasolla.
- TE-toimistojen asiantuntijoiden riittävästä osaamisesta ja osaamisen säännöllisestä ylläpidosta tulee huolehtia omaehtoiseen opiskeluun liittyvissä kysymyksissä. Omaehtoisen opiskelun parissa työskenteleville asiantuntijoille on hyödyllistä järjestää mahdollisuus kokemustenvaihtoon, vertaisoppimiseen. Asiakkaiden näkökulma on tässä olennainen, minkä vuoksi huomiota on kiinnitettävä erityisesti neuvonnan kehittämiseen.
- Oppilaitosten ja TE-hallinnon keskinäistä vuoropuhelua on jatkossa syytä lisätä ja hakea sen kautta yhteisymmärrys myös niistä vaatimuksista, joita työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu eri hallinnonaloilla asettaa.
- Opintojen etenemisen seuranta ei vaikuta erityisen tarkoituksenmukaiselta tehtävältä TE-toimistoille. Se sitoo resursseja, on työlästä ja vaatii erikoisosaamista. Tulisi harkita, pitäisikö seurantaa ylipäänsä keventää tai ainakin keskittää sitä enemmän TE-toimistoissa ja varmistaa samalla osaaminen siihen.
- Yksi mahdollisuus järjestelmän keventämiseksi olisi, että opiskelijan omaa roolia seurannassa kasvatettaisiin: hän toimittaisi TE-toimistoon todistuksen oppilaitoksesta todistaakseen, että hänellä on opiskelupaikka, ja toimittaisi oman suunnitelmansa suoritettavista opinnoista. Hän myös itse vastaisi tuon suunnitelman realistisuudesta ja todenmukaisuudesta. Lisäksi opintojen etenemisen todentamiseen riittäisi opiskelijan oma ilmoitus. Nykyisinkään, vaikka oppilaitoksista annetaan erilaisia selvityksiä opintoihin liittyvistä suunnitelmista ja niiden etenemisestä, vastuu opintojen suorittamisesta ei ole tiedontuottajalla vaan opiskelijalla itsellään.

- Mikäli oppilaitoksilla säilytetään entisenlainen rooli opintojen laajuuden ja päätoimisuuden selvittämisessä, koulutuspalvelujen tuottajan lomaketta on aiheellista korjata niin että se ei jätä asioihin tulkintamahdollisuuksia. Myös lomakkeen täyttämiseen pitää olla ohjeet.

Tuloksellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus

- Työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskeluoikeutta myönnettäessä tulisi huomioida tutkinnon kesto sekä selvittää ja samalla varmistaa rahoitusmahdollisuudet myös sille ajanjaksolle, joka ylittää omaehtoiselle opiskelulle asetetun kahden vuoden aikarajan. Järjestelmätasolla voitaisiin pohtia, olisiko harkinnanvarainen tuki mahdollinen myös 24 kuukauden määräajan täytyttyä erityisten syiden nojalla.
- TE-hallinto seuraa vuosittain työvoimapolitiisilta toimilta sijoittumista avoimille työmarkkinoille 3 ja 6 kk toimenpiteen päättymisen jälkeen. Olisi tarpeen liittää myös työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun päättäneiden sijoittumistiedot ko. seurantaan (<http://www.tem.fi/julkaisut>). Opiskelun tukimuodon merkitys on koko ajan kasvamassa, minkä vuoksi on myös tarkoituksenmukaista seurata sen tuloksia systemaattisesti.
- Tehokkuuden lisäämiseksi on tärkeää saada itse päätöksenteko- ja seurantaprosessia nykyistä yksinkertaisemmaksi ja joustavammaksi, jolloin voidaan vähentää TE-hallinnossa ja oppilaitoksissa tähän käytettävää työaikaa. Tehokkuutta voidaan lisäksi parantaa yhteinäistämällä TE-toimistojen tulkintoja ja käytäntöjä. Prosessin kehittämiseksi TE-toimistoihin onkin syytä antaa näistä asioista tarkentavaa informaatiota ja koulutusta.

1 Johdanto

1.1 Tausta

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna on ollut tietyn edellytyksin mahdollista vuoden 2010 alusta lähtien. Toimintamallin tarkoituksena on parantaa aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvata ammattitaitoisen työvoiman saantia. Vuoden 2012 loppuun asti työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua säätelivät laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) ja työttömyysturvalaki (1290/2002) ja sitä ohjasi TEM:n ohje työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella (TEM/427/03.01.05/2011). Lakimuutoksen myötä vuoden 2013 alusta lähtien työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua on säädellyt laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja ohjannut TEM:n ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM/439/00.04.01/2012). Työttömyysturvalain osalta tilanne vastaa aiempaa myös 2013 alkaen. Lisäksi kotoutujien omaehtoisen opiskelun säädöspäätöksiä on laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, Kotoutumislaki).

Vuonna 2010 toteutettu uudistus mahdollistaa työttömyysajan käyttämisen aikaisempaa laajemmin opiskeluun, maksimissaan 24 kuukautta. Myös etuuden saamiselle aiemmin koulutuspäivärahajärjestelmässä asetetut työhistoriaa- ja vaatimukset on poistettu. Lisäksi työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta on uudistuksen myötä tullut taloudellisilta etuuksiltaan entistä yhdenvertaisempi vaihtoehto työvoimakoulutukselle.

Opiskelun tukemisesta on sovittava TE-toimiston kanssa, jonka jälkeen maksetaan opintojen ajalta työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Lisäksi maksetaan kulukorvausta (aik. ylläpitokorvaus). Työttömyysturvan ansio- ja peruspäivärahan enimmäisaika kuluu myös opiskelun aikana.

Työttömyysetuutta opiskelun ajalta voi saada TE-toimistossa oleva työtön työnhakija, jonka työnhaku on voimassa. Opiskelijan tulee olla vähintään 25-vuotias. Ehtona on myös, että TE-toimisto on todennut koulutustarpeen ja arvioinut opiskelun parantavan opiskelijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia työmarkkinoilla.

Työttömyysetuudella tuetaan vain päätoimista opiskelua. Näitä ovat yliopiston tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaminen, vähintään 75 kurssin laajuiset lukio-opinnot sekä opinnot, joiden laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä tai kolme opintoviikkoa opiskelukuukaudelta kohden tai 25 tuntia viikossa, mikäli opintojen laajuutta ei ole määritelty opintoviikkoina tai -pisteinä. Opintojen tulee johtaa ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon, yliopistossa tai korkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai mainittujen tutkintojen osien suorittamiseen. Opinnot voivat olla myös ammatillisesta koulutuksesta tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaista lisä- ja täydennyskoulutusta tai avointa yliopisto- tai ammattikorkeakouluopetusta.

Työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevissa lain perusteluteksteissä todetaan, että työttömyysetuuden ei ole tarkoitus korvata normaalia opintotukea, minkä vuoksi etuuden saamiselle on 25 vuoden ikäraja. Opiskeluaika puolestaan on rajattu 24 kuukauteen, koska tavoitteena on työnhakijan mahdollisimman nopea sijoittuminen avoimille työmarkkinoille.

Laissa kotoutumisen edistämisestä todetaan mm., että **omaehtoisesti opiskelevalla maahanmuuttajalla** on oikeus kotoutumistukena maksettavaan työmarkkinatukeen, jos hänellä on TE-toimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä ja jos opiskelusta on sovittu hänen kotoutumissuunnitelmaansa. Maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opiskelun tukemi-

nen kotoutumistuella edellyttää, että kyse on suomen tai ruotsin kielen opiskelusta taikka opiskelu tapahtuu pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Kotoutumistuella voidaan tukea myös luku- ja kirjoitustaidon opiskelua. Lisäksi tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työharjoittelua tai kansalaisjärjestö- taikka muuta vapaaehtoistoimintaa. Tuettavan omaehtois- sen opiskelun kestosta vähintään puolet tulee olla opintoja tai niihin liittyvien tehtävien suoritta- mista. Erona JTYPL:n mukaiseen omaehtois- sen opiskelun tukemiseen on myös se, että kotoutu- mistuella omaehtoisesti opiskeleville ei ole 25 vuoden ikäraja. Opintojen ei myöskään tarvitse olla päätoimisia.

2 Selvitystehtävä ja selvityksen tietopohja

2.1 Selvityksen tavoite

Selvityksen lähtökohtana on työ- ja elinkeinoministeriön 12.10.2012 päivätty tarjouspyyntö, jossa kuvataan työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun toimivuutta ja vaikuttavuutta koskevan selvityksen tavoitteita ja tehtäviä seuraavasti.

Selvityksen tavoitteena on arvioida työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun toimeenpanon toimivuutta ja vaikuttavuutta vuodesta 2010 lähtien vuoden 2012 loppuun suhteessa sille lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin. Selvityksen tuloksia tulisi tarkastella myös vuoden 2013 alusta voimaan tulevan uuden, julkisista työvoimapalveluista annetun lain sekä siihen kytkeytyvien TE-toimistojen uusien palvelumallien ja -linjojen valossa.

Tuetun omaehtoisen opiskelun vaikuttavuutta ja toimivuutta työllistymisen ja ammattitaidon parantamiseen kannustavana välineenä tulee tarkastella osana muita tarjolla olevia työvoimapalveluja ja aikuisten tuettuja opiskelumahdollisuuksia. Erityisesti omaehtoisen opiskelun lisäarvoa tulee tarkastella suhteessa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja muihin aikuisten omaehtoisen koulutuksen mahdollisuuksiin.

Selvityksessä vastataan mm. seuraaviin kysymyksiin:

Kohdentuminen TE-toimiston asiakkaisiin/asiakkaiden kannustaminen koulutukseen

Miten työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu kohdentuu eri asiakasryhmiin? Kohderyhmätarkastelussa otetaan huomioon työnhakijan taustatekijät, kuten ikä, terveys, kansalaisuus, koulutustausta, lähtö- ja tavoiteammatti, työttömyyden kesto, työttömyyttä edeltävä tilanne ja mahdollinen aikaisempi asiakkuus.

Kannustaako tuki omaehtoiseen opiskeluun sellaisia kohderyhmiä, jotka eivät muutoin olisi osallistuneet koulutukseen? Miten kohdentuminen eroaa työvoimapolitiittisen koulutuksen kohderyhmistä?

Palveluprosessin toimivuus TE-toimistossa; omaehtoisen opiskelun rooli suhteessa muihin palveluihin, koulutustarve ja palvelupolut

Onko palvelu- ja koulutustarvearvioinnin lähtökohtana asiakkaan kanssa sovittu yksilöity työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma? Perustuuko koulutukseen ohjautuminen asianmukaisesti todennettuun koulutustarpeeseen? Toteutuuko työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi laissa tarkoitetulla tavalla?

Miten asiakkaan oikeutta omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella on TE-toimiston päätöksessä perusteltu? Miten on opiskelualojen (lähtö-/tavoiteala) työllisyysnäkökulmat (yli-/alitarjonta, tasapaino) otettu huomioon päätöksenteossa? Miten työnhakijan tilanne on hahmoteltu työllistämissuunnitelmassa tai sitä vastaavassa suunnitelmassa omaehtoisen koulutuksen jälkeen (työllistyminen, jatkokoulutus, muu)?

Onko työnhakijalle tarjottu muita työvoimapalveluja tai koulutusmahdollisuuksia ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista? Ovatko tarjotut palvelut olleet toisiaan täydentäviä vai onko palveluissa havaittavissa päällekkäisyyttä?

Mikä on työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun lisäarvo muihin opiskelumahdollisuuksiin nähden (uusien kohderyhmien saavuttaminen ja työllistyminen jne.)? Mikä merkitys on

työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun osittain erilaisilla opiskelijalle koituvilla kustannuksilla työnhakijoiden hakeutumiseen kumpaankin koulutukseen?

Toimivatko kotoutumislain (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) perusteella toteutettava opiskelu ja julkisista työvoimapalveluista annetun lain perusteella tapahtuva omaehtoinen opiskelu toisiaan täydentäen kohderyhmille vai onko palveluissa havaittavissa päällekkäisyyttä?

Mitkä seikat ovat hankalimpia TE-toimiston näkökulmasta tuetun omaehtoisen opiskeluoikeuden selvittämisessä ja päätöksenteossa? Mitkä ovat keskeisimmät palveluprosessia koskevat muutostarpeet toimeenpanossa TE-toimiston, työnhakijan ja oppilaitoksen näkökulmasta?

Kaventaako työnhakijoiden omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella muiden ryhmien mahdollisuuksia osallistua omaehtoiseen koulutukseen?

Onko työttömien omaehtoinen koulutus muuttanut hallinnonalojen vastuita eri kansalaisryhmien koulutuksessa?

Palvelun työvoima- ja koulutuspoliittinen tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Kuinka suuri osa työttömien omaehtoisen opiskelun aloittaneista on suorittanut tutkinnon tai sen osan? Kuinka suuri osa aloittaneista on keskeyttänyt koulutuksen? Mitkä ovat mahdollisen keskeyttämisen syyt eri aloilla ja asiakasryhmissä?

Missä määrin kohdentamisella on helpotettu rekrytointiongelmia tai tuettu ammatillista (lähtöammatti > opiskelun tavoiteammatti) alueellista liikkuvuutta?

Mikä on opiskelleiden koulutuksen jälkeinen työllisyystilanne? Toiminta (työssä, työtön, koulutuksessa, muualla missä) kolmen kuukauden, puolen vuoden ja/tai vuoden päästä tuetun koulutuksen päätyttyä?¹

Mitä palveluja työttömäksi palaaville on tarjolla omaehtoisen opiskelun päätyttyä?

Palvelun tehokkuus

Mikä on tutkijan arvio omaehtoisen koulutuksen kustannuksista suhteessa saatuihin hyötyihin yksittäisen asiakkaan ja työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta?

2.2 Selvitystyötä ohjaava ajattelutapa

Työssä noudatettiin taustalla muutamia keskeisiä ohjaavia ajattelutapoja. Seuraavissa kappaleissa on esitetty näistä keskeisimmät.

Triangulaatio

Selvityksessä käytettiin ns. monitaho- ja monimenetelmänäkökulmaa eli triangulaatiota. Tämä tarkoittaa sitä, että aineistojen ja tiedonkeruun, analyysin ja metodologian sekä kohderyhmien suhteen käytettiin useita eri menetelmiä ja arviointikysymyksiä tarkasteltiin useiden eri osallisten näkökulmasta. Rinnakkaisten menetelmien ja aineistojen käyttäminen parantaa arvioinnin luotavuutta, kun sama johtopäätös voidaan saavuttaa useilla eri lähestymistavoilla.

¹ Tieto jäi tältä osin vajaaksi, koska kyseisiä tietoja ei saatu Tilastokeskuksesta.

Selvityksessä hyödynnettiin sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tiedonhankinta kohdistettiin työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun toimeenpanossa eri tasoilla oleviin toimijoihin, mikä tarkoittaa ko. opiskelussa olleita ja olevia, TE-hallinnon alue- ja paikallistason virkailijoita sekä oppilaitosten ja korkeakoulujen edustajia. Lisäksi pohjatietoa saatiin työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojärjestelmistä.

Summatiivinen ja formatiivinen näkökulma

Toiminnan onnistuneisuutta jälkikäteen tarkasteltaessa kyseessä on ns. **summatiivinen** näkökulma. Tässä näkökulmassa kiinnitetään huomio toiminnan kautta aikaan saatuihin tuloksiin ja vaikutuksiin. Syitä tulosten saavuttamiseen ja saavuttamattomuuteen ei kuitenkaan voida ymmärtää, ellei tutkita prosesseja, toimeenpanoa, jonka kautta tulokset ja vaikutukset ovat syntyneet.

Selvittämisen kohteina voivat summatiivisessa näkökulmassa toki olla pelkästään saavutetut tulokset ja vaikutukset, joita mitataan erityisillä tulos- ja vaikutusindikaattoreilla. Tällöin saadaan kuva siitä, mitä tuloksia ja vaikutuksia on saavutettu sekä siitä, miten hyvin tavoitteeksi asetettuja tuloksia ja vaikutuksia on saavutettu. Tulosten mittaaminen ei kuitenkaan kerro mitään siitä, miksi mainitun kaltaisiin tuloksiin ja vaikutuksiin on päästy tai miksi tulokset ja vaikutukset ovat jääneet joiltakin osin saavuttamatta. Vastauksia näihin miksi-kysymyksiin saadaan ainoastaan prosesseja analysoimalla. Tällöin puhutaan **formatiivisesta** näkökulmasta. Jos selvityksessä pitäydytään saavutettujen tulosten ja vaikutusten analysointiin ilman lopputulosten taustalla olevien syntyprosessien analysointia, jäädytään toiminnan analysoinnissa pinnalliselle kuvauksen tasolle eikä edistetä tyydyttävästi syiden ymmärtämistä ja kollektiivista oppimista. Kollektiivisen oppimisen tukemisen tuleekin olla selvityksen tavoitteena. Näin ollen työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun toimintamallin tutkimuksen tulee antaa palautetta toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäksi myös toimintamalliin liittyvien prosessin sujuvuudesta.

Toiminnan hallinta

Selvityksessä katsotaan, miten oikeaan osuneita toiminnan eri vaiheissa tehdyt toimenpiteet ovat olleet. Selvityksen viitekehyksen mukaisesti **kohteena** yleensä ovat:

- Toiminnan relevanssi (työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun toimintamallin lähtökohdat, tavoitteet, keinot ja ohjaus)
 - Tehdäänkö oikeita asioita?
- Toiminnan toteutusprosessi (toiminta)
 - Tehdäänkö asioita oikein?
- Toiminnan tavoitteiden toteutuminen (tuloksellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus)
 - Onko saatu aikaan tavoiteltuja asioita?
 - Onko toimittu tehokkaasti?
 - Mitä tulee tehdä jatkoa ajatellen? Kehittämissuosituks.

2.3 Selvityksen tietopohja

Selvitystyö aloitettiin tammikuussa 2013 tilaajan kanssa tehdyn sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Työtä varten haettiin työ- ja elinkeinoministeriöstä lupaa käyttää työ- ja elinkeinotoimiston asiakaspalvelun tietojärjestelmästä (URA) luovutettavia tietoja kohderyhmän henkilöistä. Lupa myönnettiin helmikuun alussa 2013.

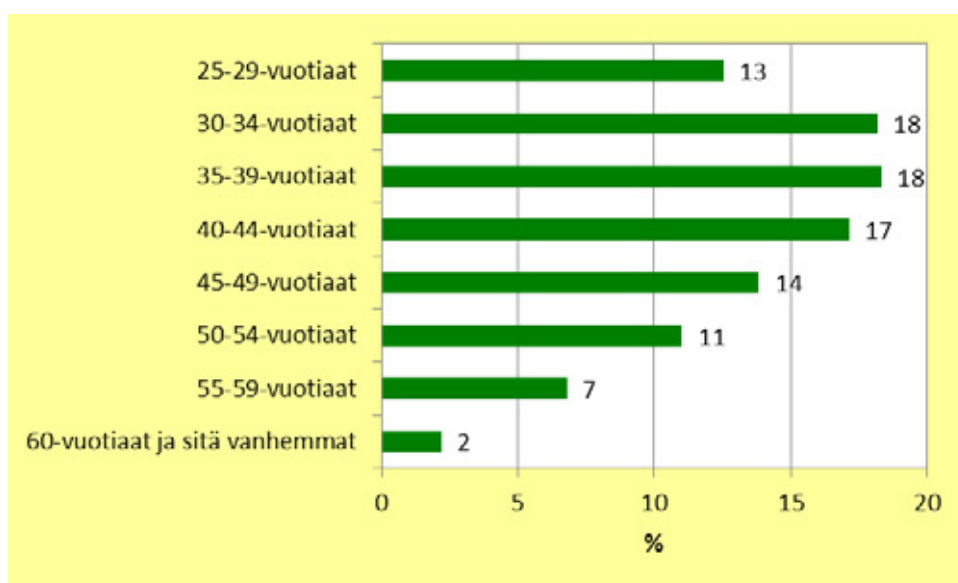
Toimeksiannossa ja selvityksen tutkimussuunnitelmassa esitettyä alustavaa suunnitelmaa työn etenemisestä tarkennettiin yhdessä ohjausryhmän kanssa, kun ilmeni, ettei alun perin hankittavaksi ja käytettäväksi aiotun Tilastokeskuksen henkilökohtaistetun tietoaineiston käyttö ole mahdollista, koska Tilastokeskus ei sitä pysty toimittamaan selvityksen vaatimassa aikataulussa. Sen

johdosta päädyttiin kasvattamaan asiakaskyselyn otoskokoa noin 10 prosenttiin koko tarkastelu-ajanjakson 2010–12 aikana työttömyysetuudella/ kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelleista 34 830 henkilöstä. Aineistoihin tutustumisen ja URA-aineiston käsittelyn jälkeen toteutettiin kolme kyselyä: asiakkaille/opiskelijoille, TE-hallinnon edustajille ja oppilaitosten edustajille jokaiselle omansa.

Asiakaskysely toteutettiin toukokuussa 2013. Se lähetettiin kirjeitse 3500 henkilön otokselle ja siinä annettiin kaksi vaihtoehtoista vastausmahdollisuutta joko palauttamalla kyselylomake kirjeitse tai vastaamalla Webropol-kyselyyn internetissä. Yllättäen lomakkeiden palauttaminen kirjeitse oli selvästi suosittu vaihtoehto ja nettiin vastanneita oli vain 89 kpl siinä kun paperisia vastauslomakkeita saatiin postitse 712 kpl. Asiakaskyselyn vastausten määrä oli siten 801 kpl ja vastausprosentti nousi lähes 23 prosenttiin. Asiakaskyselyn vastausprosenttiin pyrittiin vaikuttamaan etukäteen toisaalta antamalla vastaajille valinnanvaraa siihen, mitä kautta vastauksensa toimittaa, toisaalta arpomalla kaikkien vastanneiden ja yhteystietonsa antaneiden kesken palkinnon, joksi valittiin Applen Mini iPad -tablett-laite.

Kun otetaan huomioon kyselyn luonne ja vastaajajoukon heterogeenisyys, asiakaskyselyn vastausprosenttia voi pitää varsin tyydyttävänä ja myös kohderyhmää riittävästi edustavana (2,3 % kohderyhmästä). Selvityksessä toteutetun asiakaskyselyn vastaajajoukko on sukupuolen ja iän mukaan sekä alueellisesti edustava ja sen vastausten pohjalta voidaan tehdä johtopäätöksiä koko omaehtoisesti työttömyysetuudella/kotoutumistuella opiskelleiden tilanteista ja näkemyksistä opiskelumuotoon liittyen. Asiakaskyselyllä ei kuitenkaan pystytty täysin korvaamaan Tilastokeskuksesta hankittavaksi suunnitellun aineiston puutteen aiheuttamaa tietovajetta, koska kyselystä saadut tiedot ovat otos kokonaisotannan sijaan. Tästä syystä myös tietojen vertailu suhteessa kaikkiin omaehtoiseen koulutukseen osallistuneisiin jää opiskelun vaikuttavuuden osalta suuntaa antavaksi.

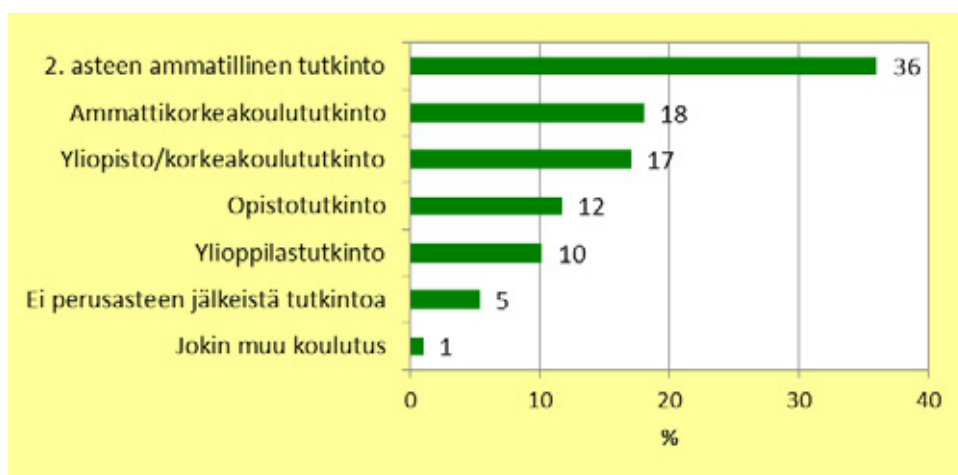
Asiakaskyselyn vastaajista 796 ilmoitti sukupuolensa. Heistä 71 prosenttia oli naisia ja 29 prosenttia miehiä. Vastaajissa oli eniten 30–34-, 35–39- ja 40–44-vuotiaita (kuva 1). Verrattuna URA-järjestelmän tietoihin kaikista omaehtoisista opiskelijoista, asiakaskyselyssä miehet ovat hieman aliedustettuina. Miesten osuus kaikista tilastoiduista opiskelijoista vuosina 2010–2012 oli 37 prosenttia ja tässä kyselyssä heitä oli 29 prosenttia. Asiakaskyselyssä on mukana hieman vanhempia opiskelijoita kuin URA-järjestelmän tiedoissa. Asiakaskyselyssä alle 35-vuotiaita on 31 %, kun URAn tiedoissa osuus on 43 %. Yli 40-vuotiaita on kyselyssä 51 %, kun URAssa heitä on 40 %.



Kuva 1. Vastaajien ikäjakauma. (Asiakkaat, n= 801.)

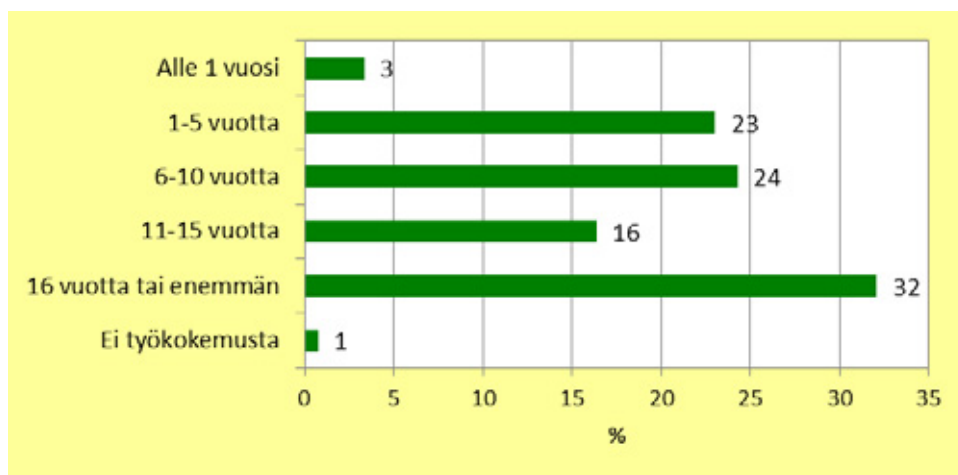
Asiakaskyselyssä tiedusteltiin, ovatko vastaajat olleet aikaisemmin TE-toimiston asiakkaana, ennen kuin he aloittivat työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun. Kysymykseen vastasi 784 henkilöä, joista 84 % oli ollut aikaisemminkin TE-toimiston asiakkaana ja 16 prosentilla ei asiakassuhdetta ollut.

Asiakaskyselyssä vastaajia pyydettiin määrittelemään tämänhetkinen koulutustasonsa ylimmän tutkinnon mukaan. Yli kolmasosalla koulutustasona oli toisen asteen ammatillinen tutkinto (kuva 2). Lähes viidesosalla oli ammattikorkeakoulututkinto ja 17 prosentilla yliopistotutkinto. 'Jokin muu koulutus' sisältää lähinnä ylempät ammattikorkeakoulututkinnot.



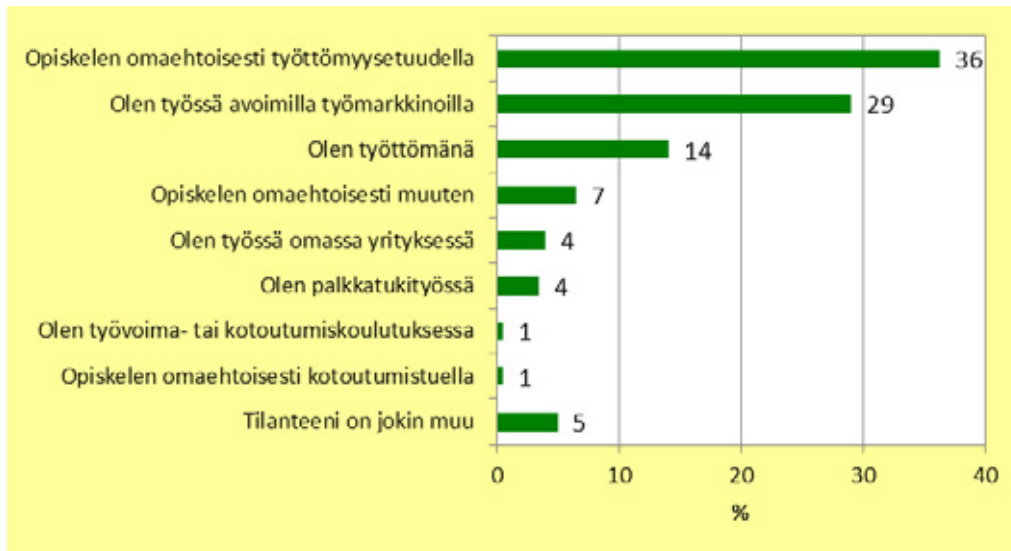
Kuva 2. Vastaajien tämänhetkinen koulutustaso. (Asiakkaat, n=798.)

Kolmanneksella asiakaskyselyn vastaajista oli 16 vuotta tai sitä enemmän työkokemusta (kuva 3). Joka neljännellä vastaajalla työkokemusta oli kertynyt 1-5 vuotta tai tätä vähemmän.



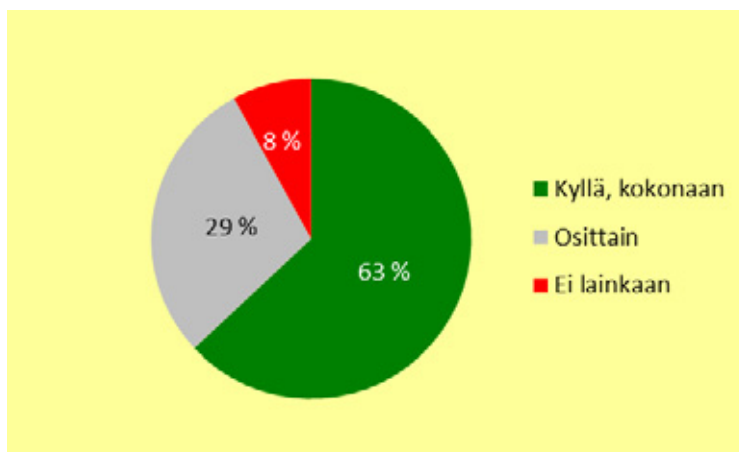
Kuva 3. Vastaajien työkokemus. (Asiakkaat, n=794.)

Vastaajista 36 prosenttia opiskeli parhaillaan omaehtoisesti työttömyysetuudella ja prosentti kotoutumistuella (kuva 4). Yhteensä 44 prosenttia vastaajista opiskeli ylipäänsä. Vastaajista 37 prosenttia oli töissä joko avoimilla työmarkkinoilla, omassa yrityksessä tai palkkatukityössä. Työttömänä kyselyn vastaajista oli 14 %. Osalla vastaajista tilanne oli jokin muu. Tähän luokkaan sijoittuvat äitiyslomalla ja perhevapaalla olevat, sairauslomalaiset sekä henkilöt, jotka ovat osatyöllisiä/työttömiä. Tässä kohtaa kyse on siten vastaushetken työmarkkinatilanteesta. Naisten osuus korostuu työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevien joukossa ja miesten osuus puolestaan on normaalijakaumaa suurempi työttömien kohdalla.



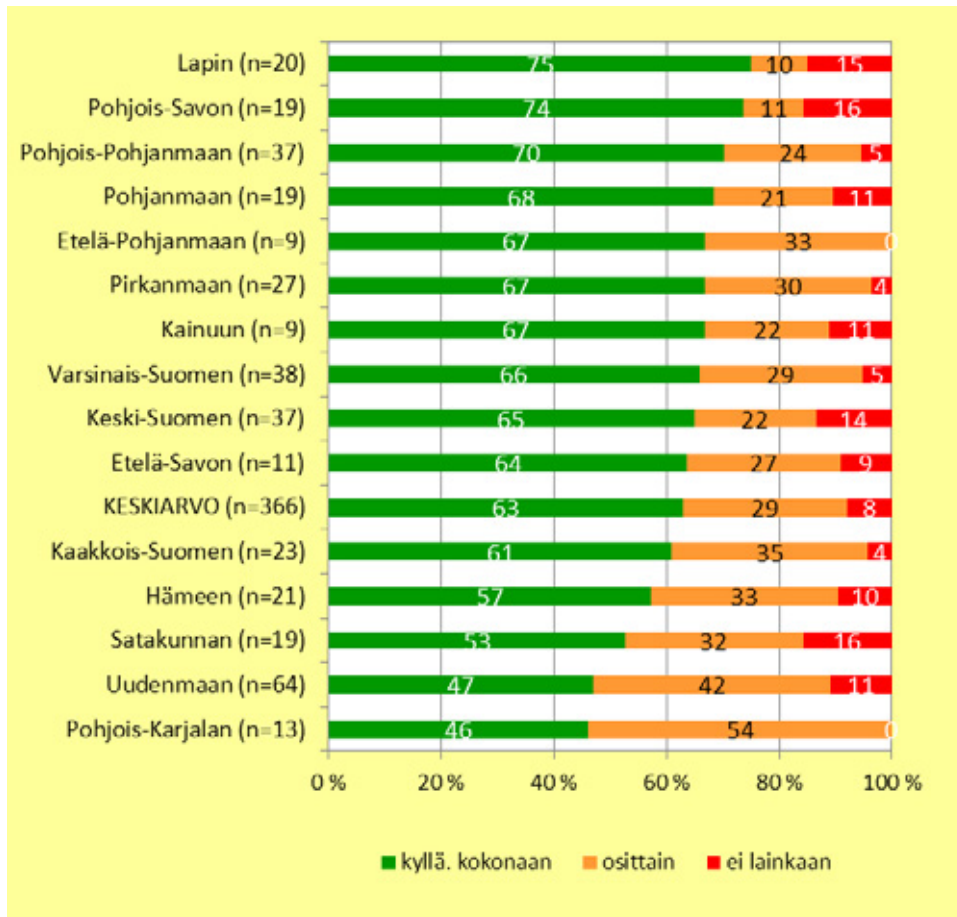
Kuva 4. Vastaajien työmarkkinatilanne. (Asiakkaat, n=800.)

Töissä olevista asiakaskyselyn vastaajista 63 prosenttia koki, että nykyinen työ vastaa vaatimustasoltaan heidän koulutustaan ja 29 prosenttia koki sen vastaavan koulutustason vaatimusta osittain (kuva 5). Kahdeksalla prosentilla vastaajista työ ei vastannut heidän koulutustaan. Vastaajien sukupuoli vaikuttaa tässä kohtaa asiaan siten, että naisilla nykyinen työ vastaa hieman useammin kokonaan vaatimustasoltaan koulutustasoa kuin miehillä. Miehillä puolestaan nykyisen työn osittainen vastaavuus on hieman suurempaa koulutustasoon nähden naisiin verrattuna. Koulutustason mukainen vastaavuus työssä puolestaan saavutetaan kokonaan kohtuullisen pian, sillä esim. vuonna 2010 ja 2011 aloittaneiden välillä ei ole erityistä eroa enää osuuden kasvussa. Vuonna 2012 aloittaneet ovat vielä saavuttaneet selvästi harvemmin tätä kokonaisvastaavuutta. Osittainen vastaavuus suhteessa koulutustasoon puolestaan saavutetaan käytännössä heti, eikä tämä vastaavuus enää parane ajan kuluessa.



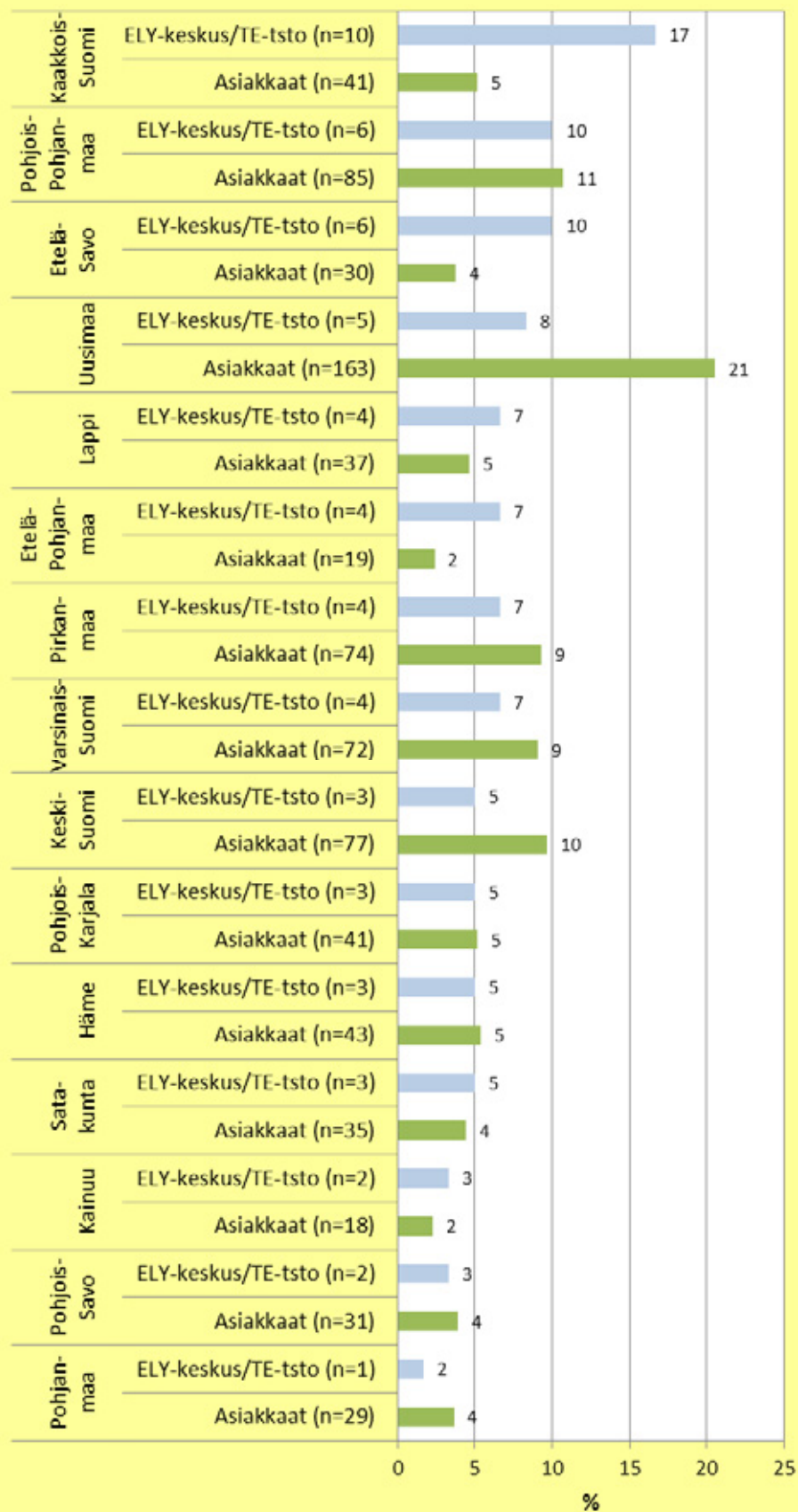
Kuva 5. Vastaako nykyinen työsi vaatimustasoltaan koulutustasoasi? (Asiakkaat, n=374.)

Työn vastaavuutta koulutustasoon tarkasteltiin myös alueellisesti, TE-toimistojen tasolla (kuva 6). Lapin, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan vastaajista vähintään 70 % koki työnsä vastaavan vaatimustasoltaan koulutustasoaan. Pohjois-Karjalan ja Uudenmaan vastaajista alle puolet koki työnsä vaatimustason olevan kohdallaan koulutustasoonsa nähden.



Kuva 6. Vastaako nykyinen työsi vaatimustasoltaan koulutustasoasi? (Asiakkaat, n= 366.)

Viidennes asiakaskyselyn vastaajista oli asioinut Uudenmaan TE-toimistossa (kuva 7). Runsaasti vastaajia saatiin myös Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen TE-toimistojen alueilta. Vastaajia on eniten niiltä alueilta, joilla myös asuu runsaasti työkäisiä ja joilla opiskellaan eniten omaehtoisesti työttömyysetuudella. Kyselyvastausten alueellinen jakauma vastaa lähes täysin URA-aineistosta nähtävää työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevien alueellista jakaumaa.

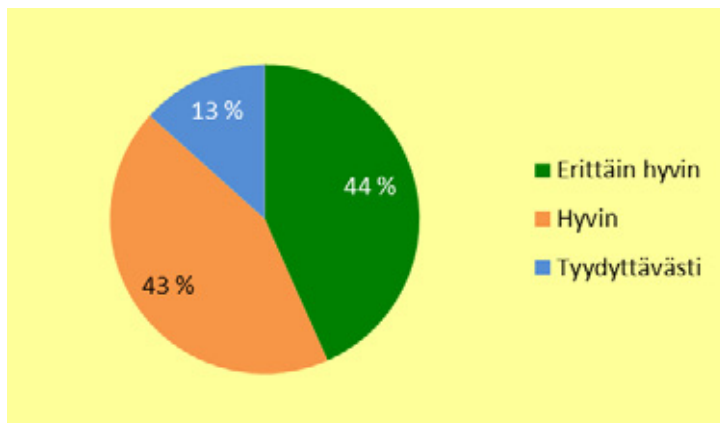


Kuva 7. TE-hallinnon kyselyn ja asiakaskyselyn vastausten alueellinen jakauma. (TE-hallinto, n=60 ja asiakkaat, n=795.)

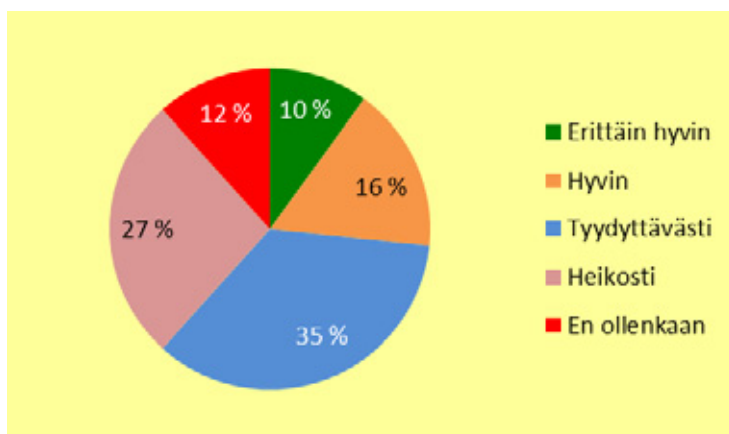
Kysely TE-hallinnon edustajille toteutettiin myös toukokuussa 2013. Toteutus tapahtui kokonaan internetissä TK-Eval Feedback -kyselyjärjestelmällä. Vastauspyyntö lähetettiin 87 henkilölle, jotka työssään TE-toimistoissa ja ELY-keskuksissa hoitavat omaehtoista opiskelua. Kyselyn kohderyhmässä olivat edustettuina kaikki Suomen ELY-keskusalueet. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 66 kpl, joten vastausprosentiksi saatiin erinomainen 76.

TE-hallinnon kyselyn vastaajista 73 prosenttia kertoi työskentelevänsä TE-toimistossa ja 27 prosenttia ELY-keskuksessa. Eniten vastauksia saatiin Kaakkois-Suomesta, 17 prosenttia (kuva 7). Joka kymmenes vastaus saatiin Pohjois-Pohjanmaalta, joka kymmenes Etelä-Savosta. Pohjanmaata kyselyssä edusti ainoastaan yksi vastaaja, kun kaikilta muilta alueilta vastasi ainakin kaksi henkilöä.

Kyselyyn vastanneet TE-hallinnon edustajat tunsivat keskimääri hyvin tai erittäin hyvin työttömyysetuudella tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun liittyvän TE-hallinnon palveluprosessin (kuva 8). Tyydyttävästi sen kertoi tuntevansa 13 prosenttia vastaajista. Kotoutumistuen suhteen tilanne oli toinen; vastaajista vain neljäsosa kertoi tuntevansa kotoutumistuella tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun liittyvän TE-hallinnon palveluprosessin hyvin tai erittäin hyvin (kuva 9). Tyydyttävästi sen arvioi tuntevansa noin kolmannes vastaajista. Kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun palveluprosessin ei ollenkaan tai heikosti tuntevia vastaajia koko vastaajajoukossa oli melkein kaksi viidesosaa.



Kuva 8. Miten hyvin vastaajat tuntevat työttömyysetuudella tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun liittyvän TE-hallinnon palveluprosessin? (TE-hallinto, n=60.)

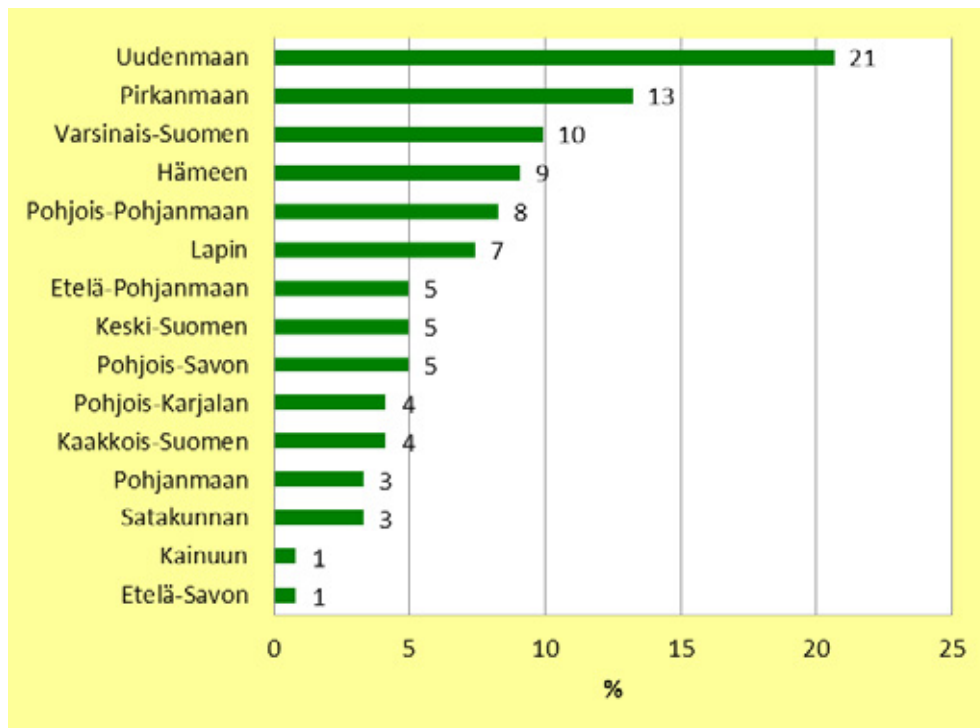


Kuva 9. Miten hyvin vastaajat tuntevat kotoutumistuella tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun liittyvän TE-hallinnon palveluprosessin? (TE-hallinto, n=60.)

Oppilaitoskysely toteutettiin myös toukokuussa 2013 internetissä TK-Eval Feedback -kyselyjärjestelmällä. Vastauspyyntö lähetettiin suoraan ammattikorkeakouluihin sekä ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta tarjoaviin oppilaitoksiin, joita oli yhteensä 198,

sekä yhteyshenkilön välityksellä kaikkiin Suomen yliopistoihin. Koska vastauspyyntö lähetettiin oppilaitosten ns. yleisiin osoitteisiin ja kysely pyydettiin delegoimaan henkilöille, jotka asian parhaiten tuntevat, vastaajajoukon todellista suuruutta ei tiedetä. Sen vuoksi vastausprosenttikin jää hämärän peittoon. Vastauksia oppilaitoskyselyyn saatiin 108 kpl. Vastaajien edustamista oppilaitoksista 79 prosenttia oli ammatillista koulutusta tarjoavia, 18 prosenttia ammattikorkeakouluja ja 3 prosenttia yliopistoja.

Viidennes oppilaitoskyselyyn vastanneista työskenteli Uudenmaan TE-toimiston alueella (kuva 10). Runsaasti vastauksia saatiin myös Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Hämeen, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin TE-toimistojen alueilta.



Kuva 10. Alueelliset TE-toimistot, joiden alueilla oppilaitoskyselyyn vastanneiden oppilaitokset toimivat (monivalinta). (Oppilaitokset, n=121.)

3 Selvityksen tulokset

3.1 Kohdentuminen TE-toimiston asiakkaisiin ja kannustaminen koulutukseen

Raportin varsinaisen analyysiosion aluksi käsitellään selvityskysymystä, **miten työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu kohdentuu eri asiakasryhmiin**. Siinä käydään läpi vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden URA-tietoja ja verrataan niitä samana aikana työvoimakoulutuksen aloittaneiden taustatietoihin, tutkintoon johtavan ammatillisen aikuiskoulutuksen määriin ja sukupuolijakoon sekä selvityksen yhteydessä toteutetun asiakaskyselyn tuottamiin tietoihin.²

3.1.1 Asiakastiedot URA-järjestelmästä³ suhteessa vertailutietoihin

Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun on aloittanut yhteensä 34 830 henkilöä, joista 801 henkilöä on kotoutumistuella opiskelevia maahanmuuttajia. Samaan aikaan eli vuosina 2010–12 työvoimakoulutuksen aloittaneita oli melkein seitsemän kertaa enemmän, yhteensä 232 598 henkilöä. Vuodesta 2010 vuoteen 2012 tultaessa heidän määränsä on kuitenkin laskenut keskimäärin runsaat 9 prosenttia vuosittain ja verrattaessa vuotta 2012 edelliseen vuoteen väheneminen on jo yli 10 prosenttia. Myös työvoimakoulutukseen käytetyt määrärahat ovat pienentyneet jokseenkin samassa suhteessa. Omaehtoisen koulutuksen työttömyysetuudella/kotoutumistuella aloittaneiden määrä on sen sijaan kasvussa. Tarkasteluajanjaksoilla sen aloittaneiden määrä on kasvanut keskimäärin runsaat 28 prosenttia vuosittain ja vuodesta 2011 vuoteen 2012 kasvu on ollut noin 23 prosentin luokkaa.

Omaehtoisen opiskelun työttömyysetuudella/kotoutumistuella on v. 2010–12 vuosittain aloittanut keskimäärin 11 600 henkilöä. Jos määrää verrataan kaikkiin vuosina 2010–11 tutkintoon johtavassa aikuiskoulutuksessa⁴ aloittaneisiin, joita on ollut keskimäärin noin 63 000 opiskelijaa/vuosi, nähdään, että työttömien omaehtoisessa opiskelussa aloittaneet käsittävät yli kuudennesosan tuosta määrästä.

Työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun osallistujien sukupuolijakaumassa on varsin selvä ero. Työvoimakoulutukseen osallistujat ovat enimmäkseen miehiä (runsaat 55 %), kun taas työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun aloittaneista on naisia melkein kaksi kolmasosaa ja kotoutumistuella opiskelevista vielä hieman enemmän, noin kaksi kolmasosaa. Naisten osuus on kasvanut vuosi vuodelta niin työvoimakoulutuksessa kuin työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa. Kaikista vuosina 2010–11 tutkintoon johtavassa aikuiskoulutuksessa aloittaneista henkilöistä naisten osuus on runsaat 55 prosenttia.

Iltaään työttömyysetuudella/kotoutumistuella vuosina 2010–12 omaehtoisen opiskelun aloittaneet olivat 14.3.2013 tilanteessa keskimäärin 38 vuotta eli aloittaessaan opiskelun he olivat keskimäärin noin 36–37-vuotiaita. Tilanne oli sama sekä kotoutujien että muiden työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevien kohdalla. Vuosina 2010–12 aloittaneista omaehtoisista opiskelijoista suurimman ikäluokan muodostavat 30–34-vuotiaat maaliskuun 2013 poikkileikkaushetkellä. Työvoimakoulutukseen osallistujat ovat keskimäärin nuorempia. Heitä on eniten ikäluokassa alle

² Työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevien URA-tietoja ei ollut tarkoituksenmukaista verrata muutoin omaehtoisesti opiskeleviin heikon vertailukelpoisuuden vuoksi.

³ Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen koulutuksen vuosina 2010–12 aloittaneiden taustatiedot on koottu raportin liitteenä oleviin taulukoihin, joissa on myös yksityiskohtaisempaa tietoa käsitellyistä kysymyksistä.

⁴ Määrään sisältyvät lukiokoulutus, ammatillinen koulutus sekä ammattikorkeakoulutus.

25-vuotiaat, jossa taas omaehtoisen puolella ei ole kuin joitakin kotoutujia, joita JTYPL:n mukainen järjestelmään sisällytetty 25 vuoden ikäraja ei koske.

Kohderyhmän edustajat jakautuvat 130 kansalaisuuteen, joista suomalaisia on 92,3 prosenttia. Seuraavaksi eniten on venäläisiä ja virolaisia. Työvoimakoulutukseen osallistujissa on huomattavasti suurempi ulkomaalaisten osuus, sillä vuosina 2010–12 työvoimakoulutuksen aloittaneista suomalaisia oli noin 76 prosenttia, muita EU-kansalaisia 4 prosenttia ja EU:n ulkopuolelta tulleita 20 prosenttia.

Kotoutumistuella omaehtoisesti vuosina 2010–12 opiskelunsa aloittaneissa on kansalaisuuksittain tarkasteltaessa eniten venäläisiä (29 %). Suomen kansalaisuuden saaneet maahanmuuttajat muodostavat kotoutuvien omaehtoisesti opiskelevien toiseksi suurimman ryhmän runsaan 13 prosentin osuudella. Seuraavina tulevat Myanmarin ja Sudanin kansalaiset molemmat noin viiden prosentin osuudella. Kotoutumislaki ei kuitenkaan koske Suomen kansalaisia, minkä vuoksi suomen kansalaisten suuri osuus herättää ihmetystä. Ainakin osan kohdalla selitys voi olla siinä, että maaliskuun 2013 poikkileikkausajankohtaan mennessä heidän kansalaisuutensa on ehtinyt muuttua siitä, mikä se on ollut tuen piiriin tulemisen aikana.

URA-seurannan mukaan v. 2010–12 omaehtoisen opiskelun asiakkaita on 306 kunnasta. Eniten on helsinkiläisiä, 3609 henkilöä. Helsingiläisten osuus on 10,4 prosenttia kaikista kohderyhmän edustajista. Kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevien keskuudessa helsinkiläisiä on suhteellisesti vielä enemmän, 13,2 prosenttia. Kotoutujat ovat kaikkiin työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskeleviin verrattuna keskittyneet enemmän alueellisesti; kymmenessä suosituimmassa asuinkunnassa kotoutujista asuu noin 57 prosenttia, kun kymmenessä suosituimmassa kunnassa asuu kaikista kohderyhmän edustajista 43 prosenttia.

Vuosina 2010–12 tuetun omaehtoisen opiskelun aloittaneiden asiakkuus on kirjattu kaikkiaan 149 TE-toimistoon. Jaettaessa asiakkaat nykyisten alueellisten TE-toimistojen mukaisesti selvästi eniten asiakkaita on Uudenmaan TE-toimiston alueelta: 7516 henkilöä, jotka muodostavat koko omaehtoisen opiskelun asiakasmäärästä yli viidenneksen osuuden. Kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevia Uudenmaan TE-toimiston asiakkaita on melkein 30 prosenttia. Seuraavaksi eniten kaikkia työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevia on Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Suomen TE-toimistojen alueilta; kotoutujia Keski-Suomen ja Varsinais-Suomen TE-toimistojen alueilta. Samanaikaisesti työvoimakoulutukseen osallistuneista lähes 27 prosenttia asoi Uudenmaan TE-toimiston alueella, noin 12 prosenttia Hämeen ja melkein 10 prosenttia Varsinais-Suomen TE-toimistojen alueilla. Vertailtaessa TE-toimistojen asiakkuuksia omaehtoisen opiskeluun ja työvoimakoulutukseen osallistuneiden kohdalla silmiinpistävin ero on Keski-Suomen TE-toimiston alueella. Siellä niin työttömyysetuudella kuin kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneita on runsaat kahdeksan prosenttia kaikista omaehtoisen opiskelun asiakkaista, kun työvoimakoulutukseen osallistuneita on samalta alueelta alle neljä prosenttia työvoimakoulutuksen asiakkaista.

URA-merkintöjen perusteella kohderyhmässä on työkokemusta verrattain vähän. Suurimman ryhmän työkokemuksen mukaan muodostavat henkilöt, joiden työkokemus jää alle yhteen vuoteen. Kotoutujien kohdalla työkokemusta on vielä muita omaehtoisesti opiskelevia vähemmän. Kaikkien tuetun omaehtoisen opiskelun aloittaneiden vähäinen työkokemus on merkille pantavaa, kun ottaa huomioon heidän suhteellisen korkea keski-ikänsä (vrt. edellä). Kuitenkin yli 71 prosenttia vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/ kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneista on sellaisia, joilla ei ole URA-järjestelmässä merkintää työnhakua edeltävästä ajasta. He ovat olleet mm. työssä olleita. Kolmen vuoden aikana heidän osuutensa pienenee vuosi vuodelta; samalla työssä olevien osuus kasvaa.

Koulutustaustaltaan kohderyhmä on hyvin heterogeeninen joukko. URA-aineistossa on yhteensä 1355 eri koulutusnimikettä (6-nrokoodilla). Näistä kymmenen yleisintä nimikettä kattaa henkilöistä kolmasosan. Kun koulutustaustaa verrataan v. 2010–12 tuetun omaehtoisen opiskelun ja

samaan aikaan työvoimakoulutuksen aloittaneiden välillä (vertailu koulutuksen 4-nrokoodilla), tuo vertailu esiin sekä joitakin yhtäläisyyksiä että myös eroja (ks. taulukko alla). Peruskoulu, ylioppilastutkinto ja terveys- ja sosiaalialan peruskoulutus ovat omaehtoisen puolella yleisimmät koulutus-/tutkintonimikkeet. Työvoimakoulutukseen osallistuneiden yleisimmät koulutustaustat olivat samalla tavoin peruskoulu ja ylioppilastutkinto ja kolmantena kone- ja metallialan peruskoulutus. Kymmenen yleisintä koulutustaustaa yhdistää omaehtoisen puolella 42,5 prosenttia opiskelijoista, kun taas työvoimakoulutukseen osallistuneiden kohdalla 10 yleisimmällä koulutustaustalla katetaan 55 % kaikista työvoimakoulutukseen osallistuneista.

Taulukko 1. Kymmenen yleisintä taustakoulutusta vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/ kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun ja työvoimakoulutuksen aloittaneilla ja koulutuksen osuus kaikista ko. koulutusmuotoon osallistuneista. (URA, 2013.)

TUETTU OMAEHTOINEN OPISKELU			TYÖVOIMAKOULUTUS		
	2010-12 aloittaneet	% kaikista koulutuksen 2010-12 aloittaneista		2010-12 aloittaneet	% kaikista koulutuksen 2010-12 aloittaneista
Peruskoulu	3650	10,5	Peruskoulu	46077	36,0
Ylioppilastutkinto	3133	9,0	Ylioppilastutkinto	13725	5,9
Terveys- ja sosiaalialan peruskoulutus	2048	5,9	Kone- ja metallialan peruskoulutus	11814	5,1
Merkonomi, liiketalouden opistotutkinto	1623	4,7	Muu koulutus, aste tuntematon	10919	4,7
Liiketalouden perustutkinto (merkantti, merkonomi)	1140	3,3	Majoitus-, ravitsemis- ja talousalan peruskoulutus	8630	3,7
Terveys- ja sosiaalialan ammattitutkinto	804	2,3	Yleissivistävä koulutus, koulutusaste tuntematon	8534	3,7
Sähköalan peruskoulutus	766	2,2	Merkonomi, liiketalouden opistotutkinto	7667	3,3
Tradenomi, liiketalouden amk-tutkinto	735	2,1	Kansakoulu	7627	3,3
Kauppan ja hallinnon ammattitutkinto	533	1,5	Sähköalan peruskoulutus	7625	3,3
Muu koulutus, keskiaste	376	1,1	Liiketalouden perustutkinto (merkantti, merkonomi)	5386	2,3
Yhteensä	14808	42,5	Yhteensä	128004	55,0
KAIKKI OPISKELIJAT	34830	100,0	KAIKKI OPISKELIJAT	232598	100,0

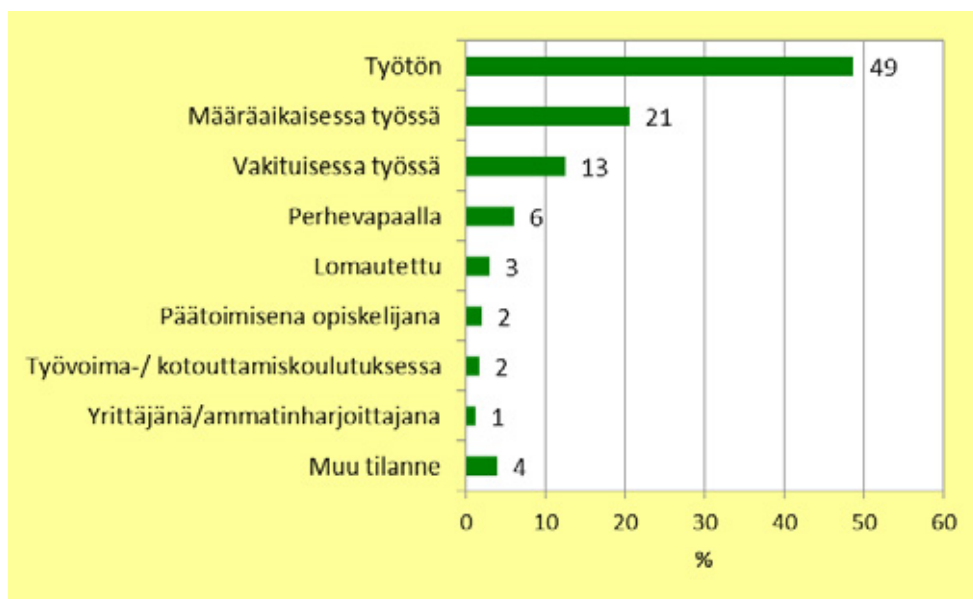
Omaehtoisen opiskelun kohderyhmästä noin 13 prosentilla on jokin terveysrajoite. Tällaisten opiskelijoiden osuus on selvästi suurempi omaehtoisen puolella kuin työvoimakoulutuksen samaan aikaan aloittaneiden joukossa, sillä työvoimakoulutuksen vuosina 2010–12 aloittaneista terveysrajoite on noin seitsemällä prosentilla. Kotoutuvien omaehtoisesti opiskelevien maahanmuuttajien keskuudessa terveysrajoitteita esiintyy sitäkin vähemmän; URA-tietoihin se on merkitty heistä vain 4,7 prosentille.

Terveys- ja sosiaalialan koulutus pohjalla olevista henkilöistä 20,5 prosentille on rekisteröity jokin terveysrajoite. Se on yksi taustaselittäjä sille, että ala, joilla on suhteellisen hyvä työllisyystilanne ja paikoin työvoimapulaa, muodostaa suurimpia työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen ryhmiä taustakoulutuksen suhteen. Näiden henkilöiden kohdalla ammatinvaihtotarve lienee keskeinen syy työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamiselle.

3.1.2 Asiakaskyselyyn vastanneiden tilanne ennen omaehtoista opiskelua

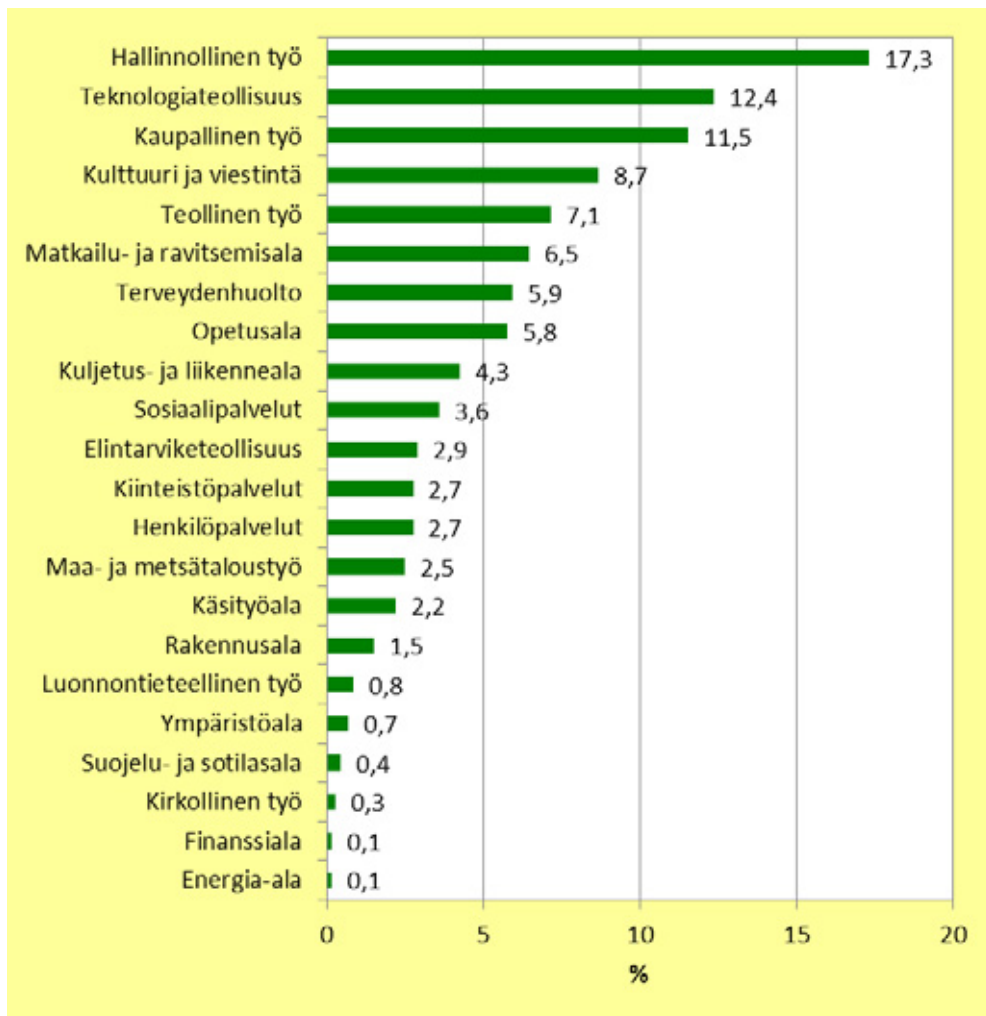
Vastaajilta kysyttiin asiakaskyselyssä, mikä oli heidän pääasiallinen tilanteensa ennen työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista. Puolet vastaajista oli ollut työttömänä (kuva 11). Noin viidenneksellä vastaajista oli ollut määräaikaisten työsuhde ja vakituksessa työssä oli ollut 13 prosenttia. Muu tilanne oli neljällä prosentilla vastaajista. Tähän luokkaan sijoittuvat henkilöt, jotka olivat samanaikaisesti esimerkiksi työssä ja opiskelijana tai osaksi töissä ja osaksi työttömänä. Lisäksi joukossa on sairauslomalla, kuntoutustuella, kotihoitotuella ja irtisanomisajalla olevia henkilöitä. Opintojen työttömyysetuudella tukemisen ehdoton edellytys on, että henkilö on työtön tukijakson alkaessa, eli osa vastaajista on tässä yhteydessä kertonut tilanteestaan ennen viimeisen työttömyysjakson alkua.

Sukupuoliin liittyviä eroavuuksia oli nähtävissä siinä, että naiset tulevat hieman useammin määräaikaista työstä opiskelemaan, kun taas miehet hyppäävät opiskelemaan hieman useammin vakitukselta työstä.



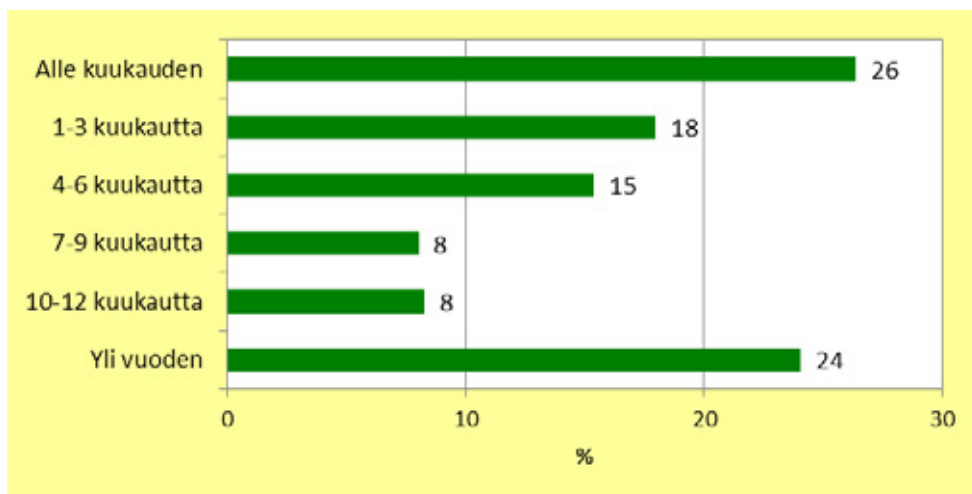
Kuva 11. Vastaajien pääasiallinen tilanne ennen työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista. (Asiakkaat, n=798.)

Vastaajilta kysyttiin heidän ammatiaan ennen työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista. Suurimmaksi ammattiryhmäksi osoittautui hallinnollinen työ, joka keräsi yli 17 % vastauksista (kuva 12). Teknologiateollisuus, kaupallinen työ, kulttuuri ja viestintä, teollinen työ, matkailu- ja ravitsemisala sekä terveydenhuolto ja opetusala mainittiin myös usein.



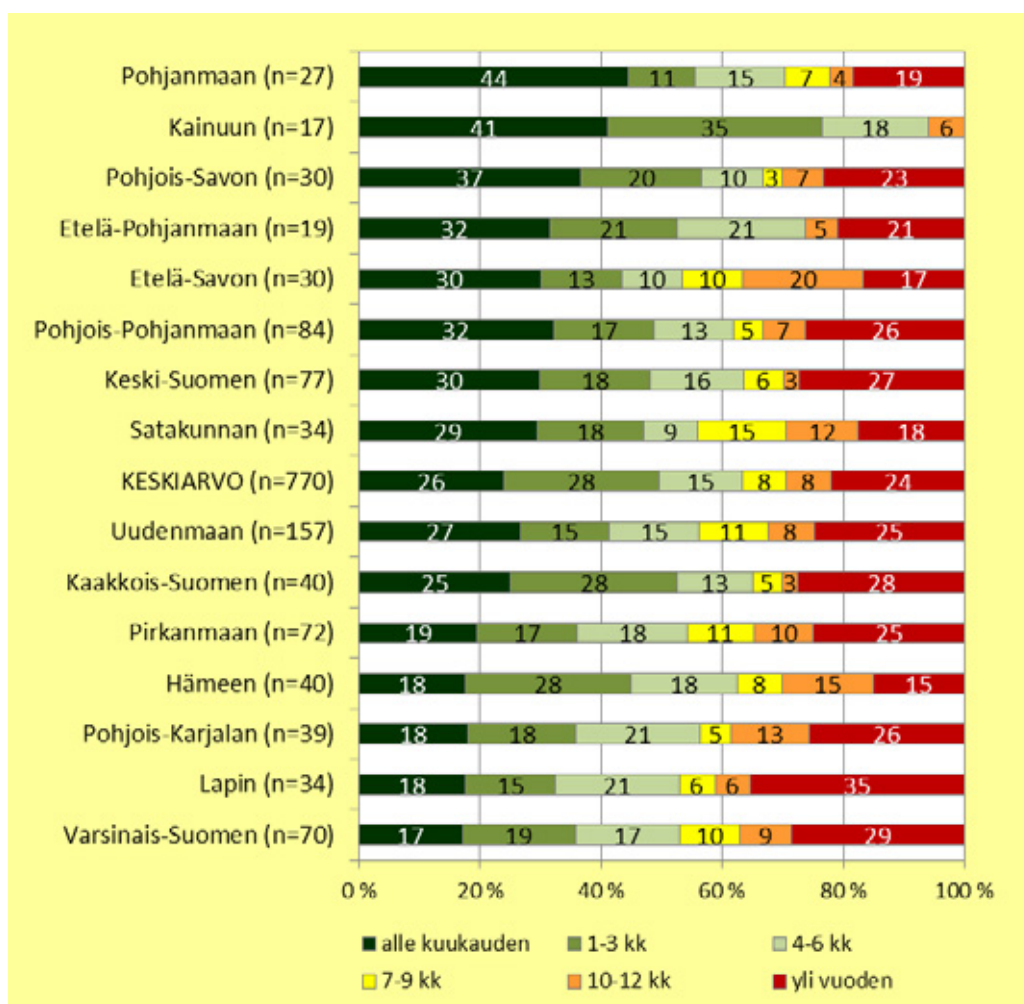
Kuva 12. Vastaajien ammatti ennen työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista. (Asiakkaat, n=728.)

Useimpien asiakaskyselyyn osallistuneiden työttömyys oli kestänyt alle puoli vuotta ennen työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista (kuva 13). Joka neljäs oli ollut työttömänä yli vuoden. Sukupuolten välisiä eroavuuksia ei ollut havaittavissa työttömyyden keston suhteen.



Kuva 13. Työttömyyden kesto ennen työttömyystuella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista. (Asiakkaat, n=774.)

Asiakkaiden työttömyyden kestoa on tarkasteltu myös TE-toimistoittain ja siinä voi havaita suuria eroja. Esimerkiksi suurella osalla Pohjanmaan ja Kainuun alueiden vastaajista työttömyys kesti alle kuukauden. Kainuun vastaajissa ei ollut yhtään yli vuoden työttömänä ollutta, kun taas Lapissa noin kolmannes asiakkaista oli ollut yli vuoden työttömänä.



Kuva 14. Työttömyyden kesto ennen työttömyystuella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista. (Asiakkaat, n=770.)

Vastaajilta kysyttiin, mitkä tekijät ovat vaikeuttaneet heidän työllistymistään. Kysymykseen oli mahdollista valita useampia vastausvaihtoehtoja. Joka kolmas vastaaja piti alueellista työmarkkinatilannetta merkittävänä syynä, minkä ohella työkokemuksen puutteen, vanhentuneen tai puutteellisen ammattitaidon, iän, sekä perheeseen tai muuhun elämäntilanteeseen liittyvien syiden koettiin vaikeuttaneen työllistymistä (kuva 15). Jokin muu syy sisältää vastaajien mainitsemista syistä mm. sen, että alalla ei ole töitä tai on ylitarjontaa, puutteelliset verkostot ja kontaktit, maahanmuuttajana olemisen, soveltumattomuuden alan työhön, taloudellisia tekijöitä ja työttömänä olemisen.

Etelä-Savon, Kainuun ja Lapin alueiden vastaajista yli 70 prosenttia koki alueellisen työmarkkinatilanteen työllistymistä vaikeuttaneeksi tekijäksi. Näillä alueilla tilanne voi olla tämä, jolloin valinta on perusteltu. Monissa muissakin maakunnissa yli puolet vastaajista oli valinnut tämän vaihtoehdon. Uusimaa ja Pohjanmaa erottuivat joukosta, sillä kyseisillä alueilla alle 40 % vastaajista koki työmarkkinatilanteen vaikeuttaneen työllistymistään. Näillä alueilla työmarkkinatilanne ei ole niin heikko, joten työttömyys ei välttämättä aiheudu alueellisesta työmarkkinatilanteesta. Sukupuolten mukaan tarkasteltuna eroja oli ainoastaan siinä, että perheeseen tai muuhun elämäntilanteeseen liittyvät syyt korostuivat hieman enemmän naisilla. Iän mukaisessa tarkastelussa alle

50-vuotiaat vastaajat kokivat alueellisen työmarkkinatilanteen rajoittaneen työmahdollisuuksia. Työkokemuksen puute oli vaikeuttanut eniten nuorimpien vastaajien työllistymistä. 30–40-vuotiaista keskimäärin 20–25 prosenttia oli valinnut tämän vastausvaihtoehdon ja alle 30-vuotiaista vastaajista 36–64 prosenttia. Suurin osa yli 50-vuotiaista vastaajista piti ikää työllistymistä vaikeuttavana tekijänä. Perhesyyt korostuivat 35–40-vuotiailla.

Alueellinen työmarkkinatilanne -vastausvaihtoehto on ollut vastaajille kenties ”helppo” valinta työllistymistä vaikeuttavaksi tekijäksi, sillä se on taloudellista ja yhteiskunnallista tilannetta kuvaava asia, joka ei kohdistu henkilön omaan persoonaan. Myös tutkinnon huono tunnettuus on samantyyppinen vastausvaihtoehto. Muut vaihtoehdot kuvastavat henkilön tilannetta ja osaamista, johon hän itse pystyy osittain vaikuttamaan ja kenties siksi näitä vastausvaihtoehtoja ei ole valittu yhtä usein.



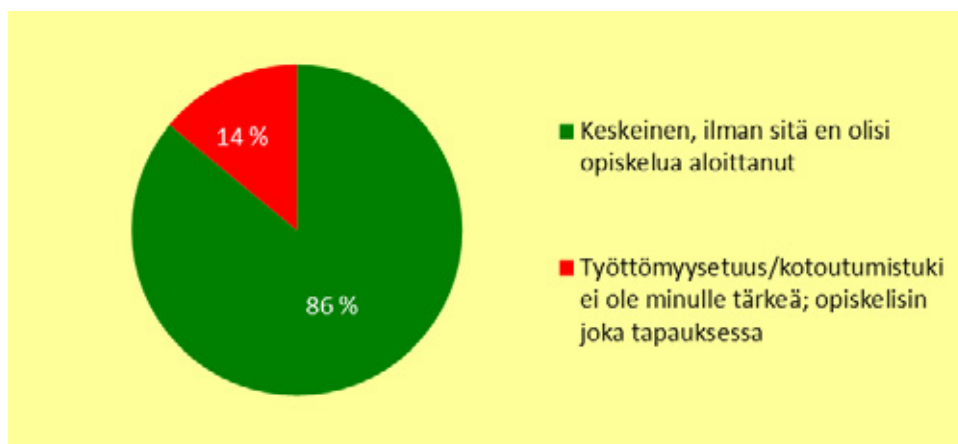
Kuva 15. Vastaajien työllistymistä vaikeuttaneet tekijät. (Asiakkaat, mainintoja 1365.)

Yhtenä selvityskysymyksenä oli, **kannustaako tuki omaehtoiseen opiskeluun sellaisia kohderyhmiä, jotka eivät muutoin olisi osallistuneet koulutukseen.** Haluttiin myös tietoa siitä, **miten kohdentuminen eroaa työvoimakoulutuksen kohderyhmistä.** Omaehtoisesti opiskelevia ja työvoimakoulutukseen osallistuneita henkilöitä on vertailtu luvussa 3.1.1. Verrattuna työvoimakoulutukseen osallistuneisiin, omaehtoisesti opiskelevien URA-tiedoissa on selkeä naisenemmistö, osallistujat ovat iältään vanhempia, ulkomaalaisten opiskelijoiden osuus on pieni ja suuremmalla osalla opiskelijoista on terveysrajoitteita. Omaehtoisen puolella opiskelijoiden koulutuksellinen lähtötaso on myös selvästi työvoimakoulutukseen osallistuneita parempi. Omaehtoisen opiskelijat keskittyvät hieman eri alueille kuin työvoimakoulutetut, sillä Uudenmaan ohella suuri osuus opiskelijoista on Pohjois-Pohjanmaalta ja Keski-Suomesta, kun taas työvoimakoulutettuja oli Uudenmaan ohella runsaasti Hämeessä ja Varsinais-Suomessa.

Ovatko naiset siis valmiimpia hakeutumaan koulutukseen, koska URA-tietojen perusteella naisia on selkeästi enemmän omaehtoisessa koulutuksessa? TE-hallinto valitsee opiskelijat työvoimakoulutukseen, mutta omaehtoiseen koulutukseen hakeudutaan itse. Omaehtoinen opiskelu vaatii siis hakijalta motivaatiota ja halua kouluttautua. Naiset ovat tutkimusten mukaan (esim. Halonen ym. 2011; Kaukonen 2009) koulutusmyönteisempiä ja heitä on esimerkiksi korkeakouluopinnoissa miehiä enemmän. Omaehtoinen opiskelu mahdollistaa myös opintojen yksilöllistämisen paremmin kuin työvoimakoulutus ja ehkä siksi terveysrajoitteisten osuus on suurempi omaehtoisesti

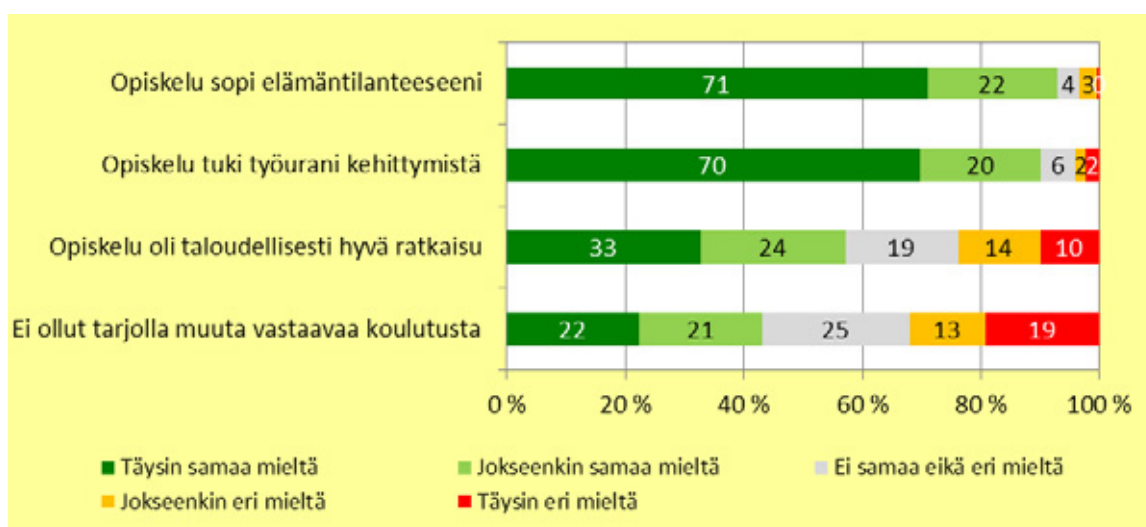
opiskelevissa. Kyselyn mukaan useimmat jo valmistuneet ovat suuntautuneet omaehtoisesta koulutuksesta hallinnolliselle tai terveydenhoitoalalle. Suurella osalla vastaajista ei ole pitkää työttömyyskautta takanaan, mutta kouluttautumista on pidetty hyvänä keinona edetä uralla. Tämä on myös toteutunut hyvin jo valmistuneiden osalta, sillä valtaosa heistä oli työllistynyt toiveammatteensa.

Edellä oleviin selvityskysymyksiin vastaamiseksi asiakaskyselyyn osallistuneilta tiedusteltiin myös, miten merkittävä tekijä työttömyysetuuden/ kotoutumistuen saaminen oli heidän opiskelunsa aloittamisessa. Suurin osa vastaajista piti tukea keskeisenä, eivätkä he olisi aloittaneet opiskelua ilman sitä (kuva 16).



Kuva 16. Työttömyysetuuden/kotoutumistuen saamisen merkitys opiskelun aloittamisessa. (Asiakkaat, n=785.)

Vastaajia pyydettiin kommentoimaan sitä, miten merkittäviä tietyt syyt olivat, kun he päättivät aloittaa työttömyysetuudella/kotoutumistuellä tuetun omaehtoisen opiskelun. Suurin osa vastaajista koki, että opiskelu sopi heidän elämäntilanteeseensa ja että opiskelu tuki heidän työuransa kehittymistä (kuva 17). Sen sijaan kaksi muuta väittämää eli 'Opiskelu oli taloudellisesti hyvä ratkaisu' ja 'Ei ollut tarjolla muuta vastaavaa koulutusta' jakoivat vastaajien mielipiteitä. Osa vastaajista puolsi väittämiä ja osa taas oli eri mieltä niistä. Naiset olivat hieman miehiä useammin sitä mieltä, että opiskelu sopi heidän elämäntilanteeseensa ja että opiskelu tuki heidän työuransa kehittymistä. Muiden väittämien kohdalla sukupuolen ja iän mukaan tarkasteltuna ei ollut eroja.



Kuva 17. Miten merkittäviä seuraavat syyt olivat, kun päätit aloittaa työttömyysetuudella/ kotoutumistuellä tuetun omaehtoisen opiskelun? (Asiakkaat, n=770–791.)

3.1.3 Johtopäätökset ja suositukset

Työvoimakoulutukseen luettiin vuosina 2010–12 vielä ammatillisten koulutusten ja kotoutumiskoulutusten lisäksi nk. valmentava työvoimakoulutus eli erilaiset työnhakuun, ammatinvalintaan yms. liittyvät lyhyet ei-ammattilliset koulutukset sekä tietotekniikka- ja kielikoulutukset. Näihin koulutuksiin työnhakijoita veloitettiin osallistumaan toisin kuin ammatillisiin koulutuksiin, joihin hakeutuminen on yhtäläillä omaehtoisista kuin OKM:n valtionosuusrahoitteiseenkin koulutukseen. Tämän eron takia työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu eivät ole koulutusmuotoina aiemmin olleet yhteismitallisia, mikä on syytä huomioida verrattaessa niitä toisiinsa.

Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun suosio on kasvanut koko ajan toimintamallin käyttöönotosta lähtien. Opiskelijoiden määrä jää vielä kuitenkin noin seitsemäsosaan työvoimakoulutuksessa aloittaneisiin verrattuna. Kun työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevien määrää verrataan kaikkiin tutkintoon johtavassa aikuiskoulutuksessa aloittaneisiin, on heidän osuutensa tuosta joukosta runsas kuudesosa.

Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevien sukupuolijakauma eroaa työvoimakoulutukseen osallistuneista selvästi naisten ollessa reiluna enemmistönä. Myös tutkintoon johtavassa aikuis-koulutuksessa aloittaneisiin verrattuna työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu on saanut enemmän naisia liikkeelle. Tuettu omaehtoinen opiskelu koskettaa keskimäärin varhaisessa keski-ikässä olevia ja suurimman ikäryhmän muodostavat noin kolmekymppiset. Koulutusmuoto profiloituakin työvoimakoulutukseen verrattuna jonkin verran vanhempien ikäryhmien ”jutuksi”, mikä on luonnollinen seuraus sille asetetusta 25 vuoden alaikärajasta. Työkokemusta omaehtoisesti opiskelleille on iästään huolimatta kertynyt kovin vähän. Jos näiden asioiden perusteella halutaan päätellä, millainen on tyypillisen omaehtoisesti opiskelleen tausta, voidaan nähdä, että koulutusmuoto on ollut osuva mm. naisille, jotka ovat useamman vuoden olleet työelämän ulkopuolella (esim. perhesyiden vuoksi) ja joille hakeutuminen työelämään on tullut jälleen ajankohtaiseksi, mutta he tarvitsevat sitä varten koulutuksensa päivittämistä tai kokonaan uuden koulutuksen.

Työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoiseen opiskeluun on päätyntä suhteellisesti huomattavasti enemmän kansalaisuudeltaan suomalaisia kuin mikä on tilanne työvoimakoulutuksessa, suomalaisenemmistö tuki siinäkin. Kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevista suurimman ryhmän puolestaan muodostavat venäläiset.

Omaehtoisen opiskelun asiakkaita on ollut melkein kaikista Suomen kunnista joitakin pienimpiä kuntia lukuun ottamatta, mutta suurimmat opiskelijamäärät painottuvat suuriin kaupunkeihin, etenkin Helsinkiin. Eniten heitä on Uudenmaan TE-toimiston alueelta ja varsinkin kotoutujien keskuudessa uusmaalaiden osuus korostuu voimakkaasti. Kaikkiaan työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelleissa on kuitenkin suhteellisesti vähemmän uusmaalaisia kuin on laita työvoimakoulutukseen osallistuneiden keskuudessa. Omaehtoisen puolella sen sijaan erottuu Keski-Suomen TE-toimiston alueella asioiden suuri osuus verrattuna alueen osuuteen työvoimakoulutuksen piirissä.

Peruskoulu, ylioppilastutkinto ja terveys- ja sosiaalialan peruskoulutus ovat omaehtoisen puolella yleisimmät koulutus-/tutkintonimikkeet. Työvoimakoulutukseen osallistuneiden yleisimmät koulutustaustat olivat samalla tavoin peruskoulu ja ylioppilastutkinto ja kolmantena kone- ja metallialan peruskoulutus. Omaehtoisesti opiskelleiden henkilöiden koulutustausta on selvästi heterogeenisempi kuin työvoimakoulutuksen asiakkailla. Myös koulutuksellinen lähtötaso omaehtoisen puolella on selvästi työvoimakoulutukseen osallistuneisiin verrattuna korkeampi.

Asiakaskyselyn vastaajista lähes viidesosalla ammatti lukeutui hallinnolliseen työhön (17 %) ennen opiskelujen aloittamista. Monien ammatit sijoittuivat teknologiateollisuuteen, kaupalliseen työhön, kulttuurin ja viestinnän alalle, teolliseen työhön, matkailu- ja ravitsemisalalle sekä terveydenhuoltoon ja opetuslalle.

Suurimmalla osalla asiakaskyselyn vastaajista oli aikaisempaa kokemusta TE-toimiston asiakkuudesta ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista. Puolet vastaajista oli ollut työttömänä ja kolmasosa oli töissä ennen työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamista. Useimpien työttömyys oli kestänyt alle puoli vuotta ennen opiskelun aloittamista ja joka neljäs oli ollut työttömänä yli vuoden.

Työllistymistään vaikeuttavina tekijöinä asiakaskyselyn vastaajat pitivät alueellista työmarkkina-tilannetta, työkokemuksen puutetta, vanhentunutta tai puutteellista ammattitaitoa, ikää sekä perheeseen tai muuhun elämäntilanteeseen liittyviä syitä. Suurin osa asiakaskyselyn vastaajista piti työttömyysetuuden/kotoutumistuen saamista keskeisenä opiskelussaan, eivätkä he olisi aloittaneet opiskelua ilman sitä. Opiskelun aloittaminen perustui useimmilla elämäntilanteeseen ja arvioituun työuran kehittymiseen. Vain harvat pitivät opiskelua taloudellisesti hyvänä ratkaisuna.

- Järjestelmän kohderyhmä on oikein tunnistettu ja se on osuvasti suunnattu – sille on olemassa aitoa kysyntää. Sen vuoksi tulee varmistaa, että resurssit palvelun tarjoamiseen pidetään riittävällä tasolla ja annetaan palvelulle myös mahdollisuus luontaiseen kasvuun.

3.2 Palveluprosessin toimivuus TE-toimistossa

Vuoden 2013 alussa voimaan tullessa laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta todetaan, että työnhakijalla voi olla oikeus työttömyysetuuteen omaehtoisen opiskelun ajalta, jos

- hän on työnhakijana TE-toimistossa,
- hän on täyttänyt 25 vuotta opiskelun tukemisen alkaessa,
- hänellä on TE-toimiston toteama koulutustarve,
- TE-toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti taroituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka,
- opiskelun katsotaan olennaisesti parantavan työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille,
- opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa lähtökohtaisesti ennen opintojen aloittamista ja
- työttömyysturvalaissa säädetty edellytykset työttömyysetuuden maksamiselle täyttyvät.

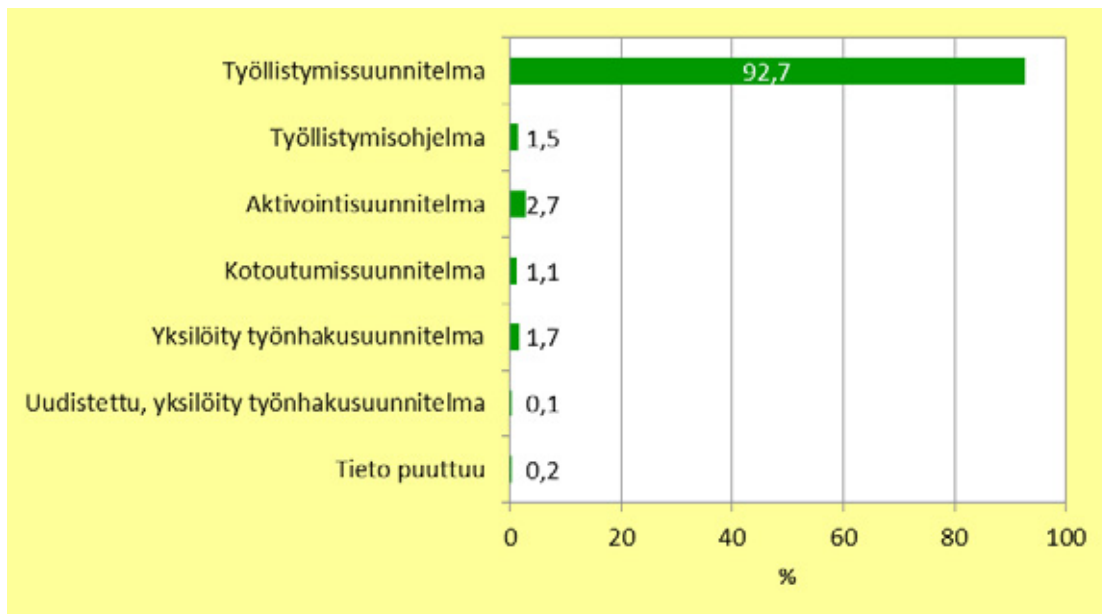
Työnhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta opiskella työttömyysetuudella tuettuna. Jotta työnhakijan opiskelua voidaan tukea, kaikkien edellä mainittujen edellytysten on täyttyvä. (TEM 2012, 63.)

Tässä luvussa käydään läpi selvityksen tiedonhankinnan pohjalta, miten TE-toimistoissa toimitaan mm. sen tehtävänä olevien työnhakijaa koskevien edellytysten selvittämisessä ja arvioinnissa, joiden nojalla päätös työttömyysetuudella tuettavasta opiskelusta voidaan tehdä. Luvussa selvitetään prosessin kulkua myös asiakkaiden ja oppilaitosten näkökulmista ja tuodaan esiin ehdotuksia palveluprosessin parantamiseksi.

3.2.1 Prosessin kulku ja siihen vaikuttavat seikat

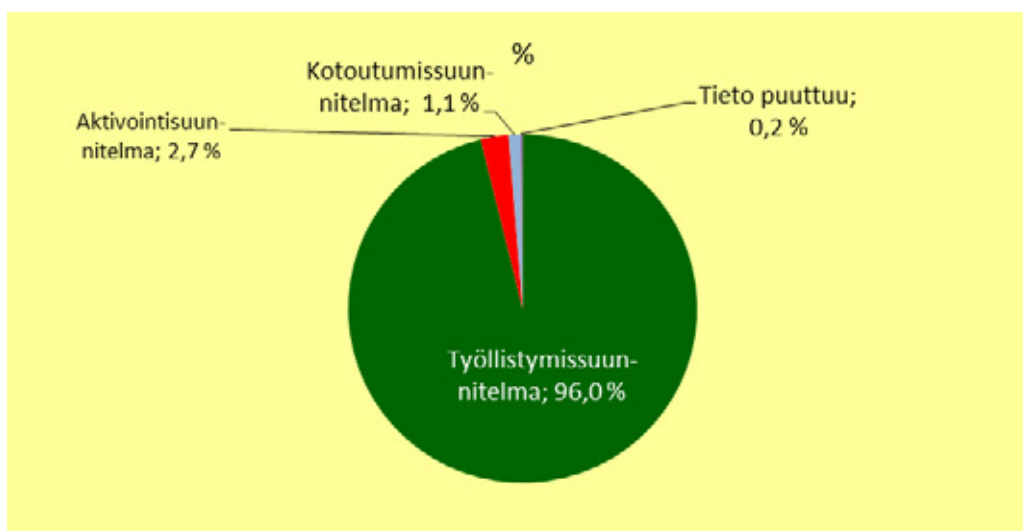
Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja sitä edeltäneessä laissa julkisesta työvoimapolvelusta (1295/2002) todetaan, että työllistymissuunnitelma on laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään työnhakijan haastattelussa. Niin aikaisemmassa kuin nykyisin voimassa olevassa laissa määritellään, että työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää tällaisen haastattelun työnhakijalle kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa todetaan työttömyysetuudella tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun liittyen, että tuettavasta opiskelusta on sovittava työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa ennen opintojen aloittamista. Ohjeessa tosin on myös maininta, että opiskelun tukemisesta voidaan sopia TE-toimistossa laadittavassa suunnitelmassa opintojen alkamisen jälkeen, jos opinnot on aloitettu työsuhteen aikana tai työvoimakoulutuksena. Lisäksi tukemisesta voidaan sopia opintojen alkamisen jälkeen, jos siihen on painava syy. Tällaisista syistä esimerkkeinä mainitaan se, että työnhakija saa opiskelupaikan varasijalta peruutuspaikkana tai, ettei TE-toimisto ehdi tehdä työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa ennen opiskelun alkamista.

URA-aineiston perusteella lähestulkoon kaikilla TE-hallinnon asiakkailla, jotka ovat opiskelleet omaehtoisesti työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettuina, on merkintä suunnitelmatietojen olemassaolosta järjestelmässä (seuraava kuva). Merkintä puuttuu vain noin 0,2 prosentilta tapauksista. URA:n tiedoissa selvästi yleisin merkintä on työllistymissuunnitelma. Toukokuusta 2010 lähtien on URA:an kirjattu käytännössä kolmea toimintasunnitelmalajia. Työllistämissuunnitelma on korvannut työnhakusuunnitelman, yksilöidyn työnhakusuunnitelman, työllistymisohjelman ja uudistetun yksilöidyn työnhakusuunnitelman. Koska selvityksen kohderyhmässä on mukana myös toukokuuta 2010 edeltävältä jaksolta tietoja, näkyvät oheisessa kuvassa vielä kaikki toimintasunnitelmalajit kokonaisuudessaan.



Kuva 18. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisesti opiskelevien URA-tiedot työllistymissuunnitelman osalta, % (n=34105).

Seuraavassa kuvassa toimentasuunnitelmalajit on yhdistetty nykyiseen kolmeen luokkaan (mukana myös neljäntenä tieto puuttuu -ryhmä).



Kuva 19. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisesti opiskelevien URA-tiedot työllistymissuunnitelman osalta, %. Työllistymissuunnitelmaan yhdistetty muita luokkia (n=34105).

TE-hallinnon edustajille suunnatussa kyselyssä selvitettiin, **missä määrin** heidän mukaansa **koulutustarpeen arvioinnin pohjana käytetään yksilöityä työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa omaehtoiseen opiskeluun liittyen**. Vastaajista suurimman ryhmän, 46 %, muodostivat he, jotka kertoivat kyseisten suunnitelmien olevan useimmiten koulutustarpeen arvioinnin pohjana. Vastaajista noin kolmasosan mukaan nämä suunnitelmat ovat koulutustarpeen arvioinnin pohjana poikkeuksetta aina. Noin 11 % vastaajista kertoi, että suunnitelmat ovat arvioinnin pohjana vain harvoin. Mielenkiintoista on, että vastaajat eivät ryhmittyneet kysymyksen suhteen TE-toimistoalueittain vaan saman alueen sisällä on useita käsityksiä suunnitelmien toimimisesta koulutustarpeen arvioinnin pohjana.

TE-hallinnon edustajilta tiedusteltiin, **millaisissa tilanteissa koulutustarpeen arvioinnissa poiketaan siitä, että lähtökohtana on em. suunnitelma.** Tässä yhteydessä vielä muutama vastaaja korosti, ettei heidän kohdallaan poiketa periaatteesta. Eräs vastaaja toikin esiin näkemyksen, että osaamisen kehittämisen palvelulinjalla on aivan olennaista, että asiakas myös sitoutuu suunnitelmaan, minkä vuoksi koulutustarve on todettava nimenomaan tavoitteena kotoutumis- tai työllistymissuunnitelmassa. Toinen vastaaja, joka kertoi tuntevansa parhaiten omaehtoisen opiskelun tukemisen kotoutumistuella, totesi, että heillä ratkaisujen pohjana on oltava kotoutumissuunnitelma, eikä siitä tulisi poiketa. Yhdessä vastauksessa korostettiin toimittavan aina suunnitelma- ja kartoituspohjalla – siinäkin tapauksessa, että asiakas on omatoimisesti päättänyt hakeutua koulutukseen – toisessa taas kerrottiin, että suunnitelma tulee päivittää ajan tasalle ja aina tilanteen muuttuessa tehdä uusi suunnitelma.

Kuten edellä jo todettiin, poikkeuksia kuitenkin on ja niitä voi olla TEM:n ohjeistukseenkin nojautuen. Useimmin poikkeuksena esitettiin kiire muodossa tai toisessa:

- suunnitelmaa ei ole ehditty tehdä ylipäänsä
- töiden ruuhkautuminen ja vähäiset resurssit TE-toimistossa, mistä johtuen suunnitelmat eivät ole ajan tasalla.
- asiakkaan tilanteessa on tapahtunut yllättävä tai nopea muutos, eikä suunnitelmaa ole päivitetty tilanteen tasalle
- hakemuksen kanssa on syntynyt kiire, mm. oppilaitos lähettänyt peruutuspaikan saaneet asiakkaat tiedustelemaan opintojen rahoitusmahdollisuutta.

Useat TE-toimistojen edustajat kertoivatkin poikkeuksen muodostuvan juuri siitä, että suunnitelma ei ole ajantasainen ja tilanne on muuttunut suunnitelman laatimisen jälkeen, jolloin tällaiseen suunnitelmaan ei voida päätöksentekoa perustaa. Yksittäisinä huomioina poikkeustapauksista tuotiin esille uudet asiakkaat, joiden asiakkuus alkaa hakeutumisella omaehtoiseen opiskeluun, asiakkaan itse ehdottaman koulutuksen vuoksi suunnitelmaan tehtävä uudelleenarviointi sekä asiakkaan pääsy koulutukseen ja vasta siellä ollessa tiedon saaminen omaehtoisesta opiskelumahdollisuudesta. Lisäksi todettiin ”inhimillisen tekijän” mahdollisuus, jolloin kouluttautumista-voite on jostakin syystä jäänyt kirjaamatta työllistymissuunnitelmaan, vaikka siitä olisi keskusteltu muun asioinnin yhteydessä.

Työllistymissuunnitelmiin liittyen esille tuli tässä kohden kritiikkiä. Muutamassa kommentissa valiteltiin työllistymissuunnitelmien olevan liian usein puutteellisia ja sisältävän vain harvoin etukäteen yksilöityä konkreettista koulutustavoitetta. Se todettiin lisättävän sinne, kun tarve on todettu. Eräissä kommentissa todettiin, että suunnitelmissa otetaan liian harvoin ylipäänsä kantaa asioihin, määritellään koulutustarvetta, asetetaan tavoitteita jne.

Kumpi oli ensin, muna vai kana? Jotkut TE-hallinnon kyselyyn vastanneet jäivät pohtimaan, lähteekö tarpeen arviointi suunnitelmasta vai pohjautuuko suunnitelma tarpeen arviointiin, ja päätyivät siihen, että kysymys on jälkimmäisestä. Eräissä kommentissa todettiin, että mikäli on olemassa valmis, tuoreehko suunnitelma, jossa otetaan kantaa hakijan koulutustarpeeseen, käytetään toki sitä, mutta silloinkin koulutustarve on arvioitu jo aiemmin (kuitenkin aina ennen suunnitelman laatimista).

Miten suunnitelmalliselta TE-toimiston työskentely sekä virkailijan ja asiakkaan yhteistyö näytävät asiakkaan silmissä? Sitä selvitettiin asiakaskyselyssä, kun vastaajia pyydettiin esittämään näkemyksensä siitä, miten suunnitelmallista omaehtoinen opiskelu on. Heiltä kysyttiin, tehtiinkö asiasta suunnitelma yhdessä TE-toimiston virkailijan kanssa, kun TE-toimistossa sovittiin omaehtoisen opiskelun aloittamisesta työttömyysetuudella tai kotoutumistuella tuettuna. Runsaat 80 % vastaajista (noin 650 hlöä) kertoi, että suunnitelma tehtiin. Jäljelle jäävä viidennes vastaajista jakautui puoliksi sen suhteen, että suunnitelmaa ei heidän mukaansa tehty tai he eivät tiedä sellaista tapahtuneen. Näyttääkin siltä, että vaikka suunnitelma todellisuudessa on melkein poikkeuksetta tehty, osalla asiakkaista ei siitä ole selkeää käsitystä, eivätkä asiakkaat näin ollen miellä

asiakstapaamisten yhteydessä käytyjä keskusteluja yhdessä suunnittelemiseksi. Lienee myös niin, että asiakastyötä tekevät virkailijat eivät aina tuo esille käytävien keskustelujen luonnetta suunnitelmaan tähtäävänä toimintana.

Millä tavalla asiakkaiden koulutustarve käytännössä sitten todennetaan TE-toimistossa? Asiaan pyydettiin selvitystä TE-hallinnon kyselyssä. Vastaajat kuvasivat prosessia monisanaisesti ja todennäköisesti korostamalla omasta näkökulmastaan olennaisimpia prosessin osia. Niiden perusteella voidaan muodostaa seuraavanlainen karkeasti yksinkertaistettu yleiskuva siitä, miten koulutustarpeen todentaminen prosessina etenee työ- ja elinkeinohallinnon rattaissa:

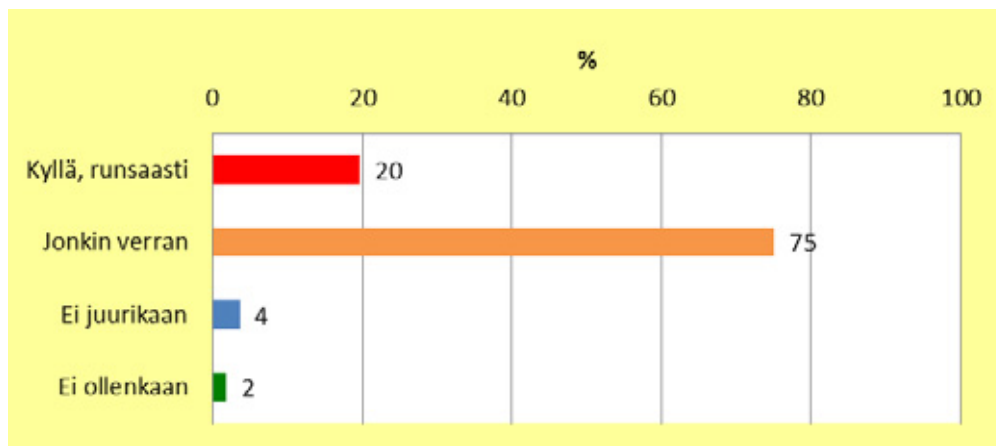
1. Alkukartoitus
2. Aikavaraus tarkempaan keskusteluun
3. Asiakas tapaa vastuuvirkailijan tai koulutusneuvojan (tai on heihin puhelimitse yhteydessä), jolloin esim.
 - a. pyydetään kaikki työ- ja opiskelutodistukset (merkittäväksi asiakkaan tietoihin ja otettavaksi huomioon koulutustarvetta arvioitaessa)
 - b. pyydetään asiakkaalta vakiomuotoinen ns. hakijan oma selvitys, jossa hän voi selvittää koulutustarvetta ja myös muiden harkinnanvaraisten edellytysten täyttymistä
 - c. selvitetään asiakkaan työ- ja koulutushistoria sekä mahdolliset muutokset terveydentilassa
 - d. huomioidaan URA-rekisterissä olevat asiakkaan tiedot
 - e. tehdään asiakkaan osaamiskartoitus
 - f. tehdään yhdessä asiakkaan kanssa kotoutumissuunnitelma/ työllistymissuunnitelma/ aktivointisuunnitelma, jossa arvioidaan asiakkaan työllistymisen mahdollisuuksia (mm. onko työssäkäyntialueella/ muualla tarjolla asiakkaan aiempaa koulusta vastaavaa työtä) ja tähän liittyen mm. ammatillista osaamista ja sen puutteita. Niiden pohjalta laaditaan palvelutarvearvio. Jos asiakkaalla ei ole ammatillista koulutusta, asia on yleensä selvä, mutta jos hänellä on aiempi koulutus, arvioidaan työllistymisen mahdollisuuksia.
4. Asiantuntija arvioi ja päättää koulutustarpeen. Jos ei pysty arvioimaan (rajatapaukset), keskustelee esimiehen kanssa. Tarvittaessa viedään useamman asiantuntijan muodostaman työryhmän käsittelyyn. **TAI** arviointi ja päätös tehdään omaehtoisen koulutuksen arviointiryhmässä / omaehtoisen valintaryhmässä tapauksesta riippumatta. (Kumpi käytäntö on voimassa, on kiinni TE-toimiston valitsemasta käytännöstä.)

Kuvatessaan koulutustarpeen selvittämistä käytännössä osa TE-hallinnon edustajista toi esille asiantuntijoista muodostetun ryhmän olennaisen roolin. Vastausten perusteella tällainen ryhmä on olemassa ainakin Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin TE-toimistoissa. Näistä ainoana Pohjois-Karjalassa kerrottiin ryhmän tekevän tätä nykyä kaikki omaehtoisen koulutuksen tarvearvioinnit ja päätökset tuen myöntämisestä, kun muissa toimistoissa asia menee ryhmän käsittelyyn vain tarpeen vaatiessa.

Kun asiasta keskusteltiin tarkemmin pohjoiskarjalaisen TE-toimiston asiantuntijan kanssa, hän kertoi mm., että lähtökohtana ryhmäkäsittelylle tapauksesta riippumatta on, että linja talossa saadaan sen avulla säilymään yhtenäisenä. Kysymys on kuitenkin myös työturvallisuudesta, kun päätöksen (myönteisen tai kielteisen) tekee ryhmä, eikä yksittäinen virkailija. Tällä tavoin rasitetaan myös mahdollisimman vähän perustyötä. Aiemmin Pohjois-Karjalassakin päätökset tehtiin yksittäisten työvoimaneuvojien toimesta, mutta hyväksynnän työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen piiriin saivat melkein kaikki tapaukset. Nyt linjaesimiehen (pj.), psykologin ja koulutusneuvojan (siht.) muodostama ryhmä varmistaa, että asiakkaan kohdalla kysymys on koulutuksenmukaisesta koulutuksesta. Pohjois-Karjalasta kerrottiin myös tavoitteena olevan, että asia tulisi ryhmän käsittelyyn mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jolloin esim. kielteiseen lopputulokseen päätyvissä tapauksissa vältettäisiin suuri työmäärä asian selvittelyssä, mikä taas lisäisi tehokkuutta asioiden käsittelyssä.

Monet TE-toimistoissa asiakastyötä tekevät kertoivat, että on jonkin verran tilanteita, joissa asiakkaat itse ottavat yhteyttä ja kysyvät suoraan mahdollisuutta opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella. Usein näissä tapauksissa on kyse sellaisista asiakkaista, joilla ei ole työnhakuvoimassa. Heidän kohdallaan prosessi voi edetä suoraviivaisemmin kohden omaehtoista opiskelua ilman, että käytettäisiin TE-hallinnon muita palveluja (esim. ammatinvalintapsykologia), mutta myös silloin tutkitaan, täyttääkö koulutus muodolliset edellytykset ja onko se muutoin järkevää.

Vaikka koulutustarpeen arviointi prosessina näyttää selkeältä, on mukana kuitenkin inhimillinen tekijä ja asiakkaiden koulutustarpeen arvioinnissa voikin olla joitakin toistuvasti esiintyviä haasteita. Sen vuoksi TE-hallinnon kyselyssä vastaajia pyydettiin omalta kohdaltaan miettimään, **onko** tällaisia **toistuvia haasteita esiintynyt**. Seuraavaan kuvaan on koottu jakauma saaduista vastauksista.



Kuva 20. Vastausjakauma kysymykseen, onko asiakkaiden koulutustarvearvioinnissa erityisiä toistuvasti esiintyviä haasteita. (TE-hallinto, n=56.)

Kuten kuva edellä osoittaa, pääosa eli kolme neljäsosaa vastaajista kertoo haasteita olevan jonkin verran. Viidenneksen mielestä haasteita on runsaasti. Vastausjakauman perusteella asia on siinä määrin ongelmallinen, että siihen on syytä pureutua yksityiskohtaisemmin. TE-hallinnon edustajat saivatkin omin sanoin selvittää, mitä asiakkaiden koulutustarvearviointiin liittyvät haasteet ovat. Parissa vastauksessa kiteytettiin hyvin koulutustarpeen arvioimisen haasteellisuus toteamalla koulutustarpeen olevan kaikkea muuta kuin yksiselitteinen asia: *"Se on hyvin suhteellista ja subjektiivista. Toinen osapuoli (työntekijä tai asiakas) voi kokea asiakkaalle olevan koulutustarvetta, vaikka toinen ei niin näkisikään."* Eräs vastaaja luonnehti asiaa toteamalla koulutustarpeen arvioimisen olevan monien asioiden huomioimista: *"Kokonaisuuden näkemistä suhteessa asiakkaan ja työmarkkinoiden tilanteeseen ja lähiaikojen odotuksiin."* Asiantuntijoiden tehtävänä TE-toimistoissa onkin katsoa koulutustarpeita työmarkkinoiden näkökulmasta, eikä ole perusteltua lähteä tukemaan koulutusta, jos se ei todellisuudessa tue asiakkaan työllistymistä tai on ristiriidassa työmarkkinoiden tarpeiden kanssa.

Eniten TE-hallinnon edustajat pitivät koulutustarpeen arvioinnin haasteena sitä, että asiakkaan halu ja virkailijan näkemys eivät kohtaa. Saaduista vastauksista noin 38 prosenttia sisälsi ko. huomioita. Kysymys voi olla esimerkiksi asiakkaan halusta opiskella alalle, jolle ei todennäköisesti tule työllistymään (trendialat), halusta vaihtaa ammattia, vaikka senhetkisessä ammatissa on hyvin työpaikkoja tarjolla tai halusta kouluttautua alalle, joka on asiakkaalle liian vaativa. Useissa vastauksissa kuvattiin asiakkaan haluja toiveiksi tai haaveiksi, jotka eivät ole realistisia. Esille tuotiin myös tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin hankaluus tilanteissa, joissa asiakas on kovin innostunut keksimästään koulutusalaista, vaikka siihen ei sisällykään suurta toivetta työllistymisestä. TE-hallinnon asiakastyössä toimivat asiantuntijat kertoivat ongelmia aiheutuvan myös asiakkaan painostuksesta tällaisissa tilanteissa, joissa asiakkaan toive ja asiantuntijan näkemys eivät löydä toisiaan.

Lähes kolmanneksessa vastauksista TE-hallinnon edustajat käsittelivät hankaluutta arvioida koulutuksen työllistävyyttä. Kysymys on yhtä lailla työllistymismahdollisuuksien arvioinnista asiakkaalla jo olevalla koulutuksella, asiakkaan kanssa suunnitellulla omaehtoisella koulutuksella kuin asiakkaan itsensä määrittelemällä ja haluamalla koulutuksella. Asiaan näyttäisi vaikuttavan etenkin pidempien koulutusten kohdalla tulevaisuuden ennakoimisen vaikeus useita vuosia eteenpäin. Esimerkiksi jos asiakkaalla on aiempi koulutus ja halu kouluttautua kokonaan uudelle alalle, koettiin haasteelliseksi arvioida, työllistääkö tuo kokonaan uusi koulutus, jonka läpivienti voi kestää useamman vuoden, asiakasta paremmin kuin hänen nykyinen koulutuksensa, ja onko näin ollen olemassa perusteita alanvaihtoon. Haasteellisena pidettiin myös sen miettimistä, kumpi olisi paremmin työllistävää, senhetkisen osaamisen täydentäminen vai uudelleen koulutus.

Vähäisemmässä määrin (noin 8 prosentissa vastauksia) tuotiin esille hankaluus löytää asiakkaalle soveltuva koulutus, johon opiskeleminen on mahdollista erilaisten yksilöllisten tekijöiden vaikuttaessa taustalla. Asiakkaalle sopivia vaihtoehtoja voi olla hyvinkin runsaasti, joista oikean valitseminen tuntuu vaikealta, tai sopivia vaihtoehtoja ei tahdo löytyä ollenkaan. Kotoutumisasiakkaiden kohdalta esimerkkinä kerrottiin, ettei juuri asiakkaan tilanteeseen parhaiten käyvää kotoutumiskoulutusta ole riittävästi tarjolla, jolloin on tyydyttävä seuraavaksi parhaimpaan vaihtoehtoon. Sopivan koulutuksen löytämisen haasteellisuuteen vaikuttaa myös se, että on otettava huomioon mm. asiakkaiden terveydentilan asettamat rajoitteet ja koulutuspaikan sijainti.

Muita yksittäisiä kyselyssä esiin nousseita haasteita asiakkaiden koulutustarpeen arvioinnissa ovat aiheuttaneet asiakkaiden yksilölliset erot, jolloin rutiiniratkaisuja ei voi tehdä, asiakkaiden omien selvitysten vaikeaselkoisuus, asiakkaiden vaikeus ymmärtää oman kouluttautumisen tarpeellisuus, koulutusaikojen yllättävä esiintulo sekä asiakkaiden elämänhallinnan ongelmat, jotka ovat johtaneet opiskelujen keskeytymiseen.

Myös selvityksen yhteydessä työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun aloittaneille suunnatussa asiakaskyselyssä käsiteltiin TE-toimistossa tehtyä koulutustarpeen arviointia. Kyselyssä vastaajia pyydettiin kertomaan omin sanoin, millä tavalla heidän koulutustarpeensa varmistettiin TE-toimistossa. Kysymykseen vastasi 447 asiakaskyselyn vastaajaa. Kun vastaukset luokiteltiin, kuusi suurinta ryhmää käsitti runsaat kolme neljäsosaa kaikista kysymykseen saaduista vastauksista. Kolmannes asiakkaiden näkemyksistä korosti koulutustarpeen arvioinnissa henkilökohtaista keskustelua/haastattelua/tapaamista; tällaisia vastauksia oli selvästi eniten. Noin 12 prosentissa vastauksia tuotiin vahvasti esille, että koulutustarpeen arvioinnissa painottui koulutuksen hyöty työllistymisen edistämiseksi. Melkein yhtä suuri joukko oli sellaisia vastauksia, joissa kerrottiin asiakkaan oman aktiivisuuden/halukkuuden/suunnitelman jääneen arvioinnista päällimmäisenä mieleen. Kaksi jotakuinkin samankokoista ryhmää (molemmat 8 % kaikista vastauksista) muodostivat sellaiset vastaukset, joista toisessa kerrottiin koulutustarpeen arvioinnissa tutkitun taustoja ja tilannetta ja toisessa asiakkaan mielestä arviointia ei tehty millään tavalla. Kuudenneksi suurimmaksi luokitellun vastausten ryhmän muodostavat vastaukset, joissa korostuu erillisen kokouksen tai lautakunnan rooli arvioinnin tekemisessä ja päätöksenteossa.

Kuten edellä jo nousi esiin, koulutustarpeen arviointiin yhdistyy erottamattomana osana työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tämän selvityksen yhtenä tehtävänä oli arvioida, **toteutuuko työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi laissa tarkoitetulla tavalla**. Laissa asiasta todetaan seuraavaa: ”--- toimisto arvioi, että omaehtoisen opiskelun tukeminen on työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa ---.” Asiaa lähdettiin selvittämään TE-hallinnon kyselyn pohjalta. Kyselyssä vastaajia pyydettiin kertomaan, mitä asioita yleensä huomioidaan arvioitaessa työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun työvoimapolitiittista tarkoituksenmukaisuutta. Seuraavaan luetteloon on koottu kaikki TE-hallinnon asiantuntijoilta saadut vastaukset. Numerot suluissa kuvaavat sitä, kuinka monesti ko. asia tuli kyselyvastauksissa esille.

1. **Asiakkaan tilanne (57)**
 - a. **Työllistymismahdollisuuksien arvioiminen nykyisellä koulutuksella tai nykyiseen ammattiin** (huomioiden yleiset ja henkilökohtaiset syyt) (20)
 - b. **Aiemmat koulutukset, ammattitaito, ammatti (ja niiden tuoreus)** (18)
 - c. Työkokemus (8)
 - d. Työttömyyden kesto (6)
 - e. Työmarkkina-asema (2)
 - f. TE-toimiston asiakkuus (2)
 - g. Aiemmat koulutuksen keskeytykset ja niiden syyt (1)
2. **Asiakkaan yksilölliset tekijät (39)**
 - a. Terveydelliset seikat (9)
 - b. Muuttohalukkuus nykytilanteessa/koulutuksen suorittamisen jälkeen (8)
 - c. Kyvykyys, valmiudet (6)
 - d. Koulutuksen tarkoituksenmukaisuus, soveltuvuus asiakkaan kannalta, vaikutus hänen kokonaistilanteeseensa (6)
 - e. Elämäntilanne (4)
 - f. Koulutustarve (4)
 - g. Valmius/halukkuus yrittäjyyteen koulutuksen suoritettuaan, mikäli yrittäjyys tyypillistä ko. koulutuksella (2)
3. **Asiakkaan omat perustelut ylipäänsä (7)**
 - a. Koulutushalukkuus, motivaatio (4)
 - b. Näkemys alalla työllistymisen mahdollisuuksiin (1)
 - c. Oma suunnitelma (varsinkin jos yrittäjyys suunnitteilla) (1)
4. **Työllistymisen todennäköisyys tuettavaksi esitetyllä koulutuksella** (seudullisesti, alueellisesti, valtakunnallisesti) (35)
5. **Onko ylipäänsä kyse täydennyskoulutuksesta vai uuteen ammattiin kouluttautumisesta?** (2)
 - a. Jos on kyse uudelleen kouluttautumisesta, riittäisikö nykyiseen ammattiin liittyvä lisäkoulutus? (1)
6. Alueen työmarkkinatilanne (6)
7. Työvoimakoulutustarjonta/muut koulutusvaihtoehdot (4)
8. Koulutuksen vaikutus yleiseen työmarkkinakelpoisuuteen, ml. ammatillisen koulutuksen puuttuminen (4)

Vastausten perusteella näyttää siltä, että työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa otetaan yleensä huomioon asiakkaan tilanne ja yksilölliset tekijät eri näkökulmista sekä työllistymisen todennäköisyys tuettavaksi esitetyllä koulutuksella. Asiakkaan tilanteeseen liittyen tarkastellaan etenkin, millaiset työllistymisen mahdollisuudet hänellä on jo ilman suunniteltua koulutusta. Huomionarvioista on, että yllättävän vähän esille nostettiin työvoimakoulutustarjonta ja muut koulutusvaihtoehdot (4 mainintaa), vaikka se on yksi niistä ydinasioista, mitä ”tarkoituksenmukaisimman keinon” maininnalla laissa on tarkoitettu. Myöskään alueen työmarkkinatilanne ei nouse kovin selkeästi esille.

Eräässä TE-hallinnon edustajan kommentissa todettiin, että joissakin tapauksissa on jo perusteellisesti selvitetty edellytyksiä omaehtoiseen koulutukseen työttömyysetuudella ja varsinainen työvoimapolitiittinen harkinta on jäänyt sitten aivan loppusuoralle. Se taas on voinut kääntää asian sellaiseksi, että TE-toimisto ei pidäkään opiskelua tarkoituksenmukaisena keinona parantaa ammattitaitoa ja osaamista. Asiakkaalla on kuitenkin ollut käsitys siitä, että edellytykset täytyvät ja hän on saanut vasta prosessin loppuvaiheessa tiedon negatiivisesta käänteestä. Asiakkaan näkökulmasta käsittelyn pitäisikin olla mahdollisimman yksiselitteinen ja johdonmukainen. Ratkaisut pitäisi pystyä tekemään myös mahdollisimman nopeasti. Voi lisäksi kysyä, onko väliaikatietojen kertominen ylipäänsä tarpeen vai tulisiko koko arviointi- ja päätöksentekoprosessin näkyä asiakkaan suuntaan yhtenä ratkaisuna.

Kyselyssä TE-hallinnon edustajille haettiin vastausta selvityskysymykseen, **miten asiakkaan oikeutta omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella on TE-toimiston päätöksessä perusteltu**. Asiaa selvitettiin pyytämällä TE-hallinnon edustajia kertomaan omin sanoin, mitkä seikat ovat tyypillisesti vaikuttaneet siihen, että TE-toimisto on tehnyt myönteisen päätöksen asiakkaan esitykseen omaehtoisesta opiskelusta. Koska tilanteet ovat monenlaisia ja vastauksissa vastaajat korostavat erilaisia asioita, esitetyt näkemykset on koottu seuraavaan luetteloon, suluissa olevan numeron ilmaistessa jälleen esiintymien määrän.

1. Koulutustarve (58)

- a. Asiakkaalla ei aiempaa ammatillista koulutusta/tutkintoa (12)
- b. Koulutus parantaa hakijan työllistymismahdollisuuksia (12)
- c. Aiemman koulutuksen/työkokemuksen pohjalta heikot työllisyysnäkymät (9)
- d. Koulutus/tutkinto on vanhentunut (7)
- e. Koulutustarve ylipäänsä (6)
- f. Asiakas haluaa suorittaa kesken jääneen koulutuksen loppuun (5)
- g. Asiakkaan puutteellinen koulutus/ammattitaito (4)
- h. Opinnot ovat aiemmin jääneet kesken (3)

2. Ala/ammatti on työllistävä (23)

3. Asiakkaan henkilökohtainen tilanne (22)

- a. Pitkittynyt työttömyys (9)
- b. Rikkinainen työhistoria (2)
- c. Työkokemuksen ja koulutuksen välinen ristiriita (2)
- d. Muuttohalukkuus (2)
- e. Asiakas jää työttömäksi ja haluaa suorittaa työssä ollessaan aloittamansa opinnot loppuun (2)
- f. Tilanne ylipäänsä (1)
- g. Taloudellinen tilanne (1)
- h. Asiakas tullut irtisanotuksi (1)
- i. Opiskeluvalmiudet (1)
- j. Oma valmius esim. yrittäjänä toimimiseen (1)

4. Ammatinvaihdon tarve (6)

- a. Terveystelliset syyt uuden ammatin hankkimiseksi (5)
- b. Ammatinvaihdon tarve ylipäänsä (1)

5. Suunnitelman tarkoituksenmukaisuus (6)

- a. Suunnitelman tarkoituksenmukaisuus/järkevyys ylipäänsä (3)
- b. Opiskelun soveltuvuus asiakkaan työ-/toimintakykyyn nähden (2)
- c. Hakijan arvioitu sopivuus alalle (1)

6. Asiakkaan esittämät perustelut (4)

7. Asiakkaan myönteinen suhtautuminen koulutukseen (4)

- a. Aktiivisuus oman osaamisen kehittämisessä (1)
- b. Tulevaisuudensuunnitelmat (1)
- c. Asiakkaan halukkuus osallistua koulutukseen, vaikka se ei olisikaan TE-toimiston näkökulmasta paras vaihtoehto (1)
- d. Asiakkaan myönteinen suhtautuminen koulutukseen ylipäänsä (1)

8. Kokonaistilanne (2)

9. Alueen vaikea työmarkkinatilanne (2)

10. Opintojen kelpoisuus omaehtoisesti suoritettavaksi (1)

11. Haettavana on lyhyt työllistävä jatko-/täydennyskoulutus (1)

12. Asiantuntijan yleinen ymmärrys ja koulutusmyönteisyys (1)

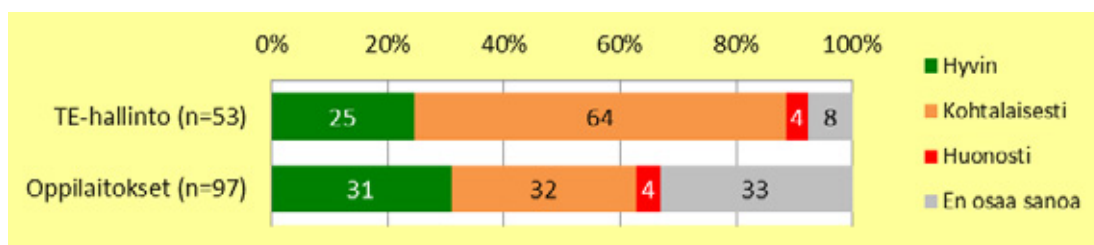
13. Ei löydy perusteita olla myöntämättä tukea (1)

14. Alan jatko-, täydennys- tai lisäkoulutuksen avulla ammattitaidon parantaminen tai pätevyyden laajentaminen (1)

15. Omaehtoinen opiskelu on TE-toimiston muuta tarjontaa parempi vaihtoehto (1)

Edellisen luettelon perusteella TE-toimiston päätöksen perusteluna käytetään osittain samoja asioita kuin on tarkastelun alla arvioitaessa työvoimapolitiittista tarkoituksenmukaisuutta. Eniten perustelut koskevat asiakkaan koulutustarvetta, opiskelualan työllistävyyttä ja asiakkaan henkilökohtaista tilannetta.

Sekä TE-hallinnolle että oppilaitosten edustajille suunnatuissa kyselyissä selvitettiin, **miten opiskelualojen (lähtö-/tavoiteala) työllisyysnäkökymät on otettu huomioon päätöksenteossa**. Seuraavaan kuvaan on koottu saatujen vastausten jakauma molemmista kyselyistä. Työllisyysnäkökymien huomioiminen ei vastausten perusteella ole yksiselitteisen helppoa, sillä suurin osa TE-hallinnon vastaajista tyytyi arvioissaan kohtalaiseen ja vain neljäsosa vastaajista oli sitä mieltä, että työllisyysnäkökymät on pystytty huomioimaan hyvin. Oppilaitosten edustajat jakautuivat vastauksissaan likimain kolmeen yhtä suureen ryhmään. He näkivätkin työllisyysnäkökymien huomioimisen jonkin verran paremmin onnistuneena kuin TE-hallinnon edustajat. Oppilaitosten suunnalla liki kolmasosa vastaajista oli sitä mieltä, että työllisyysnäkökymät on pystytty huomioimaan hyvin, kolmanneksen mielestä ne on pystytty huomioimaan kohtalaisesti ja kolmannes ei pystynyt ottamaan kantaa asiaan.



Kuva 21. Vastausjakauma kysymykseen, millä tavoin eri opiskelualojen työllisyysnäkökymät (yli-/alitarjonta, tasapaino) on nähdäkseen pystytty huomioimaan, kun on tehty päätöksiä työnhakijoiden omaehtoisten opintojen tukemiseksi. (TE-hallinnon kysely ja Oppilaitoskysely.)

Molemmissa kyselyissä vastaajia pyydettiin tarkentamaan vastaustaan sanallisesti. TE-hallinnon kyselyssä ne vastaajat, jotka kertoivat eri opiskelualojen työllisyysnäkökymien huomioimisen onnistuneen hyvin, perustelivat vastaustaan varsinkin kahdella tavalla. Toisaalta työllisyysnäkökymien arviointiin kerrottiin olevan hyvät edellytykset ammattibarometrien, tilastotietojen ja muiden ennakkointiaineistojen avulla, toisaalta TE-hallinnon asiantuntijoilla todettiin olevan kokemusta, näkemystä ja hyvin tietoa alueensa työmarkkinoista. Työllisyysnäkökymien arvioinnin todettiin olevan keskeinen osa TE-toimiston virkailijoiden ammattitaitoa. Tässä yhteydessä tosin tuotiin esiin myös huoli siitä, että virkailijoilla todella olisi riittävästi työmarkkinatietoutta, ja pidettiin tarpeellisenä tuon tietouden vahvistamista. Muutamissa TE-hallinnon hyvän onnistumisen perusteluissa nostettiin esiin se, että työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa on eniten hakeuduttu aloille, jotka työllistävät. Esimerkkinä mainittiin varsinkin sote-ala, mutta esiin nostettiin myös käytännön ammatit yleensä.

Oppilaitoskyselyssä vastaajat, jotka arvioivat eri opiskelualojen työllisyysnäkökymien huomioimisen onnistuneen hyvin, perustelivat vastaustaan useimmissa tapauksissa omilla havainnoillaan siitä, että TE-toimistojen tekemät päätökset ovat kohdistuneet aloille, joissa työvoiman kysyntä on suurinta. Asiasta kertoivat niin sellaisten oppilaitosten edustajat, joissa opiskellaan hyvin työllistävälle alalle, kuin sellaisten oppilaitosten edustajat, joissa on koulutustarjontaa myös heikommin työllistävälle alalle. Näistä jälkimmäisten tapauksien kohdalla todettiin, ettei TE-toimisto ole myöntänyt tukea omaehtoiseen opiskeluun ko. opintoihin. Jotkut oppilaitosten edustajat korostivat, että koulutus lisää jokaisen opiskelijan kohdalla työllistymismahdollisuuksia, vaikkei heti johtaisikaan pysyvään työsuhteeseen.

TE-hallinnon kyselyssä työllisyysnäkökymien huomioimista kohtuullisena pitävät toivatkin eniten arvionsa perusteluna esiin, että vaikka opiskelualan työllisyysnäkökymät eivät olisikaan hyvät, on tapauksia, joissa muut seikat ovat puoltaneet tuetun opiskelun myöntämistä. Sellaisesta esimerkkinä mainittiin mm. asiakkaan ammatillisen koulutuksen puute, korkean työttömyyden alueilla

työllistävien alojen vähäiset vaihtoehdot, asiakkaalle jo myönnetty opiskelupaikka ja vastaavan työvoimakoulutuksen puuttuminen valikoimasta. Ylipäänsä vallitsevassa suhdannetilanteessa nähtiin niin omaehtoisen kuin työvoimakoulutuksenkin työllistävyyden heikentyneen. Monet TE-hallinnon edustajat kokivat erityisenä haasteena pidempien koulutusten kohdalla työllistymismahdollisuuksien ennakoimisen. Lyhyellä aikavälillä ammattibarometrien todettiin kyllä toimivan, mutta sellaisen tiedon puuttuvan, jonka pohjalta voisi ammattiryhmäkohtaisesti luotettavasti arvioida pitkän tähtäyksen työllisyysnäkymiä. Myös yksittäisten, osin marginaalisten ammattien työllisyysnäkemien arviointi koettiin haastavaksi.

Oppilaitosten edustajista työllisyysnäkemien huomioimista kohtalaisesti onnistuneena pitäneet korostivat perusteluissaan etenkin sitä, että kukin päätös on yksilöllinen ja heidän suuntaansa se näkyy mm. siten, että samaan koulutukseen voi yksi henkilö saada työttömyysetuutta, kun toiselta se evätään ja myös TE-toimiston virkailijasta riippuen näkemykset alan työllistävyydestä vaihtelevat. Oppilaitosten edustajat toivat tähän liittyen esiin myös sen, että työllistyminen alalle vaihtelee opiskelijasta riippuen, mikä toisaalta tukee sitä, että päätös perustuu yksilölliseen harkintaan. Vastauksista välittyi selvästi se, että osa oppilaitosten vastaajista luottaa TE-toimiston asiantuntemukseen, kun taas toisia se ei vakuuta. Vastaajat, jotka pitivät työllisyysnäkemien huomioimista kohtalaisena, toivat monissa kommentteissa esiin sitä, että päätökset ovat usein kohdistuneet aloille, joilta työllistyminen on ollut suhteellisen helppoa, eikä siinä mielessä asiassa ole varsinaiselle kritiikille sijaa. Joissakin vastauksissa osoitettiin ymmärrystä myös ennakoimisen hankaluudelle.

Vastaajat, jotka TE-hallinnon kyselyssä arvioivat eri opiskelualojen työllisyysnäkemien huomioimisen onnistuneen huonosti perustelivat vastaustaan mm. toteamalla, että TE-toimistossa on mahdotonta tietää, kuka tulee milläkin tutkinnolla työllistymään hyvin tai huonosti, koska asia on täysin kiinni asiakkaasta itsestään. Samaten kotoutumisasiakkaiden osalta todettiin, että kyse on usein aivan alkuvaiheen opinnoista, jolloin työllistyminen ei ole edes ollut ensimmäinen koulutuksen valinnan kriteeri.

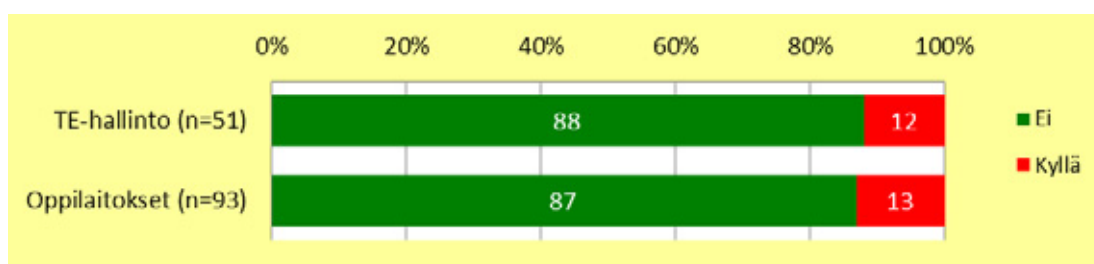
Oppilaitoskyselyyn vastanneista ne, jotka pitivät työllisyysnäkemien huomioon ottamista huonosti onnistuneena, esittivät puolestaan yksittäisiä esimerkkejä arvionsa taustaksi. Näissä perusteluissa viitattiin hakijan taloudellisen tilanteen kiristymiseen tai jäljellä olevan tutkinnon osan suorittamatta jättämiseen tuen eväämisen johdosta, sekä siihen, että TE-toimistojen päätökset eivät ole yhtenäisiä vaan riippuvat kunkin toimiston linjauksista. Myös sitä kummeksuttiin, ettei Oulussa pääsääntöisesti ole tuettu ex-nokialaisten omaehtoista opiskelua, vaikka heillä yleisesti ottaen olisi korkea opiskelumotivaatio ja halu suuntautua alalle, jossa on paremmat työllisyysnäkmät.

Kommenttina edelliseen voidaan todeta, että ex-nokialaisten tilanteeseen voi vaikuttaa jokin irtisanomispaketti tai kultainen kädenpuristus, jonka johdosta heille ei käytännössä voida esim. kuuteen kuukauteen tai vuoteen maksaa työttömyysetuutta, koska tuon paketin sisältämät eurot jaotetaan tulevalle ajalle työttömyysturvan leikkaavaksi ansioksi. Sen vuoksi ei ole järkevää eikä asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista edes tehdä päätöstä työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta ajalle, jolta ei voi saada työttömyysetuutta, koska silloin kuitenkin alkaisi kulua lain määrittämä enimmäistukiaika.

Keskustelussa Pohjois-Karjalan TE-toimiston edustajan kanssa käsiteltiin opiskelualojen työllisyysnäkemien huomioimista käytännön työssä tehtäessä päätöksiä työttömyysetuuden myöntämisestä. Siellä kuten monessa muussakin TE-toimistossa käytetään yhtenä työkaluna työllisyysnäkemien arvioimiselle puolivuositain julkaistavaa maakunnan ammattibarometriä. Siinä on arvioitu työmarkkinatilanteen kehitystä ammateittain seuraavan puolen vuoden aikana. Barometrissä ammatit on ryhmitelty kolmen otsikon alle: pulaa, tasapainossa ja ylitarjontaa. Kuitenkin yksilökohtaisessa arvioinnissa voidaan perustelluista syistä johtuen poiketa ammattibarometrin viitotuksesta. Tästä keskustelussa tuli esiin kaksi esimerkkiä, joissa asiakas voi saada tuen ylitarjontalalle liittyvään omaehtoiseen koulutukseen. Toisessa esimerkissä tuen myöntäminen voi olla

mahdollista, jos asiakkaalla on oma toimivana pidettävä yritysidea, jolla hän työllistäisi itsensä, toisessa asiakkaalle on luvassa valmis työpaikka alalta, kunhan hän saa opinnot hoidettua alta pois. Jälkimmäisessä tilanteessa asian varmistamiseksi tarvitaan työnantajan sitoumus, että henkilö opinnot suoritettuaan myös tulee työllistymään.

Mikä merkitys on työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun osittain erilaisilla opiskelijalle koituvilla kustannuksilla työnhakijoiden hakeutumiseen kumpaankin koulutukseen? Selvityskysymykseen haettiin vastausta TE-hallinnon ja oppilaitosten edustajille suunnatuissa kyselyissä. Niissä molemmissa asiaa lähestyttiin pyytämällä vastaajia arvioimaan, onko siitä heidän nähdäkseen aiheutunut haittaa, että työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta koituu opiskelijalle enemmän kustannuksia kuin työvoimakoulutuksesta. Seuraavassa kuvassa esitetään molempien kyselyiden tulokset asian suhteen. Vastaajien näkemys on molemmissa kyselyissä hyvin samankaltainen; ylivoimainen enemmistö sekä TE-hallinnon että oppilaitosten edustajista näkee, ettei ko. opiskelumuotojen välisestä kustannuserosta ole haittaa aiheutunut.



Kuva 22. Vastausjakauma kysymykseen, onko siitä nähdäkseen aiheutunut haittaa, että työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta koituu opiskelijalle enemmän kustannuksia kuin työvoimakoulutuksesta. (TE-hallinnon kysely ja Oppilaitoskysely.)

Runas 10 prosenttia vastaajista kokee kuitenkin, että kustannuserosta on ollut jotain haittaa opiskelijoille. Tämä haitta on näkynyt erityisesti silloin, kun henkilön taloudellinen liikkumavara on heikko. Asiakkaiden varallisuus onkin voinut vaikuttaa siihen, pystyvätkö he aloittamaan koulutuksen, koska omaehtoisessa koulutuksessa on mahdollisesti opiskelu- ja tutkintomaksuja. Joissakin tapauksissa koulutuksista aiheutuvien kustannusten kerrotaan olleen niin korkeita, ettei asiakas ole pystynyt lähtemään koulutukseen tai on joutunut keskeyttämään opinnot. Esille nostettiin kuitenkin myös esimerkki, jossa tällainen ylittämätön kynnys on ollut jo muutamassa sadassa eurossa. Yhdessä TE-hallinnon kyselyvastauksessa kerrottiin tapauksesta, jossa asiakas on joutunut myymään autonsa selvitäkseen maksuista. TE-hallinnon edustajat kertoivat myös saaneensa palautetta opiskelijoiden eriarvoisuudesta kustannuksiin liittyen. Samankaltaisesta palautteesta – opiskelijoiden ihmetyksestä ja ärtymyksestä erilaisiin kuluihin liittyen – kertoivat myös oppilaitosten edustajat.

Oppilaitosten edustajat vahvistivat omasta puolestaan edellä esitetyn havainnon, että joissakin yksittäistapauksissa työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun suuremmat kustannukset mm. osallistumismaksun vuoksi voivat nousta kynnyskysymykseksi. Esimerkkeinä näistä kustannuksista mainittiin yhdessä vastauksessa 100 euron opiskelumaksu ja 58 euron tutkintomaksu, toisessa kerrottiin 60 euron soveltuvuustestistä ja 58 euron näyttötutkintomaksusta. Omaehtoisen tuen huomautettiin olevan riittämätön myös niissä tapauksissa, kun opiskelu jatkuu pidempään kuin kaksi vuotta. Yhdessä oppilaitoksen edustajan vastauksessa kerrottiin myös esimerkki tuoreesta esille nousseesta tapauksesta, jossa ilmeni, etteivät työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevat kuulu työssäoppimisen(kaan) aikana Kelan koulumatkatuen piiriin, jolloin opiskelijalle koituvat kustannukset voivat olla pitkien välimatkojen vuoksi varsin suuret.

Parissa oppilaitoksista saadussa kommentissa kustannusten erilaisuudesta huomio kiinnitettiin työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun ikärajaan. Haittaa todettiin olevan juuri tästä ikärajasta johtuen, sillä alle 25-vuotiaat joutuvat opiskelemaan opintotuella ja joidenkin

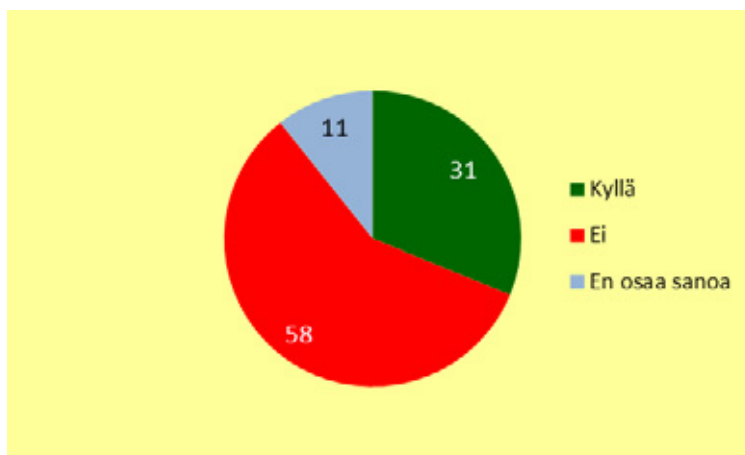
potentiaalisten opiskelijoiden kerrottiin jääneen juuri sen vuoksi pois koulutuksista. Esimerkki vastakkaisesta näkemyksestä tuli esiin erään oppilaitoskyselyn vastaajan kommentissa, jossa hän totesi koulutuksen järjestäjän näkökulmasta sitoutumisen olevan parempaa, kun kustannus opiskelijalle on suurempi, mutta opiskelijan toki valitsevan herkemmin maksuttoman koulutuksen, jos sopiva sellainen löytyy.

3.2.2 Omaehtoisen opiskelun suhde muihin palveluihin ja opiskelumahdollisuuksiin

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta todetaan, että arvioitaessa koulutustarvetta ja opintojen hyväksymistä osaksi työllistymissuunnitelmaa on otettava huomioon se, että onko työnhakijan työllistymiseksi tarvittava osaaminen hankittavissa tarkoituksenmukaisemmin työnhakijan tarpeet ja aikaisempi koulutus huomioon ottaen muulla työnhakijan toimeentulon turvaavalla tavalla – esimerkiksi työvoimakoulutuksena tai oppisopimuskoulutuksena?

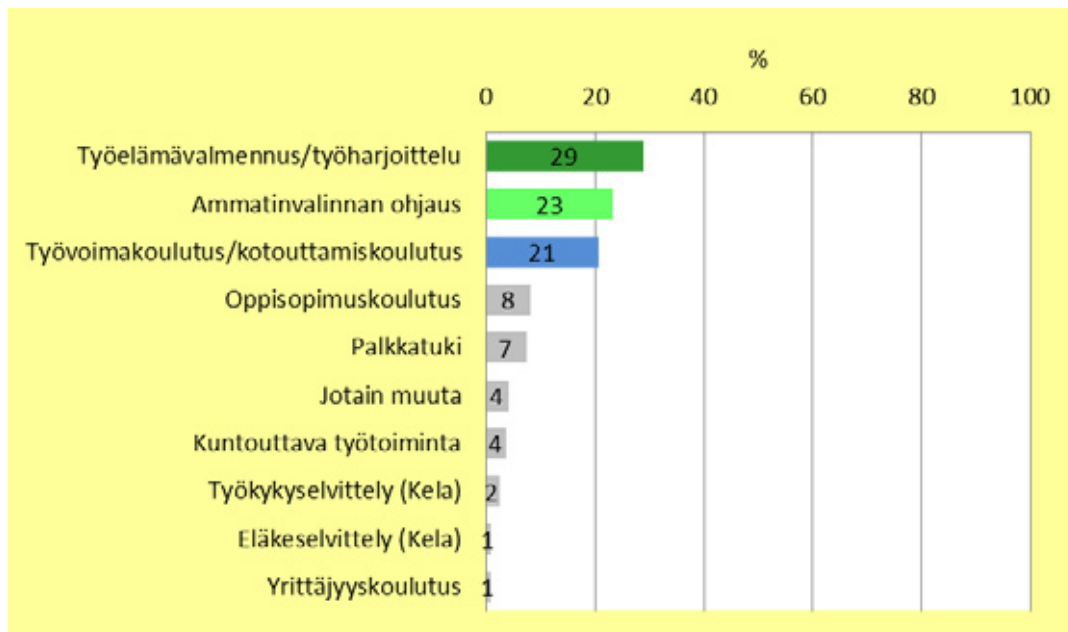
Työvoimakoulutus muodostaa siten usein ns. ensisijaisen vaihtoehdon kouluttautumiselle asiakkaille. Työvoimakoulutuksen osalta onkin hyvä tuoda esille muutamia tietoja ennen asiakaskyselyn tulosten käsittelyä. Työvoimakoulutukseen ELY-keskuksille jaetut määrärahat ovat viimeisten vuosien aikana pienentyneet. Kun vuonna 2010 työvoimakoulutukseen varattiin rahoitusta yhteensä noin 287 miljoonaa euroa, vuonna 2011 summa oli noin 264 miljoonaa euroa ja vuonna 2012 noin 238 miljoonaa euroa. Työvoimakoulutuksen määrärahoissa on siten ollut laskeva trendi. Tämä näkyy myös koulutuksen aloittaneiden henkilöiden määrässä. Vuonna 2010 työvoimakoulutuksen aloitti yhteensä 83 410 henkilöä, vuonna 2011 83 517 henkilöä ja vuonna 2012 yhteensä 69 450 henkilöä. Kuten aiemmin on tullut ilmi, vastaavaan aikaan työttömyys-etuudella omaehtoisesti opiskelevien määrä on puolestaan lisääntynyt.

Asiakaskyselyssä selvitettiin, **onko työnhakijalle tarjottu muita työvoimapalveluita tai koulutusmahdollisuuksia ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista**. Seuraavassa kuvassa on esillä vastausjakauma esitettyyn kysymykseen. Noin joka kolmannelle asiakkaalle oli tarjottu muita työvoimapalveluita tai koulutusmahdollisuuksia, kun taas reilut puolet vastaajista ilmaisi tässä kohtaa, ettei näitä palveluita oltu tarjottu.



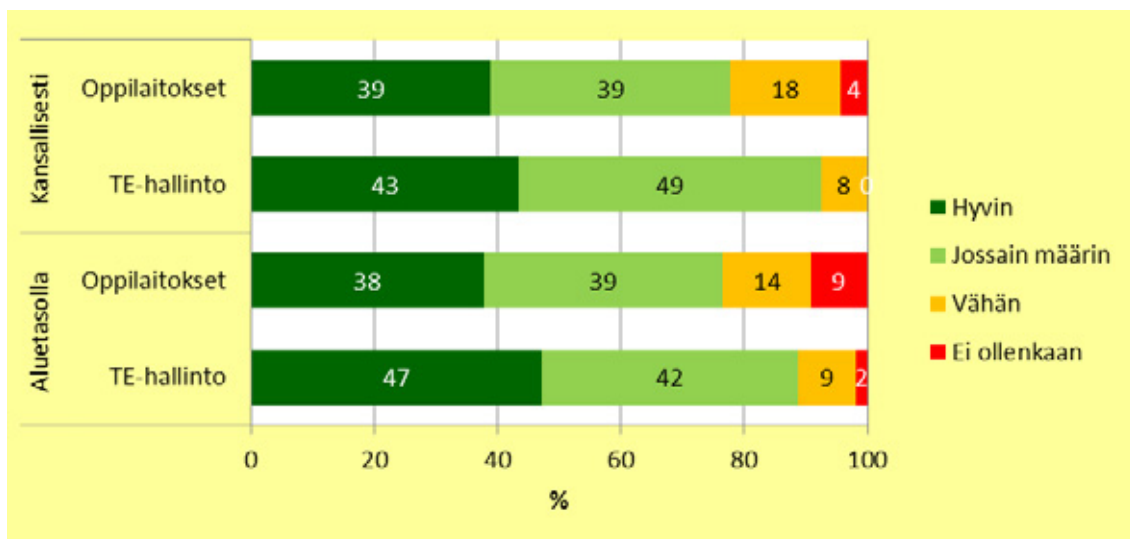
Kuva 23. Vastausjakauma kysymykseen, tarjottiinko sinulle TE-toimistossa muita työvoimapalveluita tai koulutusmahdollisuuksia ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista. (Asiakkaat, n=795.)

Siltä vastaajajoukolta, jolle oli tarjottu muita työvoimapalveluita tai koulutusmahdollisuuksia, kysyttiin erikseen **mistä palveluista oli ollut kyse**. Seuraavaan kuvaan on koottu vastaajien näkemykset.



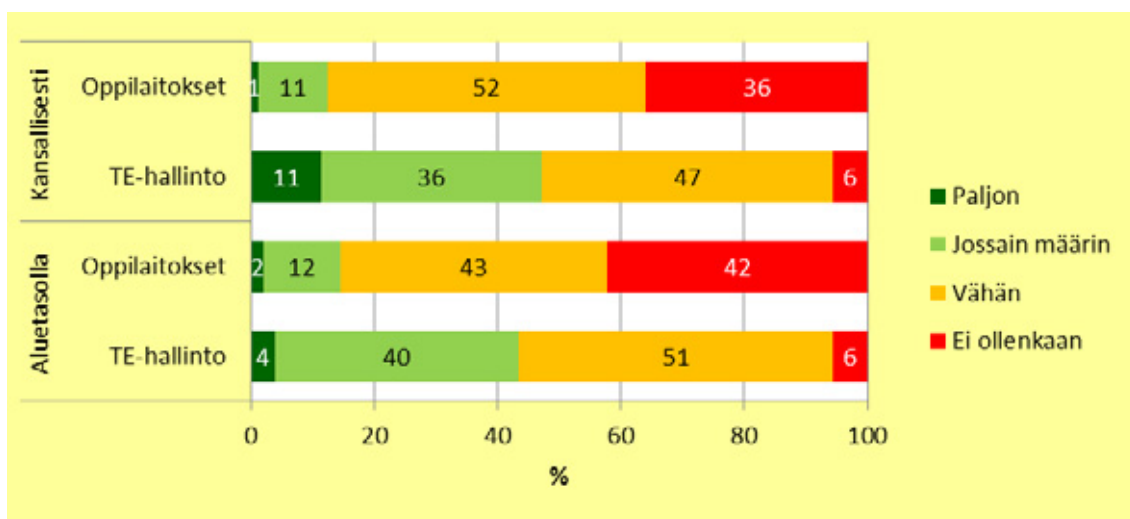
Kuva 24. Vastausjakauma kysymykseen, jos sinulle tarjottiin muita työvoimapalveluja tai koulutusmahdollisuuksia ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista, mitä ne olivat. (Asiakkaat, n=340, kyseessä monivalintakysymys.)

Työelämävalmennusta (ml. työharjoittelu) tarjotaan TE-toimistoissa eniten asiakkaille ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista. Ammatinvalinnan ohjausta tarjotaan myös melko usein, melkein joka neljännessä tapauksessa kuten myös työvoimakoulutusta. Muut tarjottavat työvoimapalvelut tai koulutusmahdollisuudet ovat suhteellisen harvoin esillä ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista. Oppisopimuskoulutus ja palkkatuki erottuvat näistä selkeimmin. Kuntouttava työtoiminta, työkykyselvittely ja eläkeselvittely ovat esille hyvin harvoin. Yrittäjyyskoulutus nousi myös esille noin yhdessä prosentissa tapauksista. Näin ollen yrittäjyysnäkökulma vaikuttaisi olevan erittäin heikosti esillä ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista, mikä kertoo samalla myös asiakkaiden valmiuksista tälle vaihtoehdolle. Jotain muuta -ryhmään kuuluu puolestaan hyvin yksittäisiä erilaisia tarjottuja palveluita mm. osa-aikaopiskelu ja työnhaku omatoimisesti. Mielenkiintoisen tarkastelunäkökulman omaehtoiseen opiskeluun tarjoaa sen suhde erityisesti työvoimakoulutukseen. Selvityskysymyksenä olikin se, että **ovatko tarjotut palvelut olleet toisiaan täydentäviä vai onko palveluissa havaittavissa päällekkäisyyttä?** Asiaa tarkasteltiin selvityksessä sekä TE-hallinnon että oppilaitosten näkökulmasta. Lisäksi myös asiakkailta kysyttiin asiaa. Seuraavaan kuvaan on yhdistetty TE-hallinnon ja oppilaitosten vastaukset täydentävyyden ja päällekkäisyyden mahdollisesta havainnoimisesta.



Kuva 25. Vastausjakauma kysymykseen, työvoimakoulutus ja omaehtoinen opiskelu täydentävät mielestäni toisiaan. (Oppilaitokset, n=98 ja TE-hallinto, n=53.)

Työvoimakoulutuksen ja omaehtoisen opiskelun nähdään täydentävän toisiaan pääsääntöisesti hyvin tai jossain määrin. Sen suhteen ei nähty eroa onko kyseessä täydentävyys aluetasolla vai kansallisesti. TE-hallinnon näkemykset ovat aavistuksen myönteisemmät täydentävyydestä suhteessa oppilaitosten edustajien näkemyksiin. Kokonaiskuva molempien ryhmien osalta on kuitenkin kohtuullisen myönteinen.



Kuva 26. Vastausjakauma kysymykseen, työvoimakoulutuksessa ja omaehtoisessa opiskelussa on mielestäni päällekkäisyyttä. (Oppilaitokset, n=98 ja TE-hallinto, n=53.)

Aihetta käsiteltiin myös käänteisesti esitetyllä kysymyksellä, eli onko vastaajien mielestä työvoimakoulutuksessa ja omaehtoisessa opiskelussa päällekkäisyyttä. Vastausjakaumat vahvistavat edellä esitetyn näkemyksen, että pääsääntöisesti täydentävyys on melko hyvä, vaikkakin jonkin verran päällekkäisyyttä on nähty. Päällekkäisyyttä koulutusten välillä on nähty selvästi enemmän TE-hallinnon näkökulmasta kuin oppilaitosten näkökulmasta.

Millaisissa tilanteissa/asioissa päällekkäisyys sitten näkyy? TE-hallinnon vastauksista nousee esille erityisesti samoille aloille järjestetyt koulutukset, joissa nähtiin päällekkäisyyttä. Sosiaali- ja terveysalan koulutukset nostettiin tässä yhteydessä erityisesti esille. Silmiinpistävä piirre vastauksissa oli kuitenkin se, että tämä jonkin asteinen koulutustarjonnan päällekkäisyys hyväksyttiin lähes yksimielisesti, sillä päällekkäisten koulutusten nähtiin kohdistuvan pääasiassa niille aloille, joilla on hyvin kysyntää työvoimasta. Lisäksi työvoimakoulutuksen paikkoja on todettu

olevan melko rajallisesti ja hakijoita yleensä runsaasti, joten kaikki potentiaaliset koulutusta tarvitsevat eivät pääse työvoimakoulutuksiin. Tällöin omaehtoinen tuettu opiskelu on nähty olevan paikallaan. Kohdentamiseen liittyvänä yleisenä puutteena ja siten omalta osaltaan mahdollisesti päällekkäisyyttä aiheuttavana asiana tuotiin esille parissa vastauksessa se, että omaehtoisen koulutuksen tarjontaan ei ole käytännössä todellisia vaikutuskeinoja, paitsi informaatio-ohjaus. OKM:n ohjauksen sanottiin olevan oppilaitoksille yleispiirteistä ja jättävän kohdentamisen oppilaitoksille. Oppilaitokset toki voivat itsenäisesti reagoida mm. alueellisiin tarpeisiin.

Oppilaitosten näkökulmasta päällekkäisyyttä ei nähty TE-hallinnon mukaisesti yhtä vahvasti yhteen alaan liittyvänä. Toki oppilaitosten joukossakin päällekkäisyys nähtiin jossain määrin alakohtaisena, mutta sosiaali- ja terveysala ei noussut mitenkään erityisesti esille. Oppilaitosten vastauksissa korostui enemminkin kohderyhmänäkökulma: samansisältöistä koulutusta todettiin jossain määrin järjestettävän, mutta eri kohderyhmille. Omaehtoinen opiskelu ja työvoimakoulutus nähtiin siten lähinnä koulutusten rahoitusmuotoina erilaisille kohderyhmille. Päällekkäisyyttä esiintyy myös silloin, kun molempia koulutusmuotoja on lähdössä käyntiin samalla alueella suhteellisen samanaikaisesti. Muutaman vastaajan mielestä maahanmuuttajille tarjottavissa koulutuksissa oli nähty olevan hieman päällekkäisyyttä, mutta tätä ei perusteltu tarkemmin. Lisäksi parissa vastauksessa tuotiin esille kausieroavuuksien vaikutus. Näin ollen tämän hetken työllisyystilanteessa ei nähty erityisemmin päällekkäisyyttä, mutta paremman työllisyystilanteen aikana sanottiin päällekkäisyyden kasvavan.

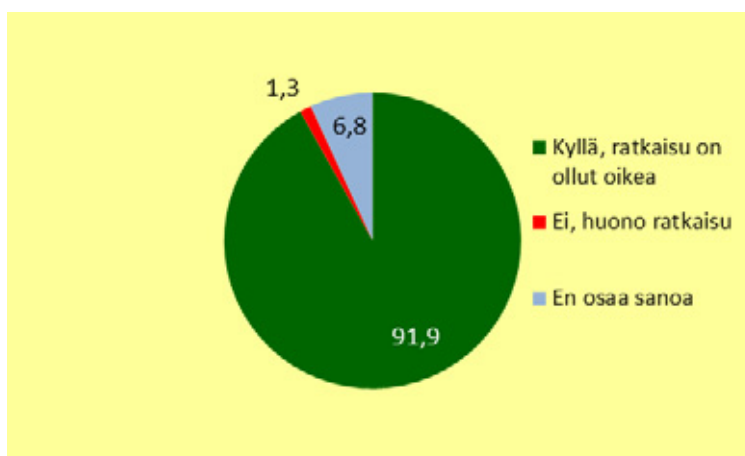
Päällekkäisyyksien tarkastelu toi osaltaan jo viitteitä siitä, että tarjotut palvelut on koettu useimmiten toisiaan täydentäviksi. Seuraavassa tarkastellaankin sitä, **millaisissa tilanteissa/asioissa työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun täydentävyys näkyy**. TE-hallinnon näkökulma käsitellään tässä kohtaa jälleen ensin. Täydentävyys näkyy vastaajien mielestä selvästi siten, että tutkinto voidaan saattaa loppuun näitä koulutusvaihtoehtoja hyödyntämällä. Eli omaehtoisella opiskelulla on voitu viedä päätökseen aikaisemmin kesken jääneet opinnot sekä myös päinvastoin opinnot on voitu viedä päätökseen työvoimakoulutuksen avulla. Esimerkkinä kerrottiin mm., että työvoimakoulutuksena suoritettua perustason jälkeen on voitu omaehtoisen opiskelun avulla erikoistua tai jatkaa tutkintoon asti. Vuoden 2012 loppuun asti samojen opintojen tukeminen on kuitenkin edellyttänyt, että opintojen keskeytymisestä on kulunut vähintään vuosi; vuoden 2013 alusta lukien yhden vuoden määräaika rajoitukseen on ollut työvoimakoulutusta koskeva poikkeus.

TE-hallinnon suunnalla täydentävyys on nähty hyväksi maahanmuuttajien osalta, jolloin on voitu hyvin poluttaa koulutus aina suomen kielen opinnoista ammattiin asti. Omaehtoinen opiskelumahdollisuus on nähty myös tärkeäksi resurssinäkökulmasta. Se mahdollistaa riittävän määrän koulutustarjontaa alueilla. Eräs vastaaja tiivistä asian osuvasti: *"Käytännössä olisimme pulassa, ellei omaehtoisten opintojen tukimahdollisuutta olisi, koska työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus ei riitä vastaamaan tarpeeseen."* Lisäksi täydentävyys tulee vastauksissa esille siten, että omaehtoisen opiskelun on nähty monipuolistavan huomattavasti tarjolla olevia koulutusvaihtoehtoja tuoden myös yksilöllisiä ratkaisuja asiakkaille.

Oppilaitosedustajien vastauksissa samaan kysymykseen (millaisissa tilanteissa/asioissa työvoimakoulutuksen ja omaehtoisen opiskelun täydentävyys näkyy?) korostuu myös selvästi muutama asia. Ensinnäkin työvoimakoulutuksen ulkopuolelle jääville henkilöille omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella mahdollistaa ylipäänsä kouluttautumisen. Myös oppilaitosedustajat toivat esille sen, että omaehtoinen opiskelu on tärkeä palanen resurssinäkökulmasta. Täydentävyys näkyy myös siinä, että joillakin aloilla ei ole työvoimakoulutusta saatavilla, joten omaehtoinen opiskelu täydentää tarjontaa tältä osin oleellisesti. Erityisesti harvinaisemmissa koulutuksissa koulutusmuodot täydentävät toisiaan - työvoimakoulutusta järjestetään usein suurille ryhmille ja työttömyysetuudella opiskelevan tarve voi olla hyvinkin yksilöity. Molemmat koulutusmuodot täydentävät siten myös tarpeiden näkökulmasta toisiaan. Eräs vastaaja tiivistä tämän näkökulman seuraavasti: *"Työvoimakoulutuksella voidaan vastata paremmin mm. alueelliseen työvoimatarpeeseen (suurempi määrä opiskelijoita ko. alalle), kun taas työttömyysetuudella opiskelevan läh-*

tökohta on yksilöllisempi (mm. yksilöllinen työllistymispolku).” Tuo yksilöllisyyden korostuminen nousee esille hyvin monissa oppilaitosten edustajien vastauksissa. Selvästi vähemmässä määrin, mutta kuitenkin, mainittiin omaehtoisen opiskelun parantavan henkilöiden osaamista ja siten samalla kohentavan heidän mahdollisuutta työllistyä. Tämä vaikutus liittyy myös oheiseen yksilölliseen polkuajatteluun, jolloin työvoimakoulutus antaa usein pohjaa ja omaehtoisella opiskelulla tuetaan ja täydennetään tätä kehitystä.

Seuraavassa tarkastellaan työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun osallistuneiden asiakkaiden näkemyksiä omaehtoisesta **opiskelun lisäarvosta suhteessa muihin opiskelumahdollisuuksiin**. Asiakkaita pyydettiin kyselyssä ottamaan kantaa mm. siihen onko heidän kohdallaan ollut hyvä ratkaisu opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella tai kotoutumistuella tuettuna. Noin 92 prosenttia opiskelijoista piti tekemäänsä ratkaisua oikeana ja vain reilu prosentti piti ratkaisuaan huonona. Loput vastaajista eivät osanneet ottaa tässä kohtaa asiaan kantaa. Omaehtoinen opiskelu näyttää siten olleen erittäin onnistunut ratkaisu asiakkaiden näkökulmasta kokonaisuudessaan.



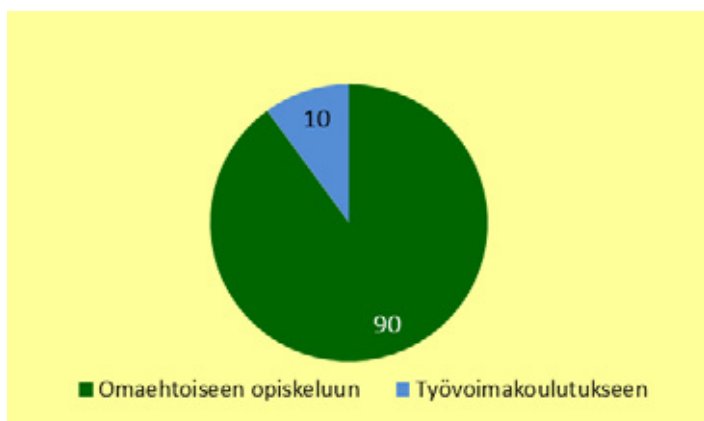
Kuva 27. Vastausjakauma kysymykseen: onko sinun kohdallasi ollut hyvä ratkaisu opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettuna? (Asiakkaat, n=789.)

Sanallisista perusteluista voidaan vetää sellainen johtopäätös, että omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tai kotoutumistuella on ollut opiskelijoille äärimmäisen tärkeä tuki uudelleen kouluttautumisessa (uudelleen kouluttautumisen taustalla erilaisia syitä: terveydelliset syyt, huono työllisyystilanne vanhalla alalla tai alueella, jaksamiseen liittyvät tilanteet jne.) sekä pätevyyden hankkimisessa. Asiassa korostuu luonnollisesti se, että tuki on toiminut taloudellisena mahdollistajana alanvaihdolle ja pätevyyden hankkimiselle. Hyvin usein tuotiin ilmi, ettei ilman tätä tukea olisi ollut ollenkaan mahdollista lähteä opiskelemaan. Erityisesti useat perheelliset opiskelijat ovat korostaneet, että tämä oli taloudellisesti heille ainoa mahdollisuus kouluttautua. Tukea on pidetty monesti myös hyvin opiskeluun motivoivana. Monissa vastauksissa tuotiin esille myös se, että ilman koulutusta ei saa töitä, ainakaan pitkäaikaisia töitä. Omaehtoisella opiskelulla on vastaajien mukaan hyvin usein varmistettu työpaikan saanti, ja vaikka työpaikkaa ei olisi saatukaan, sillä on parannettu heidän mielestään usein työllistymismahdollisuuksia. Usko työpaikan löytymiseen koulutuksen ansiosta on siten yleensä vähintäänkin kasvanut. Oleellinen vaikutus on kohdistunut myös työn mielekkyyden kokemiseen. Alaa vaihtamalla tai pätevyyden saamisella on tavoitettu toivottu tila ja työn mielekkyys on usein parantunut. Tämä lisää todennäköisyyttä myös työllistystä pidempiaikaisesti.

Niiden vastaajien perusteluissa, jotka olivat nähneet opiskelun kohdallaan huonoksi ratkaisuksi (1,3 % vastaajista), ei ollut nähtävissä mitään yhtenäistä syytä mielipiteeseen. Vastauksiakin oli tähän kohtaan todella vähän, joten erityisiä havaintoja asiaan ei voitu tehdä. Yksittäisiä esille nostettuja asioita olivat mm. kouluttautuminen alalle/tehtäviin, jossa ei kuitenkaan työllisty työl-

lisyystilanteen takia, terveydelliset syyt sekä yksittäiset ongelmat ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen yhdistämisessä opiskeluun.

Myös asiakkailta haluttiin tiedustella heidän **kokemuksiaan työttömyysetuudella/ kotoutumistuella opiskelusta suhteessa työvoimakoulutukseen**. Niiltä asiakkailta, jotka ovat osallistuneet myös työvoimakoulutukseen, kysyttiin aluksi, onko koulutusmuotojen välillä heidän mielestään eroja. Noin 38 prosenttia vastaajista ilmaisi eroja olevan ja 8 prosenttia ei nähnyt eroja. Loput vastaajista ei osannut ottaa kantaa kysymykseen. Seuraavassa kuvassa on asiakaskyselyn vastausjakauma koulutusmuotojen kiinnostavuudesta niiden vastaajien osalta, jotka olivat nähneet eroja olevan koulutusmuotojen välillä.



Kuva 28. Vastausjakauma kysymykseen, kumpaan vastaajat osallistuisivat mieluummin, omaehtoiseen opiskeluun vai työvoimakoulutukseen. (Asiakkaat, n=249.)

Noin 90 prosenttia koulutusmuotojen välillä eroja nähneistä pitää työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua jatkoon kannalta itselleen sopivampana vaihtoehtona kuin työvoimakoulutusta. Noin 10 prosenttia pitää puolestaan työvoimakoulutusta sopivampana vaihtoehtona. Sanallisissa vastauksissa omaehtoista opiskelua suosivat nostivat laajasti esille muutamia omaehtoisia opiskelua puoltavia ominaispiirteitä. Yksi tärkeimmistä ominaisuuksista, millä omaehtoinen opiskelu peittoaa vastaajien mielestä selvästi työvoimakoulutuksen, on koulutuksen vapaaehtoisuus – omaehtoisessa koulutuksessa ei ole kerrottu oleva ns. pakon tunnetta ja se on koettu joustavammaksi. Lisäksi omaehtoisessa opiskelussa oli vastaajien mielestä enemmän mahdollista vaikuttaa opintojen sisältöön/suuntaan – tämä lisäsi valinnanvaraa. Näillä asioilla on nähty suora yhteys opiskelun motivaatioon. Kun opiskellaan omaehtoisesti, motivaation on nähty olevan parempaa ”itse” valitussa opiskelussa. Tässä joukossa työvoimakoulutuksen on sanottu olevan usein ajan tappamista ja sillä nähtiin eräänlainen ”kurssittajan” maine. Muutenkin vastaajat heittivät työvoimakoulutuksen niskaan melko lailla vettä. Seuraavat kommentit kuvaavat hyvin näitä näkemyksiä: ”omaehtoisessa sai opiskella laadukkaassa koulussa ilman työttömyyden leimaa otsassa.” Lisäksi ”omaehtoinen koulutus vaikuttaa enemmän ns. oikealle opiskelulle, kun taas työvoimakoulutus voi pitää sisällään paljon turhanpäiväistä riippuen toki alasta ja koulutukselta.” ”Työvoimakoulutus on ns. tavalliselle ihmiselle aika turha pakkopulla, asia eri syrjäytyneiden kohdalla.” ”Työvoimakoulutus, johon osallistuin, oli pelkkää yhteiskunnan rahojen hukkaan heittämistä. Omaehtoisessa koulutuksessa valmistuin haaveammattiini.” Työvoimakoulutuksia kritisoitiin siten melko rankasti niiden vastaajien joukossa, joilla on kokemusta molemmista, omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella ja työvoimakoulutuksesta.⁵ Omaehtoisen opiskelun on nähty olevan myös laajempaa ja monipuolisempaa kuin työvoimakoulutus.

Edellä esitetyt näkemykset ovat ristiriidassa työvoimakoulutuksen sähköisen opiskelijapalautteen OPALin kanssa. Sen vastausten mukaan ammatillisessa koulutuksessa olleista yli 80 prosenttia

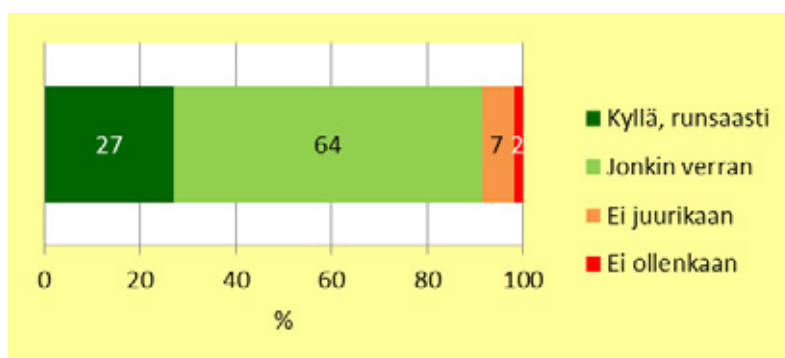
⁵ Vastaajista ei erikseen poimittu vain ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneita vaan esille tulleista mielipiteistä voi kuvastua juuri valmentavaan työvoimakoulutukseen osallistumisesta syntynyt negatiivinen kuva ko. koulutuksen luonteesta.

piti koulutusta hyvänä tai erinomaisena. Valmentavissa koulutuksissa (sisältää kotoutumiskoulutukset) palaute oli vielä parempaa. Lisäksi jo pitkään vallinneena käytäntönä on ollut, että tutkintotavoitteisiin työvoimakoulutuksiin ei ketään ”osoiteta” tai ohjata pakolla, vaan hakeutuminen on yhtä lailla omaehtoista kuin muuallekin. Valmentaviin koulutuksiin sen sijaan on ohjattu henkilöitä työttömyysetuuden menettämisen uhallakin. Työvoimakoulutuksiin osallistuneet ovat kuitenkin voineet kokea ”pakon tunnetta” esimerkiksi siitä, että työvoimakoulutusohjelmat ovat tempoltaan tiiviimpiä kuin omaehtoinen opiskelu ja opiskelijoiden läsnäoloa ja osallistumista koulutukseen seurataan tarkemmin.

Suoraan tutkintoon/ammattiin johtava koulutus on opiskelijoiden keskuudessa nähty erityisesti omaehtoisen opiskelun vahvuudeksi suhteessa työvoimakoulutukseen. Omaehtoisen opiskelun on nähty johtavan todennäköisemmin tutkintoon ja siten järkevämmäksi vaihtoehdoksi, vaikka se yleensä kestääkin kauemmin kuin työvoimakoulutukset. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että työnsaantimahdollisuudet ovat olleet paremmat omaehtoisen opiskelun jälkeen. Tosin ainakaan ammatillisen koulutuksen ja korkea-asteen tutkintojen todistuksista ei ilmene, miten henkilö on tutkintoon tarvittavan osaamisen hankkinut. Lisäksi vastaajat toivat esille, että työmarkkinoilla suhtaudutaan myönteisemmin opiskelijastatukseen verrattuna työvoimakoulutuksen sisältämään statukseen. Osa vastaajista on myös yhdistänyt tutkintoon/ammattiin johtavaan opetukseen laadun, mikä on siten nähty paremmaksi omaehtoisessa opiskelussa.

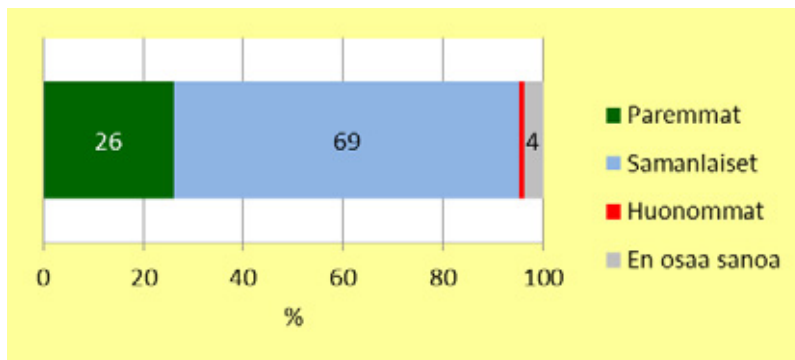
Työvoimakoulutusta sopivampana muotona itselleen pitäneet (noin 10 prosenttia) pitivät koulutusmuotoa parempana lähinnä taloudellisista syistä. Vastauksia tähän kohtaan tuli vähän, joten näitä näkemyksiä tulee pitää selvästi suuntaa-antavina. Omaehtoisessa koulutuksessa joutuu mak samaan vastaajien mukaan koko koulutuksen, kun taas työvoimakoulutuksessa selviää vähemmällä taloudellisella panostuksella. Muita yksittäisiä työvoimakoulutusta puoltavia seikkoja olivat koulutuksen nopeus sekä koulutuksen läheisempi yhteys työelämään/yrityselämään kouluttajien tai työharjoittelun kautta.

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun lisäarvoon liittyviä näkökulmia kysyttiin myös oppilaitoksien edustajilta. Kyselyssä heille esitettiin kysymys siitä, **onko mahdollisuus työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun saanut sellaisia henkilöitä oppilaitosten opiskelijoiksi, jotka eivät muuten olisi opiskelua aloittaneet**. Vastausjakauma esitettyyn kysymykseen osoittaa, että oppilaitoksissa tämän koulutusmuodon on nähty tuoneen melko hyvin opiskelijoita, joita oppilaitokset eivät muutoin tavoittaisi. Tämä tukee hyvin sitä aikaisempaa opiskelijoiden näkemystä, jossa suuri osa opiskelijoista toi esille, ettei olisi aloittanut opiskelua ollenkaan ilman saatua tukea omaehtoiseen opiskeluun. Oppilaitosten näkövinkkelistä noin joka neljänteen oppilaitokseen työttömyysetuus tuo runsaasti ns. ”uusia” opiskelijoita ja noin kahteen kolmesta jonkin verran.



Kuva 29. Vastausjakauma kysymykseen, onko mahdollisuus työttömyysetuudella/ kotoutumistuella tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun tietääksesi saanut sellaisia henkilöitä oppilaitoksenne opiskelijaksi, jotka eivät muuten opiskelua olisi aloittaneet. (Oppilaitokset, n=107.)

Seuraavassa kuvassa on puolestaan esillä **oppilaitosedustajien arvio työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevien keskimääräisistä työllistymismahdollisuuksista heidän opintojensa päätyttyä verrattuna muihin oppilaitoksensa opiskelijoihin**. Vastaukset noudattavat hyvin pitkälti samanlaista jakaumaa kuin edellä esitetystä kysymyksestä. Noin neljäsosa vastaajista on nähnyt tällä koulutusmuodolla opiskeleilla paremmat työllistymismahdollisuudet kuin muilla oppilaitoksissa opiskelevilla. Suurin osa vastaajista pitää työllistymismahdollisuuksia näiden ”opiskelijaryhmien” välillä samanlaisina. Tarkastelemalla sitä, missä oppilaitoksissa korostetaan omaehtoisen opiskelun paremmuutta, ei tule esille mitään erityistä. Niin ammattikorkeakouluissa kuin toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa esiintyy tasaisesti näitä havaintoja.

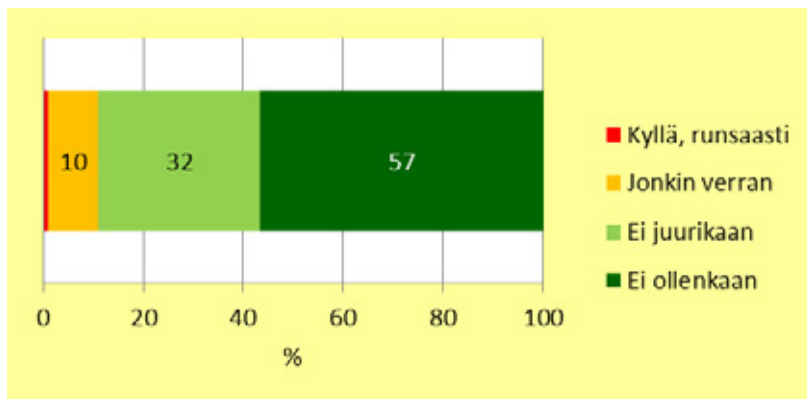


Kuva 30. Vastausjakauma kysymykseen, millaiseksi arvioit em. opiskelijoiden keskimääräiset työllistymismahdollisuudet heidän opintojensa päätyttyä verrattuna muihin oppilaitoksensa opiskelijoihin. (Oppilaitokset, n=107.)

Mielenkiintoisen tarkastelunäkökulman asiaan tuo se, **mitä lisäarvoa oppilaitosten edustajat ovat nähneet työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun tuoneen muihin opiskelumahdollisuuksiin nähden**. Oppilaitosten edustajat pohtivat asiaa pääasiassa opiskelijoiden tilannetta katsoen. Hieman yli puolet oppilaitosten edustajista toi vastauksissaan esille työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun eduksi erilaiset taloudelliset syyt. Tämä oli ylivoimaisesti eniten esille tuotu yksittäinen etu suhteessa muihin opiskelumahdollisuuksiin. Taloudellista tukea pidettiin tässä koulutusmuodossa parempana ja se mahdollisti monien opiskelemisen; mm. perheellisten ja/tai ilman koulutusta olevien henkilöiden päätoiminen opiskeleminen on mahdollistunut tämän koulutusmuodon kautta vastaajien mielestä hyvin. Taloudellinen tuki mahdollistaa siten ylipäänsä askeleen ottamisen kohti kouluttautumista/tutkintoa. Varsinkin ilman koulutusta oleville koulutusmuodon on nähty olevan monesti ainoa todellinen tapa saada ammatti. Tässä kohtaa tuotiin myös esille, että mikäli opiskelijat eivät ole saaneet myöntävää päätöstä työttömyysetuudella opiskeluun, on opiskelut jätetty monesti kesken. Lisäksi taloudellisen varmuuden on nähty lisäävän selvästi motivaatiota opiskella ja päätoimisten opintojen luovan paremman perustan oppimiselle kuin sivutoiminen opiskelu. Kokonaisuudessaan mahdollisuus opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella nähtiin hyväksi parannukseksi suhteessa aikaisempaan aikaan: *”Aikaisemmin opiskelijat joutuivat joissakin tapauksessa luopumaan opiskelupaikasta ollessaan työnhakijoina. Nyt tämä työttömyystuella opiskelu mahdollistaa monen ihmisen opiskelun ja työnsaannin!”*

Noin kymmenesosa oppilaitoksen edustajista toi esille sen, että järjestelmä tuo lisäarvoa erityisesti alan vaihtajien uudelleenkouluttautumiseen verrattuna muihin opiskelumahdollisuuksiin. Tällä nähtiin myös usein yhteys parempaan työllistymiseen/ mahdollisuuteen työllistyä. Lisäksi myös vajaa kymmenesosa vastaajista oli sitä mieltä, että työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu on tarpeen siinä mielessä, että se mahdollistaa pääsyn opiskelemaan aloja, joita työvoimakoulutuksella ei toteuteta. Esimerkiksi nostettiin suomen kielen opiskelu tai vaikkapa kausiluonteiset alat. *”Alan koulutukseen oli aiemmin vaikea saada opiskelijoita, koska heidän taloudellinen tilanteensa heikkeni merkittävästi opiskelun alkaessa. Nyt tilanne on parantunut ja alalle on saatu lisää koulutettua väkeä.”* Myös mahdollisuus suorittaa kesken jääneet opinnot erityisesti työttömyystilanteessa nousivat esille vajaan kymmenesosan vastauksissa.

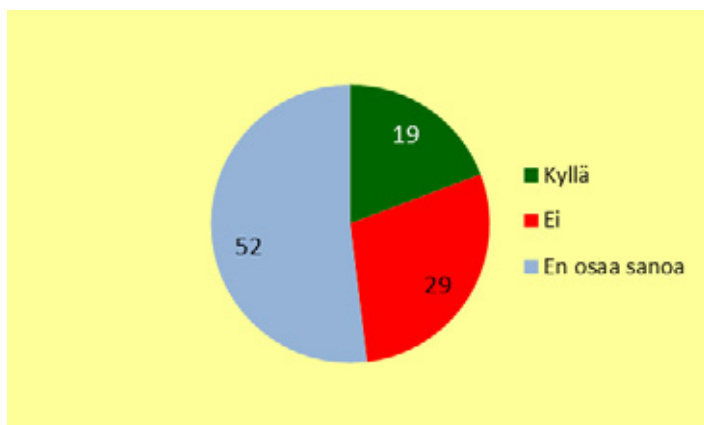
Oppilaitosedustajilta tiedusteltiin myös heidän näkemystä siihen, **kaventaako työnhakijoiden omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella muiden ryhmien mahdollisuuksia osallistua omaehtoiseen koulutukseen**. Selkeä päälinja kysymykseen oli, ettei tämä koulutusmuoto kavena laajemmin muiden ryhmien mahdollisuuksia osallistua koulutukseen. Vain noin joka kymmenes vastaaja oli nähnyt, että tällaista vaikutusta olisi jossain määrin. Yli puolet vastaajista ei nähnyt kaventavaa vaikutusta ollenkaan asian suhteen.



Kuva 31. Vastausjakauma kysymykseen, kaventaako työnhakijoiden omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella muiden ryhmien mahdollisuuksia osallistua omaehtoiseen koulutukseen. (Oppilaitokset, n=99.)

Sanallisissa tarkennuksissa nostettiin esille lähinnä se, että hakijamäärät ovat kasvaneet hyvin paljon lain voimaantulon jälkeen ja nyt aikaisempaa suurempi määrä jää valitsematta koulutuksiin. Varsinaisesti näissäkään kommentteissa ei erityisemmin nähty, että työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevat veisivät muiden paikkoja, vaan kilpailu opiskelupaikoista on vain koventunut. Kilpailun kiristymisen hyvänä puolena puolestaan nähtiin, että motivoituneiden opiskelijoiden määrä on lisääntynyt työttömyysetuudella opiskelevien myötä. Eräs vastaaja arvioi, että noin puolet hänen edustamaansa oppilaitokseen valittavista opiskelijoista olisi tällä hetkellä ko. statuksella oppilaitokseen sisään tulleita. Oppilaitoskohtaiset eroavuudet ovat tässä kohtaa kuitenkin ilmeisen suuria. Pari vastaajaa kertoi, että työttömyysetuudella opiskelevat kaventavat nuorten opiskelumahdollisuuksia, mikäli nuorille ei muutoin pystytä järjestämään opiskelupaikkaa. Työttömyysetuudella opiskelevat ovat tuoneet ainakin yhteen oppilaitokseen myönteisesti volyymia: *"meidän pienillä aloilla kaikissa koulutuksissa on ollut tilaa. Ilman työttömyysetuudella olevia opiskelijoita ryhmäkokoo olisi jäänyt niin pieneksi, että koulutusta ei olisi voitu järjestää."*

TE-hallinnon näkemyksiä kartoitettiin erikseen siitä, **onko työttömien omaehtoinen koulutus muuttanut hallinnonalojen vastuuta eri kansalaisryhmien koulutuksessa**.



Kuva 32. Vastausjakauma (%) kysymykseen, onko työnhakijoiden omaehtoinen opiskelu mielestäsi muuttanut hallinnonalojen vastuuta eri kansalaisryhmien koulutuksessa. (TE-hallinto, n=52.)

Iso osa TE-hallinnon edustajista ei osannut ottaa kantaa esitettyyn kysymykseen. Hieman suurempi osa vastaajista oli sitä mieltä, että hallinnonalojen vastuut eivät olisi muuttuneet kuin että ne olisivat muuttuneet. Molempia näkemyksiä kuitenkin esitettiin, eikä siinä ollut nähtävissä eroavuuksia oliko kyseessä ELY-keskusten tai TE-toimistojen vastaajat. Tarkennuksia kysyttiin asiasta siitä näkökulmasta, että mitä myönteistä tai kielteistä he ovat tilanteessa nähneet TE-hallinnon näkökulmasta. Sanallisten selvennysten määrä oli melko vähäinen, joten näitä havaintoja on syytä pitää vain suuntaa-antavina. Kehitys on nähty myönteiseksi lähinnä asiakkaan kannalta, sillä heidän tarpeisiin on pystytty nyt vastaamaan joustavammin ja ihmiset uskaltavat lähteä (tai suorittavat loppuun kesken jääneet opinnot) opiskelemaan. Varsinaisesti hallinnonalojen vastuiden näkökulmasta ei tuotu puolestaan monia näkökulmia esille. Yksittäisissä vastauksissa tuli esille mm. vastuun jakautuminen kuntien kanssa resurssien ollessa tiukassa, vaikka koulutuksen yhteen nivominen onkin vastaajan mielestä vielä puolitiessä. TE-hallinnon ja kouluttajien väliset vastuuasiat puolestaan nähtiin kahtalaisesti: pidettiin hyvänä sitä, että oppilaitokset suunnittelevat koulutustarjontaa myös työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevien näkökulmasta, jotta työttömät voivat paremmin opiskella. Esimerkiksi nostettiin esille, että koulutukset toteutetaan siten, että ne täyttävät päätoimisuusvaatimuksen. Oppilaitosten on sanottu lähentyneen siinä mielessä TE-hallinnon työvoimapoliittista näkökulmaa ja yhteisen suunnittelun on nähty jossain määrin parantuneen. Niissä vastauksissa, joissa asia nähtiin päinvastaisesti, nähtiin oppilaitosten toiminnassa epäilyttäviä piirteitä: kouluttajien on nähty mm. pyrkivän mainonnan avulla ”houkuttelemaan” työnhakijoita koulutuksiinsa, jotka eivät välttämättä edistä työllistymistä ja näin ollen lähinnä turvaamaan oman toimintansa jatkuvuutta.

TE-hallinnon näkökulmasta työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun myötä kehitys on ollut em. lisäksi kielteistä vastaajien mukaan opintojen seurannan saralla. Muutamat vastaajat näkivät, että opintojen etenemisen seuranta ei ole hyvin tarkoituksenmukainen tehtävä TE-toimistoille. Tämän seurannan nähtiin olevan työlästä ja sen sanottiin vaativan osaamista. Seuraavassa on asiaa oppilaitosten näkökulmasta hyvin kuvaava vastaus: *”TE-toimistojen hyvin kirjava suhtautuminen ”täysipäiväiseen” opiskeluun vaihtelee hirveästi. Opintoviikko tai opintopistekäsittely ei ymmärretä oikein. Tästä aiheutuu suunnattomasti ylimääräistä työtä ryhmänohjaajille, joka on auttamattomasti pois muiden ajasta. Lisäksi tämä työllistää koulutuksenjärjestäjän toimistohenkilökuntaa kun tulkinnat niin kirjavia. Tämä näkyy hyvin kun toimimme kahden eri ELY-keskuksen alueella ja useamman toimiston kanssa (2012). Henkilökohtaistaminen ei onnistu opetushallituksen toivomusten mukaisesti, kun taustalla piilee tämä täysipäiväisyyskäsite. Osa toimistoista tulkitsee vain 25 tunnin viikko sääntöä. Ei lainkaan 3 opintoviikkoa/kk tai 5 opintopistettä/kk.”*

Muita esille tuotuja melko yksittäisiä näkökulmia tässä kohtaa olivat mm. näkemys siitä, että kuntoutusta ja uudelleen koulutusta tarvitsevat käännytetään useammin TE-toimiston puoleen työeläkelaitoksista ja KELA:lta. Luku- ja kirjoitustaidottomien (tai puolittain näitä taitoja omaavien) koulutuksen ei pitäisi kuulua TE-hallinnon vastuulle ainakaan nykyisessä mittakaavassaan yhden näkemyksen mukaan. Yhden mielipiteen mukaan puolestaan kotoutujien kieli- ja kotokoulutusten pitäisi enemmän kuulua kuntien vastuulle, sillä maahanmuuttajat eivät ole useinkaan kielitaidottomina työmarkkinoiden käytettävissä ja siksi TE-hallinnon ei tulisi olla vastuunkantaja asiassa ennen kuin hakijat omaavat riittävät valmiudet työelämässä selviämiseen. Lisäksi erään näkemyksen mukaan työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun mahdollisuus jättää TE-hallinnon vastuulle enemmän ns. haasteellisempien asiakkaiden osaamisen kehittämisen: haasteelliset nuoret, maahanmuuttajat ja pitkäaikaistyöttömät.

3.2.3 Kotoutujien omaehtoinen opiskelu

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta todetaan, että jos omaehtoisin opintoihin hakeutuva työnhakija on kotoutumistukeen oikeutettu maahanmuuttaja, omaehtoisen opiskelun tukemista koskevaan harkintaan sovelletaan ensisijaisesti **lakia kotoutumisen edistämisestä 1386/2010, (kotoutumislaki)**. Esimerkiksi maahanmuuttaja, joka on lähtömaassaan suorittanut ammatillisen tai akateemisen tutkinnon ja hakenut Opetushallituksen päätöksen tutkinnon rinnastamiseksi suomalaiseen tutkin-

toon, voi aloittaa Suomessa tutkinnon rinnastamiseen vaadittavat täydentävät opinnot joko maahanmuuttajan kotoutumistuella tuettuina opintoina tai työnhakijan työttömyysetuudella tuettuina opintoina muiden edellytysten täytyessä.

Kotoutumislain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään. Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Kotoutumislain mukaisesti ELY-keskukset vastaavat työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä toimialueellaan. TE-toimistot ohjaavat maahanmuuttajan työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen tai hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun. Kunta puolestaan voi järjestää kotoutumiskoulutusta ja ohjata maahanmuuttajan hakeutumaan joko järjestämäänsä kotoutumiskoulutukseen tai muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun.

Kotoutumislaki määrittää edellytykset kotoutumistuen käytölle omaehtoiseen opiskeluun. Maahanmuuttajalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus kotoutumistukena maksettavaan työmarkkinatukeen tässä laissa ja työttömyysturvalaissa säädetyn edellytyksin, jos:

- 1) maahanmuuttajalla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä;
- 2) opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa; ja
- 3) muut kotoutumislainsäädetyt edellytykset täyttyvät.

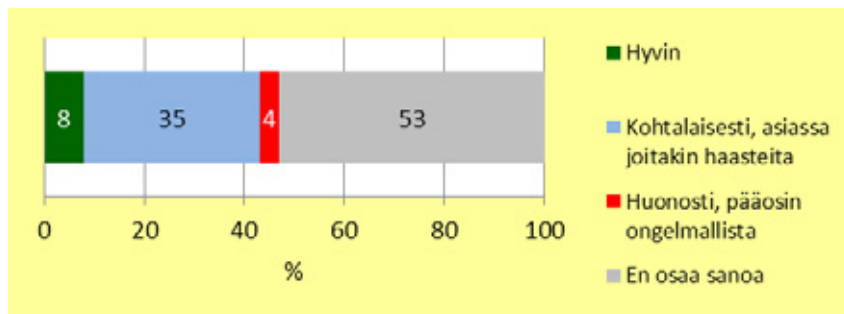
Maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opiskelun tukeminen kotoutumistuella edellyttää Kotoutumislain 23 §:n mukaan, että kyse on suomen tai ruotsin kielen opiskelusta taikka opiskelu tapahtuu pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Kotoutumistuella voidaan tukea myös luku- ja kirjoitustaidon opiskelua. Tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työharjoittelua tai kansalaisjärjestö- taikka muuta vapaaehtoistoimintaa. Tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta vähintään puolet tulee olla opintoja tai niihin liittyvien tehtävien suorittamista.

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 23 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

- 1) joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998), jos maahanmuuttajalla ei ole perusopetuksessa saatavia tietoja ja taitoja;
- 2) joista säädetään lukiolaissa (629/1998), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä;
- 3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen sekä mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus ja avoin yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetus;
- 4) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma;
- 5) jotka pätevöittävät maahanmuuttajan toimimaan ammatissaan Suomessa.

Omaehtoisena opiskeluna voidaan tukea myös muuta koulutusta kuin edellä tarkoitettuja opintoja, jos se täyttää 22 ja 23 §:ssä säädetyt edellytykset.

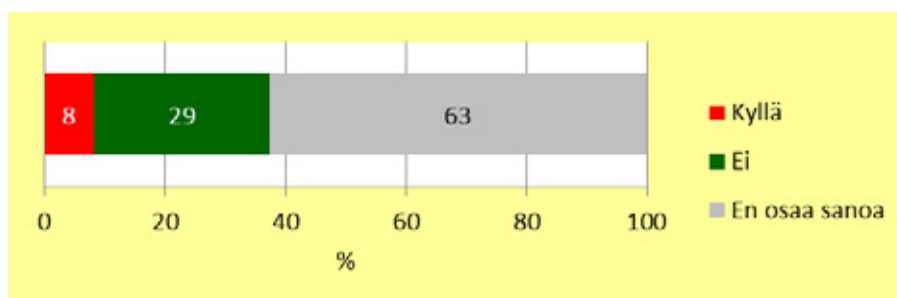
Tässä luvussa tarkastellaan nimenomaan maahanmuuttajien omaehtoista opiskelua. Oleellisena selvityskysymyksenä on **kotoutumislain perusteella toteutettavan opiskelun ja julkisista työvoimapalveluista annetun lain perusteella tapahtuvan omaehtoisen opiskelun toimivuus**. Toimivatko nämä toisiaan täydentäen vai onko palveluissa havaittavissa päällekkäisyyttä, on oleellinen kysymys. Selvityksessä kysymystä lähestyttiin TE-hallinnon näkökulmasta, sillä vertaileva näkemys/kokemus asiaan oli tarpeen. Seuraavassa on esillä TE-hallinnon edustajien näkemykset omaehtoisen opiskelun toteutumiseen nyky-lainsäädännön valossa maahanmuuttajien kohdalla.



Kuva 33. Vastausjakauma kysymykseen, miten omaehtoinen opiskelu mielestäsi toteutuu nyky-lainsäädännön valossa maahanmuuttajien kohdalla. (TE-hallinto, n=51.)

Suurinta osaa TE-hallinnon edustajista vaivasi epä tietoisuus esitettyyn kysymykseen. Niistä vastaajista, jotka ottivat asiaan kantaa, suurin osa näkee omaehtoisen opiskelun toteutuvan maahanmuuttajien kohdalla kohtalaisesti, mutta sisältäen joitakin haasteita. Mitä haasteita asiassa on sitten ilmennyt? Ylivoimaisesti suurimmaksi haasteeksi on nähty kielitaidon puute (noin puolet vastaajista). Kielitaidon ei nähty riittävän koulutuksiin hakeutumiseen ja harvan on nähty ehtivän hankkia riittävän kielitaidon ennen koulutukseen hakeutumista. Kielitaidon puutteen on kerrottu aiheuttavan siten ongelmia myös kotoutumisajan jälkeen, sillä tämän jälkeen ei ole kunnollisia keinoja parantaa työhallinnon tuella omaa kielitaitoa. Vaihtoehtoja on nähty olevan vähän niille, joiden kielitaito on heikko. Pieni osa vastaajia kiinnitti huomiota myös koulutuksen laadun valvontaan. Tuotiin esille, että koulutuksen laatua ei voida tarkkailla ja valintoihin ei voida vaikuttaa. Lisäksi alueilla, joissa määrät ovat suuria, seurannan todettiin vaativan lisää resursseja. Myös yksittäisinä haasteina maahanmuuttajien kohdalla nähtiin koulutustarjonnan vähäisyys pienillä paikkakunnilla ja perusasteen koulutuksessa jo opintojen aloittaneiden osalta toivottiin TE-toimistolle mahdollisuutta jättää jälkikäteen hyväksymättä jo aloitettujen tukemisen kategorisesti – osan asiakkaista oli nähty aloittaneen nämä opinnot vain saadakseen työmarkkinatuen.

TE-hallinnon edustajilta tiedusteltiin myös heidän näkemyksiään **kotoutumislain perusteella toteutettavan opiskelun ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain perusteella tapahtuvan omaehtoisen opiskelun mahdollisista päällekkäisyyksistä**. Vastausjakauma tähän kysymykseen osoittaa sen, että asiaan oli vaikea ottaa kantaa. Lähes 2/3 vastaajista ei osannut ottaa kantaa kysymykseen. Päällekkäisyyttä on puolestaan nähnyt 8 prosenttia vastaajista.



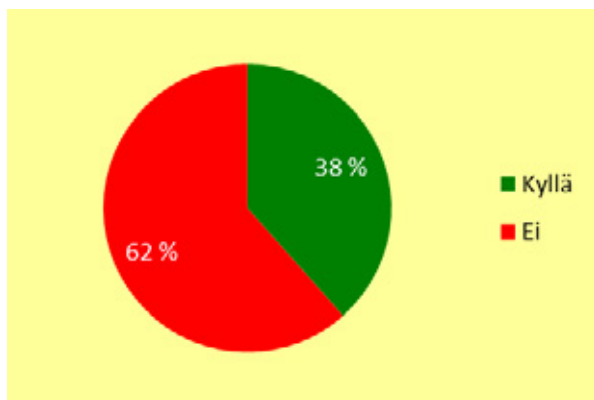
Kuva 34. Vastausjakauma kysymykseen, onko kotoutumislain perusteella toteutettavassa opiskelussa ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain perusteella tapahtuvassa omaehtoisessa opiskelussa mielestäsi päällekkäisyyttä. (TE-hallinto, n=48.)

Missä tilanteissa tämä päällekkäisyys näkyy vastaajien mielestä? Tähän kohtaan annettiin todella vähän sanallisia selvennyksiä. Yksittäisistä näkemyksistä voidaan nostaa esiin mm. se, että päällekkäisyys näkyy ammatillisten opintojen tukemisen kohdalla: vastaaja mietti, millä perusteella pidennetään kotoutumisaikaa opintojen perusteella. Lisäksi eräs vastaaja toi esille, että nyt arvotaan sitä, kummalla tuella on edullisempaa lähteä opiskelemaan ja että tukien ero on vain tukien kestossa. Ehdotuksena oli, että tuet pitäisi yhdistää ja tuen pitäisi olla sama niin kantaväestölle kuin kotoutujille. Pari vastaajaa puolestaan ei nähnyt päällekkäisyydessä ongelmaa, mutta he totesivat, että ehtojen erilaisuus voi aiheuttaa jonkin verran hämmennystä.

Kysymykseen kotoutumislain mukaisen opiskelun ja julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain mukaisen omaehtoisen opiskelun täydentävyydestä saatiin myös vähän asiaa selvittäviä vastauksia. Täydentävyys näkyy vastaajien mielestä siinä, kun kotoutumislain mukaista koulutusta voidaan jatkaa toisen lain perusteella. Täydentävyys toteutuu myös siten, että maa-hanmuuttajille hyvin usein tarpeen oleva täydentävä koulutus ennen varsinaisia ammatillisia opintoja voidaan toteuttaa tätä kautta. Lisäksi täydentävyyttä on nähty olevan se, että turhat odotusajat vähenevät ja asiakkaat pääsevät siten nopeammin kouluttautumaan. Tämän on kerrottu vaikuttavan samalla kouluttautumisen tehokkuuteen.

3.2.4 Palveluprosessin kehittäminen

Haettaessa suuntaviivoja työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun palveluprosessin kehittämiseksi pyrittiin ensin selvittämään, onko ELY-keskusalueilla tai TE-toimistoissa tällä hetkellä käytössä ja sovituna sellaisia periaatteita, jotka täydentävät olemassa olevia valtakunnallisia ohjeita ja linjaavat toimistojen tekemistä. Seuraavassa kuvassa esitetään vastausjakauma TE-hallinnon kyselystä asiaa koskevaan kysymykseen. Suurimman osan mukaan linjauksia ei tässä asiassa ole tehty, mutta useampi kuin joka kolmas vastaaja kertoi omalla alueellaan tai toimistossaan linjauksia olleen tai olevan edelleen käytössä. TE-toimistoittain vastaukset jakaantuivat siten, että yksiselitteisesti linjauksia kerrottiin tehdyn Pohjois-Savossa ja Pohjanmaalla, kun taas niitä ei ole tehty Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla ja Lapissa. Muilla alueilla linjauksien tekemisestä ja tekemättä jättämisestä kerrottiin molemmista, joten näissä tapauksissa asian jatkokäsittely tarkoittaa, miten linjaukset eri kysymyksissä on ymmärretty ja mitä niistä kerrotaan.



Kuva 35. Vastausjakauma kysymykseen, onko alueellanne/TE-toimistossanne tehty linjauksia olemassa olevien ohjeiden lisäksi työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun hyväksymisen suhteen tai suhteessa muihin palveluihin. (TE-hallinto, n=52.)

TE-toimistojen edustajia pyydettiin erikseen kuvailemaan, millaisia mahdollisesti tehdyt linjaukset ovat olleet toisaalta opiskelujen hyväksymisen suhteen, toisaalta suhteessa muihin palveluihin. Seuraavaan taulukkoon on koottu linjaukset opiskelujen hyväksymiseen liittyen. Kuten taulukko osoittaa, opiskelujen hyväksymisen suhteen linjauksia on tehty edellä todettu useammalla alueella. Tosin jotkin kyselyssä esitetyt linjaukset ovat itse asiassa käytäntöjä, joita edellytetään jo asiaa koskevassa laissa tai TEM:n ohjeissa lain soveltamiseksi.

Taulukko 2. Linjaukset opiskelun hyväksymisen suhteen. Ryhmittely vastaajan ELY-keskuksen/ alueellisen TE-toimiston mukaan. (TE-hallinto, n=22.)

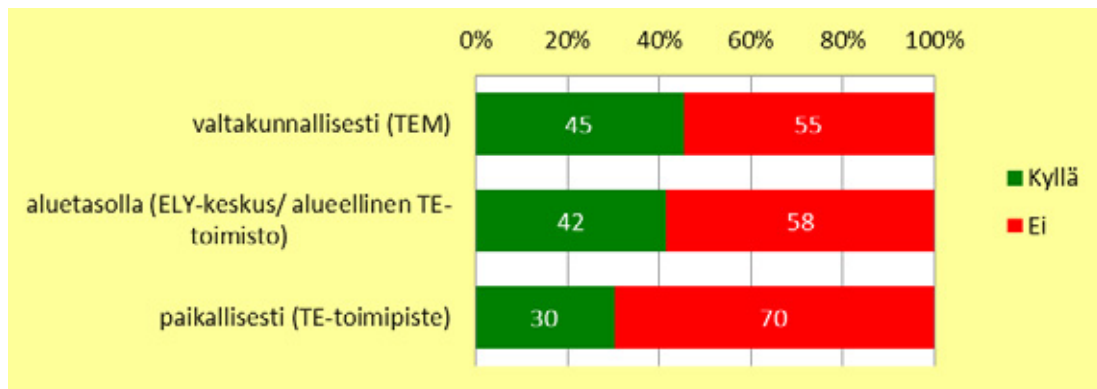
Opiskelujen hyväksymistä koskeva linjaus	ELY-keskuksen/ alueellisen TE-toimiston toimialue
- Aiemmin alueella oli harkinnan avuksi niin sanotulla liikennevalosysteemillä esimerkkejä harkinnan soveltamisesta. Nyt tuota ohjeistusta ei ole. - Nykyään ohjeistusta on siitä, minkälaisia asioita kannattaisi erityisesti ottaa huomioon eri palvelulinjojen asiakkaiden kohdalla. On myös ohjeistettu hyödyntämään ammattibarometriä koulutustarvetta arvioitaessa.	Pohjois-Savon
Työmarkkinatilanne vaikuttaa	Pohjanmaan
- Erillisvalinnassa maisteriohjelmiin päässeet voidaan hyväksyä palveluun (jäljellä olevien opintojen määrä 120 op). - Käsi- ja taidealan opinnoissa edellytetään, että hakijalla on valmius ja halu toimia ammatinharjoittajana. - Huomioidaan erityisesti, onko työnhakijalla edelleen kelpoinen ja pätevä ammatillinen tutkinto suhteessa oman paikkakunnan työmarkkinatilanteeseen, ennen kuin lähdetään tukemaan uusia opintoja.	Pohjois-Pohjanmaan
- Alat joilta ei työllisty, pitää tarkastella erikseen ja hyväksyntä tapahtuu ryhmässä, jossa jokaisen tilanne arvioidaan. - Mitä opintoja tuetaan	Etelä-Savon
Ei myönnetä kielilinjoille, ei yliopiston polkuopintoihin (ei varmuutta opiskelupaikasta), ei myönnetä kuuteen kuukauteen jos asiakas on irtisanoutunut työstä ilman pätevää syytä, ei myönnetä jos asiakkaalla on 6 kk tuoreempi tutkinto tai koulutus, ei myönnetä sote-alan ammatista tai ravintola-alalta pois hakeutuvalle, jollei ole terv. syytä	Varsinais-Suomen
- Mikäli saatavissa samaa koulutusta työvoimakoulutuksena, olisi se ensisijainen. Käytännössä kuitenkin on hyväksytty myös omaehtoiseen, mikäli valintaa ei ole vielä tehty työvoimakoulutukseen. Muutoin saattaa johtaa siihen, ettei ole koulutuspaikkaa kummassakaan vaihtoehdossa. Kovin monesta eri opintokokonaisuudesta kerättyjä opintoja emme aina ole läheneet tukemaan. - Linjaukset ovat tarkoituksenmukaisuusharkintaa avaavia: esim. jos henkilöllä on tuore tutkinto, niin pitäisikö tarjota muita työllistymistä tukevia palveluja omaehtoisen sijaan jne. Linjauksilla ei rajata TEM:n ohjeita, mutta ne ovat virkailijan tukena, sillä kovin monenlaisia asioita pitää ottaa huomioon. Usein asiakas kuitenkin näkee omaehtoisen subjektiivisena oikeutena.	Pirkanmaan
- Suomen kielen omaehtoiisiin opintoihin ovat etusijalla ne, kenellä on voimassa oleva kotoutumisoikeus tai heidän työllistymisensä on riippuvainen suomen kielen oppimisesta. - Muissa omaehtoisissa aina katsotaan voidaanko opintoja tukea työmarkkinoiden näkökulmasta - onko työttömyysetuudella tuetuilla opinnoilla TODELINEN työllistävä vaikutus. - Linjauksia täytyisi jälleen päivittää TE-toimiston organisaatiomuutoksen ja lainsäädännön muuttumisen vuoksi. Aikaisemmat linjaukset ovat koskeneet niitä periaatteita, joilla määritellään keille kotoutujille ja millaisissa tilanteissa (esimerkiksi vaadittavat tuntimäärät) voidaan hyväksyä omaehtoisten opintojen tukeminen kotoutumistuell.	Uudenmaan
Linjauksissa on otettu huomioon alueelliset työmarkkinanäkymät. Mm. ammattibarometrissa saa ennustettavuutta eri ammattialojen kehittymisestä. Sellaisiin ammatteihin opiskelua ei lähdetä tukemaan, joihin on heikot työllistymisnäkymät.	Hämeen
Lähinnä työvoimapolitiiseen harkintaan liittyviä linjauksia.	Satakunnan
Ns. hankalat ratkaistavat asiat asiantuntijaryhmän päätöksin normaalissa, kotouttamisomaehtoisissa ei erityistä	Keski-Suomen

Joissakin vastauksissa viitattiin TE-toimistouudistukseen ja kerrottiin, että ennen uudistusta käytössä oli alueen/toimiston omia linjauksia ja ohjeita. Nyt uudistuksen tapahduttua näitä linjauksia on vähemmän, mitä osa vastaajista piti hyvänä ja toivoi tilanteen säilyvän, osa taas kaipasi linjauksia lisää. Linjauksia vastustaneissa kommentteissa todettiin mm. kategoristen linjausten olevan hankalia erityisesti asiakastapausten erilaisuuden vuoksi. Seuraavassa taulukossa ovat TE-toimiston edustajien esittämät oman alueensa tai toimistonsa linjaukset suhteessa muihin palveluihin.

Taulukko 3. Linjaukset suhteessa muihin palveluihin. Ryhmittely vastaajan ELY-keskuksen/ alueellisen TE-toimiston mukaan. (TE-hallinto, n=13.)

Linjaus suhteessa muihin palveluihin	ELY-keskuksen/ alueellisen TE-toimiston toimialue
Asiakkaalta kysytään aina onko hakenut Kelan opintotukea, ja jos on hakenut, ei myönnetä. Avoimen yliopiston opintoja ja työttömyysturvan kannalta jo kertaalleen sivutoimiseksi katsottuja opintoja kehoitetaan suorittamaan/jatkamaan sivutoimisena	Varsinais-Suomen
Linjaukset kehottavat myös miettimään, pitäisikö asiakkaalle tarjota jotain toista palvelua tai esim. keskustelua avo-psykologin kanssa. Omaehtoinen ei sovi kaikille ja esim. aiemmin keskeytyneet opinnot ovat usealla riski uudelleen keskeyttämiseen. Joskus myöskään ei ole työllistymisen kannalta järkeä lähteä tekemään tutkintoa loppuun, vaan olisi syytä miettiä muita koulutusaloja jne.	Pirkanmaan
Linjaukset ovat kunnossa, kaikki palvelumme tähtäävät asiakkaiden työllistymiseen. Toisten polku työhön on pitkä, toisten lyhyt.	Uudenmaan
Linjauksilla pyritään tukemaan työvoiman saatavuustarvetta tiettyjen ammattialojen suhteen.	Hämeen
Omaehtoisen opiskelun linjauksissa korostuu muita palveluita enemmän työvoimapolitiittinen harkinta: koulutuksen on oleellisesti parannettava työllistymisen mahdollisuutta	Satakunnan
Pyrittiin tänä vuonna toimimaan mahdollisimman joustavasti työmarkkinatarpeet huomioiden. Lähtökohtana on että omaehtoiseen opiskeluun kannustetaan	Etelä-Savon
Jos saman alan työvoimakoulutukseen pääsee, niin se on ensisijainen vaihtoehto.	Etelä-Pohjanmaan
Työvoimakoulutusvalinnoissa huomioidaan myös ko. asia eli jos on esim. tuore tutkinto, ei ole ensisijainen valittavissa oleva työvoimakoulutukseen.	Pohjois-Pohjanmaan

TE-hallinnon kyselyssä selvitettiin vielä erikseen vastaajien mielipidettä siitä, pitäisikö työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavaa omaehtoista opiskelua linjata voimassa olevien ohjeiden lisäksi. Asiaan pyydettiin ottamaan kantaa eri organisaatiotasojen pohjalta. Kysymykseen saatujen vastausten jakauma esitetään seuraavassa kuvassa, joka osoittaa toisaalta sen, että enemmistö vastaajista ei puolla linjausten lisäämistä, toisaalta sen, että linjauksia pidetään kuitenkin sitä parempana, mitä ylemmällä organisaatiotasolla ne tehdään.



Kuva 36. Vastausjakauma kysymykseen, pitäisikö työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettava omaehtoista opiskelua linjata voimassa olevien ohjeiden lisäksi. (TE-hallinto, n=53.)

Millaisia uusia linjauksia sitten TE-hallinnon edustajien mielestä tarvitaan? Asiaa kysyttiin kyselyssä ja vastauksen antoivat jotakuinkin kaikki, jotka linjauksia jollekin organisaatiotasolle kaipa-sivat, ja lisäksi muutama vastaaja, joka korosti, että nykyiset ohjeet ovat riittävät, nykyisiäkin voisi karsia ja selkeyttää tai erilaisista linjauksista pitäisi ylipäänsä päästä eroon ja uskaltaa tehdä yksilökohtaisia päätöksiä. Myös eri alueilla tehdyt erilaiset linjaukset häiritsivät muutamia vas-taajia ja he kokivatkin, että asiakkaat ovat niiden vuoksi eriarvoisessa asemassa alueesta riippuen. Tässä yhteydessä tuotiin lisäksi esiin tarve keskitettyyn tietoon mm. eri ammattien työllistävyy-snäköistä ja läpinäkyvyydestä siihen, miten ja millä perustein eri TE-toimistoissa on tuettu tai oltu tukematta erilaisia opintokokonaisuuksia. Myönteisesti linjauksiin suhtautuvat toivat esille yleisen hyväksyntänsä linjausten olemassaololle ja tarpeen asioiden selkeyttämiselle, mutta osa vastaajista myös yksilöi asioita, joihin he kaipaavat nykyistä selkeämpiä ohjeita. Varsinaisia lin-jaustarpeita nostettiin esiin seuraavissa asioissa:

- Aikaisempien opintojen hyväksilukeminen + AHOT (Aiemmin hankitun osaamisen tun-nustaminen) ja niiden hyväksyminen opintojen etenemiseen
- Alueiden erityistyövoimatarpeiden ja -sesonkien huomioiminen
- Avoimen ja vapaan sivistystyön opintomahdollisuuden poistaminen, jos ei ole aiempaa alan ammatillista koulutusta
- Keskeyttämisaikana suoritettujen opintojen huomiointi opintojen etenemisen seurannassa
- Käsittelyprosessi
- Linjauksen vahvistaminen koulutuksesta työvoimapula-aloille
- Linjauksia asioihin, joissa ratkaisut vaihtelevat eniten.
- Lomakkeet
- Mahdollisuus uusiin korkeakouluopintoihin pitäisi poistaa kokonaan.
- Mikä on ”viipymättä” tilapäisen keskeyttämisen osalta?
- Ministeriön ja ELYn antamien ohjeiden ja tulkintojen yhdenmukaistaminen
- Missä tilanteissa annetaan mitään lausuntoja ja selvityspyyntöjä?
- Missä tilanteissa uudelleen-kouluttautumista tuetaan?
- Mistä päivästä alkaen maksatus lakkautetaan tietyissä tilanteissa?
- Mitä ei tulisi tukea?
- Omaehtoisten opintojen tukemisen ehdot esimerkkien avulla, mm. vaadittavat tuntimää-rät
- Opintojen etenemisen seuranta ja siihen liittyvät menettelyt
- Opintojen laajuuden arvioiminen (esim. tuntimäärä yli 25/vko, mutta alle 3 ov)
- Opintojen rajaaminen ammatilliseen täydennyskoulutukseen / erityisyydestä uudelleen-koulutukseen tai toteaminen, että tämäntyyppisiä rajoituksia ei ole.
- Opintojen seurannan toteuttaminen (poistaminen kokonaan TE-toimistolta)
- Opintojen tukeminen ei julkisen valvonnan alaisissa tai niihin rinnastettavissa ”oppilai-toksissa”

- Rajattava mahdollisuudeksi opiskella vain perus- ja ammattitutkintoja tai jatkaa keskenjääneitä opintoja.
- Selkeä ohjeistus myös oppilaitoksille. Ilmoittamisvelvollisuus myös heille suurista muutoksista asiakkaan opiskeluaikana.
- Selvennyksiä opintojen keskeyttämiseen
- Tarkoituksenmukaisuusharkinta
- Tehdään opiskelusta täysin vapaata tai ohjeistetaan asia nykyistä yksityiskohtaisemmin.
- Työharjoittelu toisella paikkakunnalla, matkaa yli 80 km, onko oikeutettu korotettuun ylläpitokorvaukseen?
- Työvoimakoulutuksen ja tuetun omaehtoisen opiskelun työnjaon selkeyttäminen
- Työvoimapolitiittisen lausunnonannon menettelyt
- Usein alueellisesti tai valtakunnallisesti esiintyvien ongelmatilanteiden kohdalla
- Valtakunnallinen ohjeistus siitä, miten paljon päätöksen teossa tulee painaa työvoimapolitiittinen perustelu (Eri alueilta tulevat opiskelijat ovat saaneet samaan koulutukseen sekä myönteisiä että kielteisiä päätöksiä ja perusteluna on ollut koulutuksen hyväksyttävyys.)
- Vanhat ministeriön kysymykset 1 ja 2 pitäisi poistaa ja tehdä uusi kysymykset-ohjeistus
- Viralliset lomat -käsite

Selvityksessä tuli hakea vastauksia siihen, **mitkä ovat keskeisimmät työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun palveluprosessia koskevat muutostarpeet sen toimeenpanossa TE-toimiston, työnhakijan ja oppilaitoksen näkökulmasta.** Asiaa selvitettiin tiedonhankinnan kaikilla osa-alueilla. Ensiksi käsitellään TE-hallinnon, eli itse palveluprosessin toimeenpanossa mukana olevien henkilöiden, esittämiä näkemyksiä siitä, **mitkä seikat ovat hankalimpia TE-toimiston näkökulmasta tuetun omaehtoisen opiskeluoikeuden selvittämisessä ja päätöksenteossa.** Sen jälkeen tarkastellaan heidän arvioitaan tarpeellisista muutoksista palveluprosessin toimeenpanoon.

Vastaajat käsittelivät hankalimpien seikkojen kysymystä sisällyttämällä opiskeluoikeuden selvittämiseen opintojen edistymisen seurannan ja siihen kytkeytyvän päätöksenteon esimerkiksi lausunnonantotoimen tuen myöntämisen päättämisestä ja takaisinperintöineen. Koko prosessissa hankalimpina asioina esille nousivatkin juuri seurantaan liittyvät kysymykset; vastaajista yli puolet mainitsi seurannan tai jonkin asian seurantaan liittyen erityisenä hankaluutena. Seurantaan liittyvät hankaluudet voitiin luokitella seitsemään ryhmään, joiden lisäksi esitettiin muutamia asiaan liittyviä kommentteja, jotka eivät luontevasti asettuneet mihinkään ryhmään.

Eniten seurannassa hiertää opintojen päätoimisen ja suunnitelmanmukaisen etenemisen toteaminen ja siihen liittyvä työ, jossa lasketaan erilaisia opintosuoritteita ja ollaan siinä oppilaitoksista saatavan tiedon varassa. Tämän työn kerrotaan myös ruuhkautuvan tietyille kuukausille vuodesta. Seuraavaksi eniten näreä aiheuttavat opintorekisteriotteiden tulkintaongelmat ja opintosuoritusten hidas kirjautuminen oppilaitosten järjestelmiin. Etenkin korkeakouluopintojen kohdalla kerrotaan suoritusten kirjautumisessa olevan häiritsevää viivettä. Opintorekisteriotteiden kerrottiin olevan myös puutteellisia, vaikeaselkoisia ja eri oppilaitoksilla erilaisia. Kolmanneksi eniten kerrottiin haastetta seurantaan aiheuttavan asiakkaan opiskelutilanteessa jo tapahtuneet muutokset, joista tieto tulee TE-toimistolle jälkikäteen. Eräs vastaaja totesikin, että siinä vaiheessa, kun tällaisesta alkaa tulla viestiä esim. oppilaitokselta, ongelmat ovat ehtineet jo aika pitkälle. Asiakkaat itse eivät opiskeluunsa liittyvistä muutoksista, keskeytyksistä, työhönmenoista ja sairauslomista aina ilmoittele. Tämä onkin seurantaan liittyvistä ongelmista TE-hallinnon kyselyn perusteella neljänneksi yleisin ongelma. Asiakkaat eivät ole sisäistäneet seurantaohjeita ja jättävät ilmoittamatta muutoksista. Yleistä kuulemma on, että opintosuoritusotteiden toimittaminen venyy juuri sellaisilla asiakkailta, joiden opinnot eivät etene suunnitellulla tavalla. Eräs vastaaja piti tällaisissa tapauksissa tarpeellisena jopa opiskelijan tukihenkilöä, joka varmistaa, että opiskelu sujuu ja etenee tarkoituksenmukaisesti. Johdonmukaisena jatkeena opintojen etenemisen epäselvyyksiin ovat niihin liittyvät selvittelyt ja joissain tapauksissa tukien takaisinperinnät. Nämä hankaluudet tulivat kyselyvastauksissa esiin seuraavaksi eniten ja tukien takaisinperintään kaivattiin myös selkeää ohjeistusta. Lisäksi useita mainintoja tuli siitä, että koulutusten loma-aikojen ilmoittami-

nen ontuu, mikä aiheuttaa tarvetta lisäselvittelyihin. Eräs vastaaja totesikin, että loma-aikojen seuranta saisi olla kokonaan päivärahan maksajan tehtävänä.

Yksittäisissä kommenteissa TE-hallinnon edustajat peräänkuuluttivat esittämiinsä seurannan hankaluuksiin liittyen mm., että asiat pitäisi pystyä hoitamaan sähköisesti, *”jotta erilaisten lippujen ja lappujen toimittamisesta päästäisiin eroon ja seuranta ja koulutuksen vaikuttavuuden arviointi helpottuisi”*. Huolta oli myös siitä, että seurannat tehdään eri toimistoissa eri tavalla, jolloin vaarannetaan asiakkaiden tasapuolinen kohtelu. Opintojen seurannan todettiin myös ylipäänsä olevan haaste ja sen onnistumisen riippuvan yhteistyön sujuvuudesta kouluttajan kanssa. Joukossa oli myös vastaaja, joka ei nähnyt erityisiä hankaluuksia seurannan toteutuksessa. Hänen toimistonsa oli kuulemma luotu taulukkopohjainen seurantajärjestelmä, johon jokainen kirjaa omat asiakkaansa, ja toimistossa käytetään myös omia muistilistoja.

Edellä käsiteltiin hankalimpien seikkojen osalta seuranta, mikä muodosti esille nostetuista haasteista suurimman asiakokonaisuuden. TE-toimiston näkökulmasta muista hankaluuksista tuetun omaehtoisen opiskeluoikeuden selvittämisessä ja päätöksenteossa esille nostettiin seuraavaksi eniten opiskelualaan ja opintojen sisältöön liittyvät haasteet, jotka monessa tapauksessa linkittyvät vaikeaan työllistymisen arviointiin tai työllistymisen heikkoon ennusteeseen. Esimerkkinä tällaisista mainittiin Suomessa tehtävät englanninkieliset tutkinnot maahanmuuttajien kohdalla, käsityö- ja taidealan opinnot (mm. artesaanin tutkinto), koska niillä aloilla työllistyminen vaatii myös ammatinharjoittajan valmiutta, datanomin tutkinto ja tietyt alat yliopisto-opinnoissa. Korkeakouluopintojen ml. avoimen yliopiston opintojen arviointia pidettiin ylipäänsä hankalana, mutta erikseen mainittuna etenkin silloin, kun hakijalla ei ole aiempaa korkeakoulututkintoa. Eräässä vastauksessa todettiin, että *”avoimen opinnot pitäisi olla mahdollisia ainoastaan jo korkeakoulututkinnon suorittaneille”*. Ammattikorkeakouluopintoihin liittyen on esiintynyt myös hankaluutta sen selvittämisessä, milloin niitä on suoritettu viimeksi. Epäselvyyttä on myös ollut keskeytettyjen, aikaisemmin harjoitettujen opintojen tukemisessa. Maahanmuuttajien kotoutumistuella tuetun koulutuksen osalta koettiin hankaluutena, että *”koulutuksen laatua ei valvota ainaakaan virallisesti mitenkään”*.

Varsin paljon hankaluutta on ollut opintojen laajuuden ja päätoimisuuden selvittämisessä. Vastaajien mukaan tämä on liittynyt niin ammatillisiin opintoihin, ammattikorkeakoulun kuin avoimen yliopiston opintoihin. Asiaa on pitänyt selvittää kouluttajan kanssa, mutta vastaajat toivat esiin tapauksia, joissa kouluttajakaan eivät osaa kertoa opintojen kokonaislaajuutta ja opintojen kestoa ei ole suhteutettu opintojen laajuuteen. Ammattikorkeakoulun ylemmissä tutkinnoissa ongelmana on havaittu, että kouluttajan kurssitarjotin ei mukaudu vaatimukseen opintojen laajuudesta ja kestosta, eli opintopisteet eivät riitä esim. kahdelle vuodelle. Avoimen yliopiston kohdalla kerrottiin kielteisen ratkaisun saaneiden räätälöivän yhdessä kouluttajan kanssa uudeleen kurssiohjelman niin että opintojen päätoimisuusehto täytyisi. Myös näyttötutkintojen kohdalla hankaluutena nostettiin esiin niiden *”lopun räätälöintimahdollisuus”* sekä tutkinnon laajuuden määrittelemisen opintoviikoissa tai -pisteissä, koska etukäteen ei voida arvioida, kauanko opinnot oikeastaan kestävät. Monet vastaajat kertoivat aiempien opintojen hyväksilukuihin liittyvän myös ongelmia; ne tulevat usein vasta seurannassa esille tapauksissa, joissa opinnot eivät ole edenneet sovitusti, koska hyväksilukuja ei tule laskea mukaan käynnissä olevien opintojen seurantaan. Hyväksilukujen selvittäminen etukäteen koetaankin tämän vuoksi tärkeäksi. Kehittämishdotuksena opintojen laajuuden ja päätoimisuuden selvittämiseen liittyen todettiin: *”Koulutuspalvelujen tuottajan lomaketta pitäisi korjata niin että se ei jätä mitään tulkintamahdollisuuksia. Pitäisi olla myös ohjeistus täyttämiseen.”*

TE-hallinnon edustajat kertoivat paljon hankaluuksia liittyvän myös koulutustarpeen arviointiin. Asiakkaiden tasa-arvoista kohtelua ei pidetty helppona ja tässä esille tulivat myös asiakkaiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät opiskeluvalmiudet ja pystyvyys. Myös koulutustarpeen taustalla olevien terveydellisten seikkojen huomioiminen suhteessa Kelan ammatillisen kuntoutuksen etuuksiin koettiin yhdeksi kompastuskiveksi. Hyvä käytäntö yksittäisten virkailijoiden

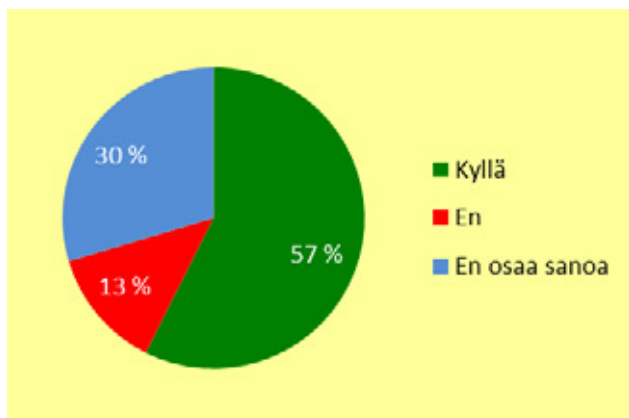
tukena koulutustarpeen arvioinnissa on monissa toimistoissa koottu omaehtoisen opiskelun arviointiryhmä, joka antaa ratkaisuja ainakin hankalimmissa tapauksissa.

Näkemyserot asiakkaiden kanssa koetaan yleisenä työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun hankaluutena. Kaikesta päätellen on jonkin verran sellaisia asiakkaita, joille opintojen jälkeinen työllistyminen ei ole alan valinnassa ollenkaan tärkeää, vaan vaakakupissa painavat muut seikat. Tällöin asiakkaan ja TE-toimiston asiantuntijan välille syntyy helposti ristiriitoja ja näkemykset eivät kohtaa. On myös selviä viitteitä siitä, että jotkut asiakkaat pitävät työttömyysetuuden saamista opintojensa ajalle subjektiivisena oikeutena. TE-hallinnon edustajien mukaan jotkut asiakkaat eivät sitten millään tahdo hyväksyä kielteistä päätöstä ja käyvät hankaliksi, tekevät kanteluja ja vaativat asioiden uudelleen käsittelyä.

Runsaasti kommentteja hankaluuksiin liittyen saatiin myös TE-toimiston ja oppilaitosten yhteisiin prosesseihin liittyvistä kysymyksistä – niiden keskinäisen ”kirjeenvaihdon” epäselvyyksistä. Useimmiten näissä ongelmissa mainittiin TEM6.21-lomake, jonka pohjalta tehdään lopullinen päätös opintojen tukemisesta. Vastaajat kertoivat, että oppilaitoksissa ei osata täyttää lomaketta, ”siihen ei merkitä lomia, eikä ole arvioitu, mikä on hyväksiluettavaa”. Lomakkeiden selvitykset ovat vastaajien mukaan usein myös ristiriitaisia, jopa virheellisiä. Myös kiire hakijan valinnan ja opintojen aloituksen välillä aiheuttaa vaikeuksia, koska TEM6.21-lomake tarvitaan oppilaitoksesta TE-toimistoon ennen päätöksentekoa.

Edellä esitettyjen asiakokonaisuuksien lisäksi TE-toimistoissa on kohdattu monia vaikeuksia opiskelujen työvoimapolitiisessa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa (työllistymisen ennakkoinnissa), asiakkaiden opiskelu-oikeuden selvittämisessä (työvoimapolitiiset lausunnot), ennakkopäätösten tekemisessä ja toimistojen erilaisissa työkäytännöissä. Myös resurssien puutteen on todettu aiheuttaneen erilaisia hankaluuksia, koska omaehtoiset opinnot teettävät runsaasti työtä ja hakemuksia ja niihin liittyviä tiedusteluja kerrotaan tulevan ”valtavasti”. Seuraava lainaus kuvaa omaehtoiseen opiskeluun asetettua rajoitetta, jonka TE-hallinnon asiantuntija näkee yhtenä järjestelmän epäkohtana arvioitaessa oikeutta tuen saamiseen: ”Minusta joissain tapauksissa tulisi olla oikeus opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella, vaikka olisi itse irtisanoutunut työstään. Esimerkiksi tapauksissa, joissa asiakas tekee siivoustyötä, mutta hänellä on korkeakoulututkinto omasta maastaan ja hän tarvitsisi lisä/täydennyskoulutusta, mutta ei voi sitä hankkia, koska on kokopäivätyössä, eikä ole taloudellisesti mahdollista opiskella esim. opintotuella. On yhteiskunnan ja ihmisen resurssien hukkaamista, että monet korkeasti koulutetut ulkomaalaiset työskentelevät ns. sisääntuloammateissa ja ovat ”jumissa”, koska työsopimus on toistaiseksi voimassa oleva.”

Enemmistö TE-hallinnon kyselyyn vastanneista esitti näkemyksensä, että koko omaehtoiseen opiskeluun liittyvää TE-toimiston palveluprosessia ajatellen järjestelmässä todellakin on **joitakin muutostarpeita** (seuraava kuva).



Kuva 37. Vastausjakauma kysymykseen, kun ajattelet koko omaehtoiseen opiskeluun liittyvää TE-toimiston palveluprosessia, näetkö siinä joitakin muutostarpeita. (TE-hallinto, n=54.)

Eniten muutostarpeita nähtiin seurannassa, mikä oli jo edellä käytyjen kysymysten perusteella odotettavissa. Monet TE-hallinnon edustajat helpottaisivat opintojen etenemisen seuranta TE-toimistossa tai siirtäisivät opintojen seurannan kokonaan joko työttömyysetuuden maksajan tai asiakkaan itsensä vastuulle tai heidän ja oppilaitoksen kanssa yhteistyössä tehtäväksi. Joidenkin mielestä seurannan voisi jättää kokonaan pois – riittäisi, kun asiakas aloittaa opinnot ja voi saada siihen tukea enintään 24 kuukautta. Joku ehdotti myös väliaikaisseurannan korvaamista selvityksellä, jonka asiakas tekisi siinä vaiheessa, jos hän ei valmistu suunnitellussa ajassa tai 24 kuukauden kuluttua aloituksesta opinnot eivät ole edenneet riittävästi. Myös URA-järjestelmä haluttiin valjastaa nykyistä paremmin opintojen automaattiseen seurantaan ja helpottamaan seurannassa tehtävää *”käsityötä, huolehtimista ja muistamista”*. Sähköisiä lomakkeita, joihin sisältyy jonkinlainen esitarkastustoiminto, kaivattiin myös oppilaitosten käyttöön tiedon toimittamiseksi TE-toimistoon. Yleisemminkin seurannan järjestämisessä viitattiin sähköisten järjestelmien hyödyntämiseen.

Byrokratian karsimista kaivattiin myös yleisemmin ja asian muuttamiseksi esitettiin mm., että kaikki halukkaat saisivat opiskella mitä haluavat: *”Mielestäni työnhakijan tulisi aina saada käyttää työttömyysaikaansa ja -korvaustaan opiskeluun jos sen järkeväksi katsoo.”* Toivomuslistalla oli myös vähemmän radikaaleja keinoja byrokratian vähentämiseksi: ohjeistuksen karsiminen ja edellytysten väljentäminen.

Asiakkaiden palveluprosessin virittämiseen kohdistuvia muutosehdotuksia tuli TE-hallinnon kommentaissa jonkin verran esiin. Koulutustarpeiden arviointiin kaivattiin parempaa paneutumista ja tavoitteellisuutta, mikä myös kirjattaisiin URA:lle, eikä opiskelun tarkoituksenmukaisuutta koskevan harkinnan toivottu jäävän asiakkaan palveluprosessin loppuvaiheeseen. Ylipäänsä esiin tuotiin tarve toimiston menettelytapojen selkeyttämiseen ja varsinkin sen sisäistämiseen asiantuntijoiden keskuudessa. Edellä tuotiin seurantaan liittyen tarve viedä asioita sähköiseksi. Palveluprosessin kehittämistä kaivattiin kuitenkin myös laajemmin verkkopalvelujen puolelle: asiasta tiedottaminen, työttömyysetuuden hakeminen omaehtoista opiskelua varten ja seuranta voisivat kaikki tulla toteutetuiksi verkossa. Tämä nykyisten verkkopalvelujen laajennus tulisi myös kytkeä URA-järjestelmään.

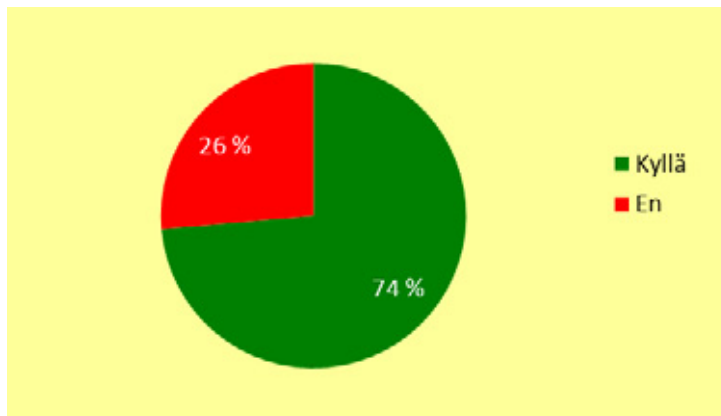
Muutamissa kommentaissa TE-hallinnon edustajat esittivät tarvetta asiantuntijoiden kouluttamiselle tuetun omaehtoisen opiskelun kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Kouluttamistarpeen ei katsottu rajoittuvan asian kanssa enimmäkseen työskenteleviin vaan myös linjoilla olevien asiantuntijoiden pitäisi osata kertoa asiakkaalle omaehtoisten opintojen tukemiseen liittyvistä mahdollisuuksista ja niitä koskevista rajoitteista sekä sopivista koulutusvaihtoehdoista. Tärkeänä nähtiin, että tällä tavoin vältettäisiin turhat hakemukset sekä asiakkaiden turhautuminen prosessin edetessä pidemmälle. Asiantuntijoiden koulutusta kaivattiin myös URA:ssa olevien tietojen päivittämiseen liittyen: *”Tällä hetkellä työhistoria-, koulutuskorttien tiedot eivät ole ajan tasalla. Myös hakuammatit ovat väärin. Työttömyysturvan tuntemus on heikkoa. Toimintasuunnitelmaa ei päivitetä vaikka hakijan yhteydenottokortilla on merkintä omaehtoisten opintojen aloittamisesta.”*

Joissakin kehittämis ehdotuksissa huomio kiinnitettiin siihen, että palveluun oikeutettujen kriteerejä tulisi tarkentaa. Myös kriteerien tiukentamiseen on kentällä jonkin verran tilausta: *”Erilaisen soveltamistilanteiden kirjo on mittava, kun harkintaa on suotu paljon. Tämä johtaa myös usein siihen mielikuvaan, että TE-toimisto toimii mielivaltaisesti tai toisin kuin joku toinen TE-toimisto. Hieman rajatummalla pelisäännöllä ei tuottaisi niin paljon tätä eipäs-juupas-keskustelua ja loputonta perustelua kirjallisesti ja suullisesti.”* Nämä muutosehdotukset lähtevät hyvin toisenlaisesta ajattelumallista kuin edellä seurantaan ja byrokratian helpottamiseen ehdotetut muutokset, joita kuitenkin oli selvästi enemmän. TE-toimistojen asiakasmäärien ja töiden lisääntyminen näkyi selvästi painavan ehdotuksia kriteerien tiukentamisen suuntaan. Ko. palvelun nähtiin nimenomaan vetäneen palvelun piiriin ihmisiä, joita ei muuten TE-toimistoissa näkisi.

Parissa kehittämisehdotuksessa päätöksentekoa haluttiin keskitettävän: *”En pidä järkevänä sitä, että jokainen virkailija tekee tukipäätöksiä. Näkemyksiä on yhtä monta kuin virkailijoita ja haki-
jan saama päätös on riippuvainen siitä kelle virkailijalle sattuu osumaan. Tukipäätösten tekemi-
nen tulisi keskittää isoissa toimistoissa kokeneille, asiaan perehtyneille virkailijoille, muuten
päätösten laatu on ja pysyy kirjavana.”* Asiaa onkin syytä miettiä varsinkin niissä toimistoissa,
joissa ei ole edes arviointiryhmää tekemässä ratkaisuja hankalissa tapauksissa. TE-toimistojen
käytäntöjen yhtenäistämistä koko maassa peräänkuulutettiin lisäksi parissa kommentissa ja sa-
malla viitattiin käytäntöjen erilaisuuteen juuri yksittäisen asiantuntijan tekemässä tai ryhmäkäsi-
telyyn pohjautuvassa päätöksenteossa.

Myös kotoutumiskoulutukseen kaivattiin selvempiä ohjeita; erityisesti kotoutumisajan päättymis-
vaiheessa aloitettaviin opintoihin. Jokaiselle kotoutujalle kaivattiin lisäksi mahdollisuutta osallis-
tua yhteiseen alkuvaiheen koulutukseen. Nyt vallitsevasta käytännöstä kerrottiin, että monesti
uudet tulijat menevät ensin omaehtoiseen koulutukseen ja vasta sitten mahdollisesti kotoutumis-
koulutukseen. *”TE-toimiston palveluprosessin osalta tämä tarkoittaisi sitä, että ensin ohjattaisiin
yhteiseen koulutukseen, jonka aikana vielä tarkemmin saataisiin selville opiskelijan edellytykset
ja ammatilliset suunnitelmat, joiden pohjalta voitaisiin yksilöidymmin suunnitella jatkolokua
mm. omaehtoiisiin opintoihin.”*

Asiakaskyselyssä pureuduttiin **työnhakijoiden näkökulmasta keskeisimpiin työttömyysetuu-
della/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun palveluprosessia koskeviin muutos-
tarpeisiin** muutaman erillisen kysymyksen avulla. Työttömyysetuudella tai kotoutumistuella
omaehtoista opiskelua tehneet ottivat ensinnäkin kantaa siihen, ovatko he saaneet mielestään
riittävästi apua tilanteeseensa TE-toimiston palveluista ja jos näin ei ole ollut, mihin he olisivat
kaivanneet enemmän tukea. Sen lisäksi asiakkaat saivat esittää mielipiteensä siitä, mikä palve-
luissa on ollut erityisen hyvää ja onnistunutta, sekä siitä, onko palveluissa joitakin muutostarpeita
ja jos niitä on niin miten he palvelua kehittäisivät. Seuraavassa kuvassa on esitetty asiakaskyselyn
vastausjakauma kysymykseen, saiko mielestäsi riittävästi apua tilanteeseesi TE-toimiston palve-
luista. Sen perusteella voidaan todeta, että selvä enemmistö työttömyysetuudella tai kotoutumis-
tuella omaehtoisesti opiskelleista on tyytyväinen TE-toimistosta saamansa avun määrään.

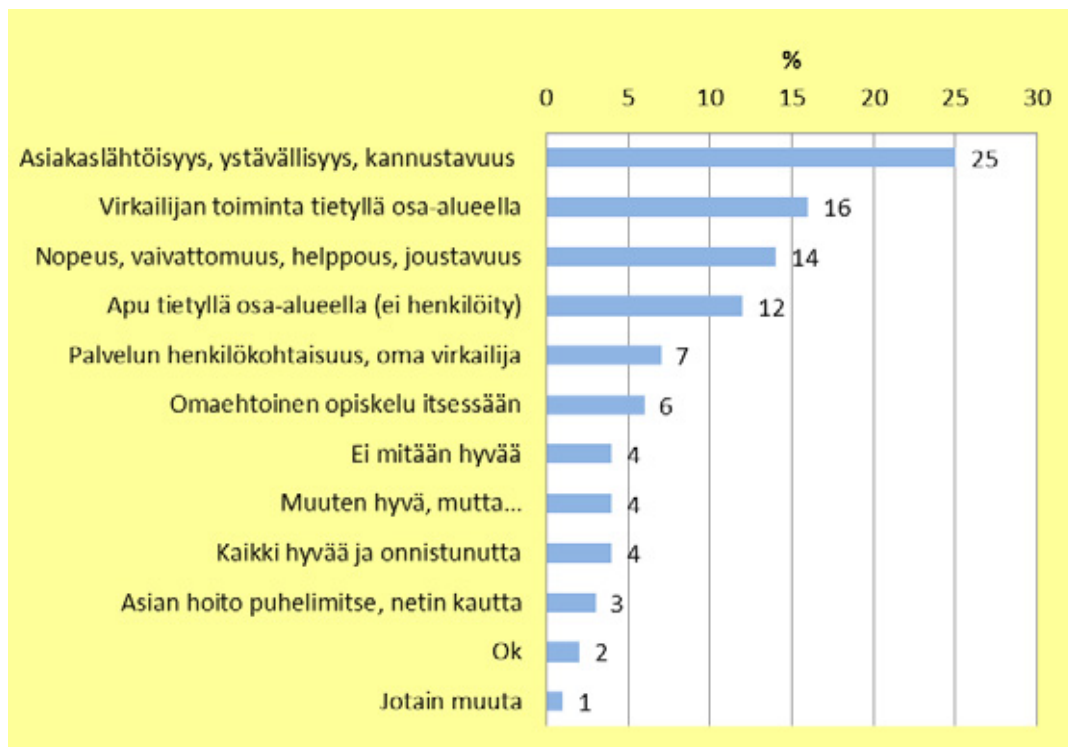


Kuva 38. Vastausjakauma kysymykseen, saiko mielestäsi riittävästi apua tilanteeseesi TE-toimiston palveluista. (Asiakaskysely, n=792.)

Mikäli vastaaja ei mielestään ollut saanut riittävästi apua, hänen oli mahdollista valita kysymyk-
sessä annetuista esimerkeistä, mihin asiakokonaisuuteen liittyen hän olisi kaivannut enemmän
tukea. Näin ollen kyselyn kaikista vastaajista noin neljännes ilmoitti tässä kohden yhden tai use-
amman asiakokonaisuuden, jossa kattavampi tuki olisi ollut tarpeen. Puolet näistä vastaajista näki
tarvetta tietonsa lisäämiseen koulutus- ja työmahdollisuuksista. Henkilökohtaista ohjausta uusille
ammattiurille ja tukea työhakunsa selvittelyyn sekä ratkaisuvaihtoehtojen hakemiseen kaipasi
vastaajista noin 40 prosenttia. Saman verran oli sellaisia vastaajia, joilla oli jotain muuta lisätuen
tarvetta tai kommenttia palvelujen saamiseen liittyen. Kun nämä ”muuta, mitä?” -vastaukset pu-
rettiin, voitiin niistä muodostaa muutama huomion arvoinen asiakokonaisuus. Eniten niissä oli

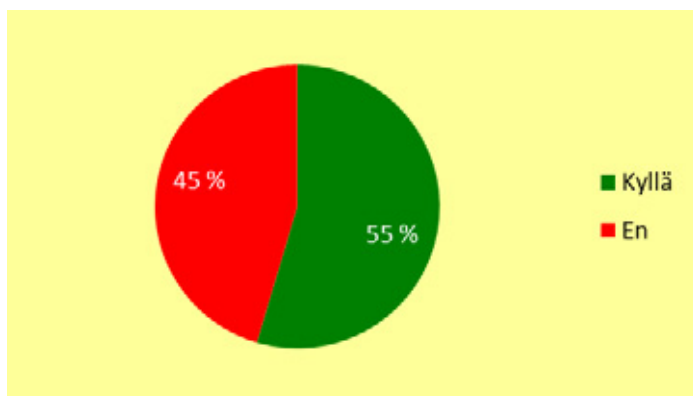
kommentteja, joissa TE-toimiston palveluissa jäätin kaipaamaan vahvempaa asiakkaan huomiointia – apua, tukea, kannustusta, välittämistä ja tilanteen tasalla olemista. Melkein yhtä monessa kommentissa todettiin, että palveluihin olisi kaivannut enemmän tietoa omaehtoisesta opiskelusta, mm. sen ehdoista. Edellisen kanssa yhtä suuren oman ryhmänsä muodostivat vastaukset, joissa jäätin kaipaamaan laajemmin tietoa eri vaihtoehtoista ja mahdollista ohjausta niiden suuntaan. Yhden huomionarvoisen asiakokonaisuuden muodostivat asiakkaiden kommentit, jotka liittyivät TE-toimiston virkailijoihin, heidän osaamiseensa, ammattitaitoonsa ja asiakaspalvelutaitoihin. Tässä kysymyksessä tuli esille myös muutamien palveluun täysin pettyneen asiakkaan huomioid, sillä oman vastausten ryhmän muodostivat sellaiset kommentit, joissa ilmoitettiin, ettei palveluista ollut ko. asiakkaalle mitään apua, vaan asia eteni pikemminkin ”tee se itse” -hengessä.

Mikä TE-toimiston palveluiden toteutuksessa on asiakkaiden mielestä sitten ollut erityisen hyvää ja onnistunutta? Kysymykseen saatiin kaikkiaan 585 asiaankuuluvaa sanallista vastausta, jotka luokiteltiin 12 eri ryhmään (seuraava kuva).



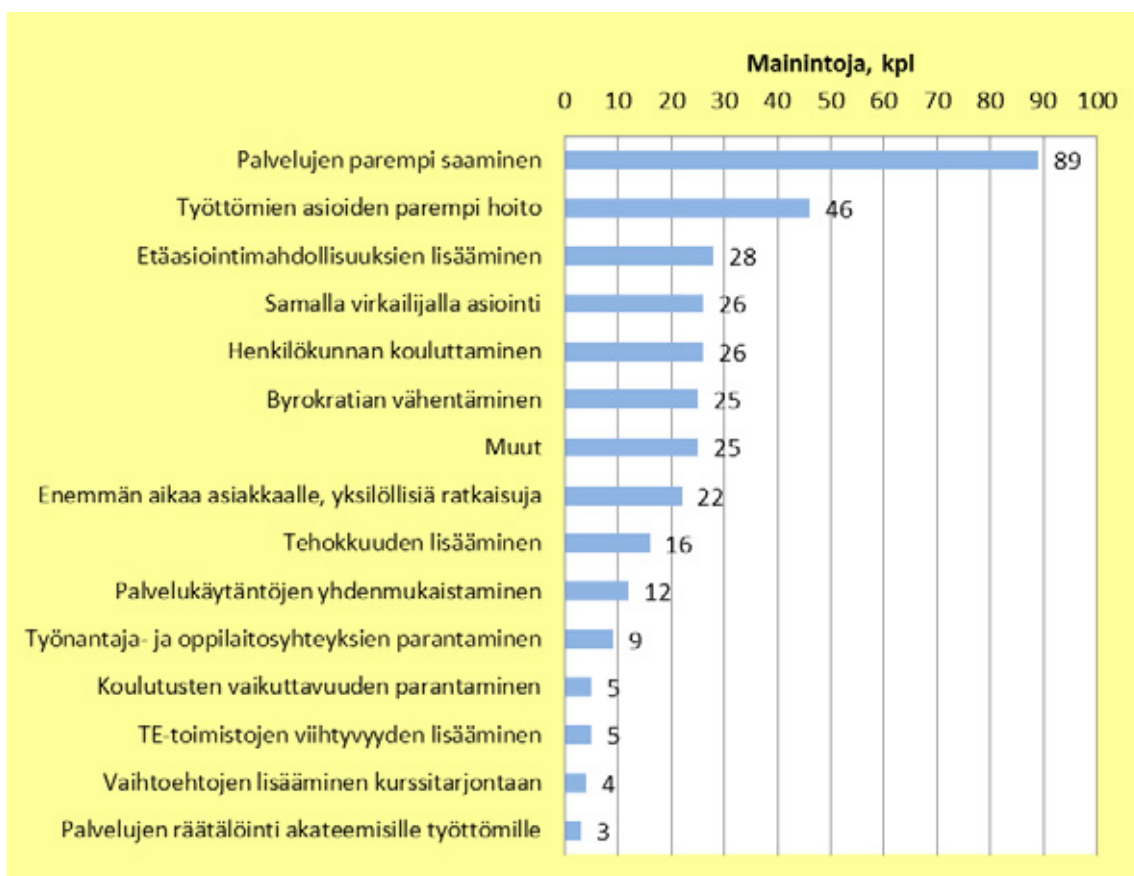
Kuva 39. Vastausjakauma kysymykseen, kun ajattelet saamaasi palvelua TE-toimistossa, mikä palveluiden toteutuksessa on ollut erityisen hyvää ja onnistunutta. (Asiakkaat, n=585.)

Entä näkivätkö asiakkaat TE-toimiston palveluissa jotain muutostarpeita? Seuraavassa kuvassa esitetään tähän kysymykseen saatujen vastausten jakauma, joka osoittaa asiakkaiden enemmistön tunnistavan joitakin muutostarpeita.

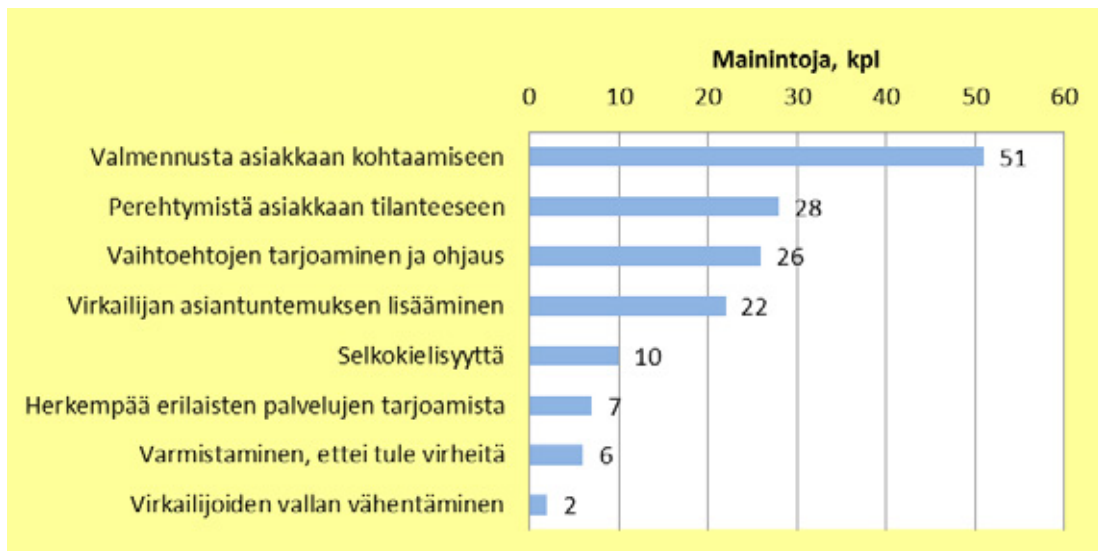


Kuva 40. Vastausjakauma kysymykseen, näetkö TE-toimiston palveluissa joitakin muutostarpeita. (Asiakkaat, n=751)

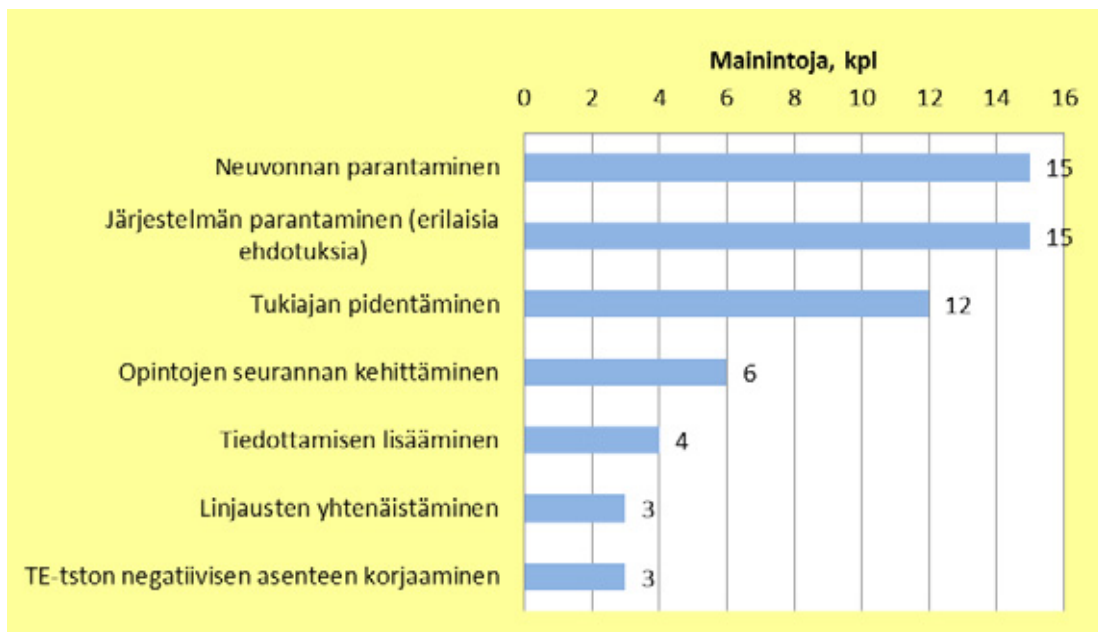
Ruodittaessa tarkemmin asiakkaiden sanallisissa kommentteissaan omasta näkökulmastaan kuvaamia TE-toimiston palvelujen muutostarpeita turvaututtiin jälleen tekstien tulkintaan ja luokiteluun. Yhteensä 411 vastaajaa kertoi tässä kohden näkemyksiään ja monet heistä osoittivat vastauksessaan useampia kehittämisen kohtia. Kun nämä vielä eroteltiin, tehtiin vastausten ensimmäinen jako neljään ryhmään: 1) TE-toimistojen käytäntöjä koskevat huomiot, 2) Virkailijoiden toimintaan liittyvät asiat 3) Työttömyysetuudella/ kotoutumistuella tuettavaa omaehtoista opiskelua käsittelevät kommentit ja 4) Laajemmin yhteiskunnallisiin/työvoimapolitiittisiin kysymyksiin liittyvät huomiot. Seuraavissa kuvissa (4 kpl) on tarkemmalla jaotuksella eritelty kehittämistarpeet näissä neljässä erillisessä asiakokonaisuudessa.



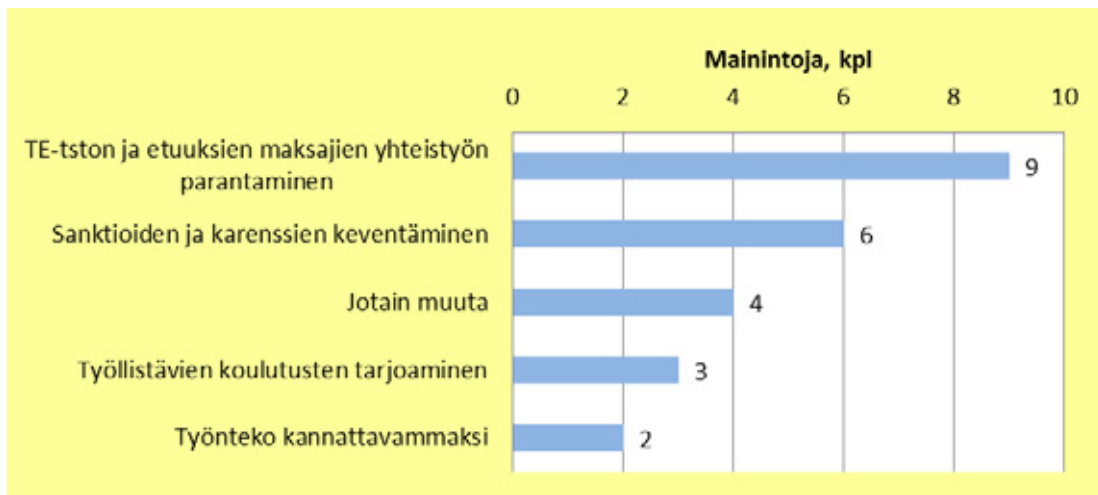
Kuva 41. Ryhmittely asiakkaiden tekemistä kehittämis ehdotuksista **TE-toimistojen käytäntöihin ym. tekemiseen liittyen** ja asiakokonaisuuteen kuuluvien ehdotusten lukumäärä. (Asiakkaat, n=341.)



Kuva 42. Ryhmittely asiakkaiden tekemistä kehittämis ehdotuksista **virkailijoiden työskente-lyyn liittyen** ja asiakokonaisuuteen kuuluvien ehdotusten lukumäärä. (Asiakkaat, n=152.)



Kuva 43. Ryhmittely asiakkaiden tekemistä kehittämis ehdotuksista **omaehtoisen opiskelun järjestelmään** liittyen ja asiakokonaisuuteen kuuluvien ehdotusten lukumäärä. (Asiakkaat, n=58.)



Kuva 44. Ryhmittely asiakkaiden tekemistä kehittämis ehdotuksista **yhteiskunnallisiin/ työvoimapolitiittisiin kysymyksiin** liittyen ja asiakokonaisuuteen kuuluvien ehdotusten lukumäärä. (Asiakkaat, n=24.)

Tässä yhteydessä käsitellään viimeiseksi oppilaitosten näkemyksiä **keskeisimmistä työttömyys-etuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun palveluprosessia koskevista muutostarpeista**. Samalla tavoin kuin edellä TE-hallinnon edustajien ja asiakkaiden kohdalla, myös oppilaitosten edustajilta asiaa selvitettiin useiden kysymysten avulla. He saivat kertoa mielipiteensä siitä, mikä järjestelmässä on ollut erityisen hyvää ja onnistunutta sekä siitä, mitkä asiat järjestelmässä ovat jättäneet eniten toivomisen varaa. Oppilaitosten edustajilta kysyttiin myös, näkevätkö he järjestelmässä joitakin muutostarpeita ja jos näkevät, miten he muuttaisivat järjestelmää.

Mikä oppilaitosten edustajien mukaan on ollut erityisen hyvää ja onnistunutta nykyisen järjestelmän mukaisessa työttömyys-etuudella tuettavassa omaehtoisessa opiskelussa? Kysymys käsiteltiin kahdessa osassa: vastaajia pyydettiin ensin ottamaan kantaa julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevan lain (JTYPL) mukaiseen toteutukseen, sitten kotoutumislain mukaiseen toteutukseen. JTYPL:n mukaisessa toteutuksessa vastaajat nostivat eniten järjestelmän hyvänä puolena esiin sitä, että se on uudella tavalla mahdollistanut osaamisen kehittämisen työttömyysaikana ja yleensä parantanut mahdollisuuksia opiskelemiseen ja sitä kautta työllistymiseen. Tähän liittyen jotkut vastaajat korostivat, että järjestelmän kautta monet voivat saada tutkinnon ja ammattipätevyyden työhön, jota he ovat tehneet ennen ilman tutkintoa ja näin nostaa omaa työmarkkina-arvoaan. Myös alanvaihtajat ovat voineet saada itselleen ammatin, josta ovat joskus haaveilleet, mutta eivät ole jostain syystä voineet siihen aikaisemmin kouluttautua. Suuri rooli tässä on taloudellisten mahdollisuuksien paranemisella. Eräässä vastauksessa kiteytyykin hyvin monien vastaajien jakama ajatus, että se on *”joillekin ihmisille ainoa mahdollisuus saada suoritettua muodollinen pätevyys ja työllistyä”*. Pääosin kyselyyn vastanneet oppilaitosten edustajat pitivät järjestelmää varsin onnistuneena lisänä työttömille suunnatuissa palveluissa ja monet heistä kertoivat myös järjestelmän piirissä olevien opiskelijoiden opiskelumotivaation olevan keskimääräistä parempaa ja opiskelijoiden panostavan opiskeluun tosissaan. Monet vastaajat pitivät järjestelmää joustavana; varsinkin opiskelijan näkökulmasta se tuo joustavuutta mm. opiskelujen aloittamiseen, opiskelun ja tutkinnon suorittamiseen ja antaa myös mahdollisuuden opintojen räätälöinnille opiskelijakohtaisesti. Lisäksi opintojen aloittamisessa ei tarvitse odottaa aiheeseen liittyvän työvoimakoulutuksen järjestämistä.

Kotoutumislain mukaisesti toteutettuna järjestelmän vahvuuksina nostettiin esille osin samoja asioita kuin edellä: mahdollisuuksien lisääntyminen taloudellisen selkänöjan kautta, joustavuus, yksilöllisyys, työllistymisen edistäminen. Maahanmuuttajille se mahdollistaa mm. ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen, mikä nostettiin tärkeäksi järjestelmän ominaisuudeksi. Eräässä vastauksessa todettiin, että järjestelmä mahdollistaa opiskelijalähtöisten käytäntö-

jen toteuttamisen. Yksi vastaaja toi esille, että koska he voivat itse valita opiskelijat, saavat he ryhmät homogeenisemmiksi, opetuksen kohdennetuksi ja sitä kautta ryhmien motivaation hyvälle tasolle, mikä taas tekee työskentelystä tehokasta ja tuloksista erittäin hyviä. Eräs toinen vastaaja kertoi, että heidän oppilaitoksessaan kotoutumislain mukainen omaehtoinen opiskelu on mahdollistanut 50 prosentin volyymikasvun ja mahdollistanut myös sen, että moni pääsee kotoutumiskoulutukseen omaehtoisen koulutuksen kautta. Erään vastaajan mukaan järjestelmä on lisännyt *"maahanmuuttajataustaisten naisten kiinnostusta opintojen jatkamiseen, osallistumista tapahtumiin sekä kiinnostusta levittää opittuja omassa yhteisössään ja sekaryhmissä kantaväestön kesken"*.

Mitkä asiat järjestelmässä ovat jättäneet oppilaitosten näkökulmasta eniten toivomisen varaa? JTYPL:n mukaisesti toteutettuna vastaajia tuntuu eniten hiertävän tulkintojen erilaisuus TE-toimistosta, jopa virkailijasta riippuen. Oppilaitosten suunnalla nähdään eroja myös päätöksentekoprosesseissa TE-toimistojen välillä. Vastaajat ovatkin sitä mieltä, että opiskelijoiksi haluavien yhdenvertaisuus ei tulkintojen ja käytäntöjen erilaisuuksien vuoksi aina toteudu opintojen tukemista koskevilla päätöksillä. Esimerkiksi opintojen kokopäiväisyyden tulkinta vaihtelee toimistoittain ja siihen liittyen todettiin, että tämän päivän opiskelu ei ole läsnäolosidonnaista. Eroja on myös TE-toimistojen seurantakäytännöissä: toimistot pyytävät tietoa eri tavoin ja käyttävät keskenään erilaisia tietopyyntölomakkeita oppilaitoksista tarvittavan tiedon hankkimisessa. Asia näkyy selvästi sellaisissa oppilaitoksissa, joihin tulee opiskelijoita monen TE-toimiston alueelta. Vastauksissa nostettiin esiin myös kummastelua tilanteista, *"joissa saman toimiston virkailija tulkitsee opinnot sivutoimimiseksi ja evää opinto-oikeuden. Sitten kuitenkin eri virkailija tekee saman henkilön kohdalla päätöksen, että ansiopäiväraha evätään, koska henkilö on aloittanut päätoimiset opinnot."* Tällaisissa tapauksissa kysymys voi olla kuitenkin voimassaolevan lainsäädännön aivan oikeasta soveltamisesta. Nimittäin työttömyysturva-oikeutta selvittäessä korkeakoulututkintoon johtava opiskelu on työttömyysturvalain nojalla aina päätoimista opiskelua riippumatta suoritettujen opintojen määrästä. Korkeakouluopinnot ovat lähtökohtaisesti päätoimisia myös JTYPL:n mukaan omaehtoisen opiskelun tukemista harkittaessa ja opiskelun päätoimisuutta selvittäessäkin. Eräissä tapauksissa asiakkaan toimittaman opintosuunnitelman mukaan suunniteltujen korkeakouluopintojen laajuus on kuitenkin niin pieni ja suunniteltu opiskeluaika niin pitkä, että opinnot eivät täytä keskimääräistä 5 opintopistettä/kuukausi etenemisvaatimusta. Tästä seuraa, että henkilö, joka opiskelee yliopistossa esim. keskimäärin 3 opintopistettä kuussa, voi olla työttömyysturvalain kannalta päätoiminen opiskelija, mutta opintojen laajuus ja etenemistahti eivät kuitenkaan täytä omaehtoisen opiskelun tukemiselle asetettuja kriteerejä. Näissä tilanteissa asiakasta tulisi luonnollisesti ohjata selvittämään mahdollisuuksia tiivistää tai täydentää opintosuunnitelmaa siten, että tukemisen kriteerit täyttyvät.

Oppilaitosten suunnalta esitettiin seuraavaksi eniten toiveita kaikenlaisen yhteistyön lisäämisestä työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun rakennetun järjestelmän puitteissa. Yhteistyön kehittämistä, vuoropuhelun lisäämistä ja parempaa tiedonvaihtoa kaivataan oppilaitosten ja TE-toimistojen välille ylipäänsä ja yksittäisten opiskelijaksi hakevien kohdalla jo siinä vaiheessa, kun he ovat hakemassa työttömyysetuutta omaehtoisen opiskelun ajalle. Myös tiedonkulun systematisointia ehdotettiin niin TE-toimiston päätöksentekoon kuin opintojen etenemisen seurantaan liittyen. Vuoropuhelun lisäämisestä kuvaavan esimerkin antoi eräs oppilaitoksen edustaja: *"Toivoisimme vielä aktiivisempaa vuoropuhelua TE-toimistojen ja oppilaitosten välillä. Hakijan olisi hyvä saada toimistosta selkeä vastaus siitä, millä ehdoilla hänen voitaisiin antaa opiskella. Oppilaitos suunnittelee alustavaa henkilökohtaistamissuunnitelmaa hakeutumisvaiheessa ja siihen otettaisiin mieluusti mukaan TE-toimiston virkailijan ajatukset/mielipiteet/rajoitukset koulutuksen aloittamiselle. Olisiko koulutukseen hakeutumista suunnittelevalle mahdollista antaa jokin kirjallinen dokumentti, jossa kerrotaisiin hänelle lyhyesti toivotaanko hänen hakeutuvan sivutoimimiseen, päätoimiseen vai millaiseen opiskeluun? Tällöin voisimme myös koulutusorganisaationa paremmin palvella asiakkaita ja tarjota sopivaa vaihtoehtoa/koulutusta."*

Kolmanneksi eniten oppilaitosten edustajia puhutti järjestelmään sisältyvä ehdoton takaraja tuetavalle opiskeluajalle. Asia nähdään joissakin tapauksissa harmillisena rajoitteena opintojen, varsinkin perustutkintojen, suorittamiselle ja joidenkin opiskelijoiden kerrottiin joutuneen jättämään opinnot kesken ilmeisesti taloudellisten syiden vuoksi tukiajan päättymisen jälkeen. Erikseen esille tuotiin myös tilanteet, joissa opiskelijalla on oppimisvaikeuksia tai kyseessä on muita opiskelua haittaavia tekijöitä. Tällaisiin erityistapauksiin kaivattiin joustonmahdollisuutta.

Muutamassa oppilaitosten edustajien vastauksessa tuli esiin selvä TE-hallinnon ja oppilaitosten toiminnassa oleva järjestelmätason ristiriitaisuus. Jo edellä TE-hallinnon edustajat kritisoivat päätöksentekoon tuen myöntämisestä ja opintojen seurantaan sisältyviä hankaluuksia tulkita opintojen päätoimisuutta ja nyt puolestaan oppilaitosten suunnalta aikuiskoulutuksen järjestäjiltä sekä yliopisto- ja korkeakoulupuolelta saatiin joitakin selityksiä heidän antamiensa tietojen epätasällisyyteen TE-toimistojen vaatimuksiin nähden. Nimittäin aikuiskoulutuksen järjestäjiä velvoittaa opintojen henkilökohtaistamisen määräys eli koulutuspolut tulee laatia yksilöllisesti opiskelijan oman tarpeen ja tavoitteen mukaan. Työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun kohdalla oppilaitosten kuitenkin tulee selvittää TE-toimistolle opiskelujen kulku oppilaitoksen näkökulmasta liian aikaisessa vaiheessa ja liian tarkalla tasolla tuntijakoineen ja lukujärjestyksineen. TE-toimisto tarvitsee tiedot voidakseen tehdä päätöksen tuen myöntämisestä, kun taas oppilaitos tarvitsee opiskelijan, jonka kanssa henkilökohtainen opiskelusuunnitelma voidaan tehdä opintojen alkamisen jälkeen. Tähän liittyen esille tuotiin tarvetta joustavuuden lisäämiseen. Joissakin TE-toimistoissa kerrottiin tällaisissa tapauksissa tehdyn tukipäätökset aluksi kolmen kuukauden määräajaksi ja kun HOPSit on ehditty laatia ja toimittaa TE-toimistoon, niiden perusteella on voitu ratkaista, täyttyvätkö edellytykset tuen saamiselle jatkossa. Säädökset eivät myöskään estä korjaamasta jo annettua lausuntoa uudella lausunnolla, jos jokin uusi tieto sitä edellyttää.

Yliopistoissa ja korkeakouluissa puolestaan ei pystytä seuraamaan reaaliajassa, mikäli joku opiskelija jättää opinnot tekemättä, ellei käytössä ole opintojaksoille ilmoittautumismenettelyä. Tuen myöntämisen ehdot ja opintopisteiden seuraamisen tarkkuus vaihtelevat huomattavasti riippuen siitä, mikä TE-toimisto on kyseessä: *”Joihinkin toimistoihin pitää samasta opiskelijasta tehdä monenlaista selvitystä, eikä TE-toimistoissa aina ymmärretä, että korkeakoulujen opiskelijahallintajärjestelmästä saatavat selvitykset ovat rajallisia. Opiskelijahallintajärjestelmiä ei ole alun perin kehitetty siis tämän järjestelmän edellyttämiin tietotarpeisiin ja tämä aiheuttaa haasteita opiskelijan opintojen etenemistä koskevien raporttien tuottamiseen TE-toimistoille.”*

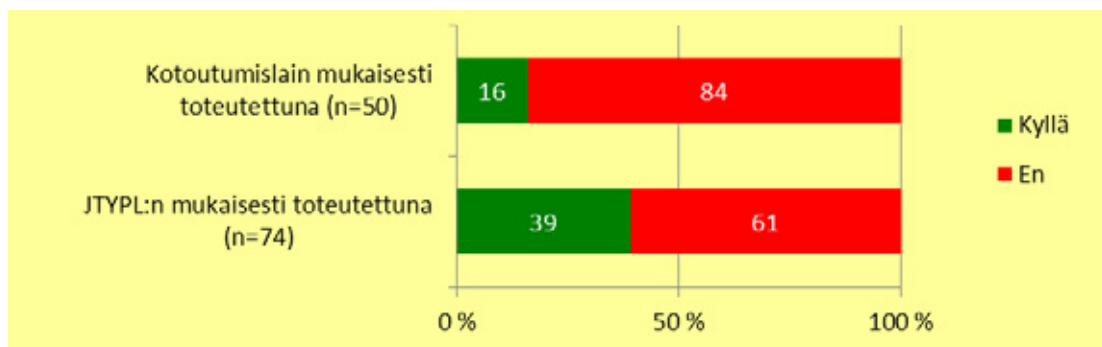
Järjestelmän jäykkyydestä annettiin myös muutamia esimerkkejä:

- *”Jos työssä oleva on aloittanut tutkinnon suorittamisen ja opiskelun ja jääkin opintojen kestäessä työttömäksi, TE-toimistot eivät tee päätöstä opintojen loppuunsaattamiseksi työttömyystuella. Vaikka voisi ajatella tutkinnon parantavan henkilön tulevaa työllistymistä.”*
- *”Ei ole selvää milloin jo omaehtoisessa opiskelussa olevan on keskeytettävä opintonsa työttömyyden vuoksi ja milloin hän voi jatkaa. Eli kuinka pitkään henkilö on jo opiskellut saadakseen jatkaa työttömyysetuudella. Opiskelu on aloitettu työsuhteessa, mutta se on keskeytettävä, jos työttömyys alkaa pian opiskelun aloittamisen jälkeen.”*
- *”Korkeat kriteerit saada opiskeluoikeus. Mikäli rahoituspäätöstä ei saa, ei ole oikeutta opiskella lainkaan (=päätoimisesti) työttömyysaikana vaikka haluaisi vaan on jäätävä kotiin työnhakijaksi. Pitäisi ymmärtää, että opiskeleva työnhakija voi lopettaa opiskelut heti kun alan töitä löytyy. Näin on myös käytännössä tapahtunut hyvin usein oppilaitoksen avustamana. Mielestäni päivittäisten rutiinien löytäminen koulutuksen avulla auttaa työnhakijan mielialaan ja nopeuttaa työllistymistä merkittävästi. Samoin koulutuksessa luodaan kontakteja työelämään, jolloin työpaikka on helpompi löytää.”*
- *”Sulkee kuitenkin ulkopuolelle sellaisia asiakkaita, joille kouluttautumistarve olisi suuri, esim. ikäraja.”*

- ”Erityisesti kehittämistä olisi laaja-alaisempien uravalintojen tukeminen henkilökohtaisista tarpeista lähtien. Tätä varten tarvittaisiin lisää ohjauspalveluita ja ammattitaitoista ohjausta, jolloin erilaiset, joustavat polut ammattitaidon hankkimiseksi, erilaisissa elämäntilanteissa oleville henkilöille olisivat mahdollisia.”

Kotoutumislain mukaisesti toteutettuna omaehtoisen opiskelun järjestelmässä oppilaitosten edustajia tuntuu haittaavan eniten siihen liittyvät aikarajat. Ne koetaan liian tiukoiksi etenkin kieliongelmistä johtuen: ”Aika harvalla kotoutumislain puitteissa olevalla henkilöllä on tarvittava kielitaito hallussa tutkinnon suorittamiseen (sen ajan puitteissa). Ammattitaitovaatimukset aikuisten näyttötutkinnoissa ovat niin käsitteitä viliseviä eikä niitä voi mukauttaa.” Kotoutumislain mukaisessa omaehtoisessa opiskelussa hankaluutena nähtiin samalla tavoin kuin JTYPL:n mukaisessa omaehtoisessa opiskelussa järjestelmään kuuluva harkinnanvaraisuus. Myös kotoutumispuolella jotkut päätökset on koettu epäjohtomukaisiksi ja hakijan kannalta eriarvoisiksi, koska lopputulos riippuu siitä, kuka virkailija asiaa hoitaa. Vaikuttaa lisäksi siltä, että Kotoutumislakiin pohjautuvasta omaehtoisesta opiskelusta pitäisi lisätä tiedottamista. Järjestelmän tunnettuudessa nähdään puutteita ja useat vastaajat arvioivat, että ko. valinnanmahdollisuudesta pitäisi saada tietoa lisää niin koulutusta järjestäville tahoille kuin lain piiriin kuuluville henkilöille. Parissa vastauksessa puututtiin vielä koordinoinnin puutteeseen, jota kerrottiin olevan niin kuntatason kotoutuskoulutusten kokonaiskoordinoinnin suhteen kuin järjestelmätasolla JTYPL:n ja Kotoutumislain mukaisten toimintojen keskinäisen koordinoinnin suhteen – koulutuksen hankinnan, opiskelijavalinnan, rahoituksen ja aikataulutuksen osalta.

Entä näkivätkö oppilaitosten edustajat omaehtoisessa opiskelussa järjestelmänä joitakin muutostarpeita? Seuraavassa kuvassa esitetään tähän kysymykseen saatujen vastausten jakauma eroteltuna toisistaan muutostarpeet järjestelmään JTYPL:n mukaisesti toteutettuna ja kotoutumislain mukaisesti toteutettuina. Vastausten perusteella voidaan havaita, että muutostarpeet järjestelmässä jäävät vastaajien vähemmistön näkemyksiksi ja kotoutumislain mukainen toteutus on vastaajien mielestä näistä kahdesta paremmin toimiva.



Kuva 45. Vastausjakaumat kysymyksiin, näetkö työnhakijoiden omaehtoisessa opiskelussa järjestelmänä joitakin muutostarpeita a) JTYPL:n mukaisesti toteutettuna, b) Kotoutumislain mukaisesti toteutettuna. (Oppilaitoskysely.)

Oppilaitosten edustajat muuttaisivat järjestelmää JTYPL:n mukaisen toteutuksen osalta etenkin joustavoittamalla sitä eri osista ja vähentämällä siihen liittyviä rajoituksia. Päällimmäisenä esiin nousi se, että erilaiset opiskelutavat pitäisi helpommin hyväksyä TE-hallinnon taholla tavoitteellisen omaehtoisen opiskelun tunnusmerkistöön. Viranomaiselta kaivattiinkin parempaa ymmärrystä nykyisen monimuotoisen lähi-, verkko- ja etäopiskelun toteuttamisesta ja mahdollisuuksista: ”Ammatillisessa koulutuksessa edistymistä ja oppimista arvioidaan muutoin kuin pelkin opintoviikoin ja olisi suotavaa, että jatkossa myös TE-viranomaisten arviointi perustuisi näille samoille mittareille. Silloin voitaisiin vielä paremmin toteuttaa henkilökohtaistamista ja keskittyä opiskelijan ammattitaidon kasvattamisen keskeisiin kysymyksiin.”. Myös nykymuotoisen seuran suhteen kaivattaisiin kevennettyä menettelyä etenkin opintojen henkilökohtaistamisen vaatimuksesta johtuen. Joustavoittamista haluttiin lisäksi vaadittavien opintopisteiden määrävaatimusten suhteen: ”Opintopisteiden määrä/kk voisi olla pienempi, jotta opiskelijalla olisi mahdollisuus

hyödyntää enemmänkin täydennyskoulutuksen tarjontaa.” Muutamat vastaajat laskisivat alaikärajaa tai poistaisivat sen kokonaan. Eri järjestelmien välistä epäloogisuutta tunnistettiin tähän liittyen, kun todettiin omaehtoisen ikärajan olevan 25 vuotta ja samalla ”toisessa ääripäässä nuorisotakuun tuovan palkkatukea työnantajalle 800€/kk oppisopimuskoulutuksesta tänä vuonna peruskoulunsa päättäneille tai 10. luokan päättäneille lapsille”.

Kuten edellä järjestelmän hankaluuksia käsiteltäessä, myös kehittämis ehdotusten puolella sijansa saivat ehdotukset harkinnanvaraisuuteen pohjautuvan päätöksenteon ja erilaisten menettelytapojen yhtenäistämisestä. Lisäksi joitakin ehdotuksia tuli enimmäistukiajan lisäämisestä, opiskelupaikkojen lisäämisestä JTYPL:n mukaisen opiskelun kasvattaman volyymin vuoksi sekä informaation lisäämisestä järjestelmän eri osapuolille.

Kotoutumislain mukaisen koulutuksen osalta oppilaitosten edustajat muuttaisivat järjestelmää edellä hankaluuksien käsittelyn mukaisesti tuomalla päätöksiin johdonmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta, joustavoittamalla järjestelmää, lisäämällä tukiajan pituutta, lisäämällä mahdollisuuksia tuettuihin kielipintoihin kotoutumisajan päättymisen jälkeen sekä tuomalla alueellisen vahvan koordinaation JTYPL:n mukaisten omaehtoisten ja kotoutumislain mukaisten omaehtoisten koulutusten välille.

3.2.5 Johtopäätökset ja suositukset

Prosessin kulku ja siihen liittyvät seikat

URA-aineiston perusteella niillä työ- ja elinkeinohallinnon asiakkailla, jotka ovat opiskelleet omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuina, lähestulkoon kaikilla on merkintä suunnitelmätietojen olemassaolosta järjestelmässä. Merkintä puuttuu vain noin 0,2 prosentilta tapauksista. URA:n tiedoissa selvästi yleisin merkintä on työllistymissuunnitelma.

TE-hallinnon edustajien mukaan suunnitelmat ovat suurimmassa osassa tapauksia koulutustarpeen arvioinnin pohjana. Yleisimmin jonkinlainen kiire on syynä siihen, että lähtökohtana ei pidetä em. suunnitelmaa: suunnitelmaa ei ole ylipäänsä ehditty tehdä, suunnitelmat eivät ole ajan tasalla töiden ruuhkautumisen ja resurssipulan vuoksi, asiakkaan tilanteessa on tapahtunut yllättävä tai nopea muutos, minkä vuoksi suunnitelmaa ei ole ehditty päivittää tilanteen tasalle tai asiakkaan hakemuksen kanssa on syntynyt kiire (esim. peruutuspaikka tarjolla). Asiakkaiden näkemys tukee TE-hallinnosta saatua tietoa suunnitelmien tekemisestä: yleensä se on tehty, mutta jonkin verran tunnistetaan myös poikkeuksia.

Asiakkaiden koulutustarpeen arviointi tapahtuu TE-toimistossa käytännössä siten, että yhdessä asiakkaan kanssa tehdään kotoutumis-, työllistymis- tai aktivointisuunnitelma, jossa arvioidaan asiakkaan työllistymisen mahdollisuuksia (mm. onko työssäkäyntialueella tai muualla tarjolla asiakkaan aiempaa koulutusta vastaavaa työtä) ja tähän liittyen mm. ammatillista osaamista ja sen puutteita. Sen pohjalta laaditaan palvelutarvearvio. Jos asiakkaalla ei ole ammatillista koulutusta, koulutustarve on yleensä nähtävissä, mutta jos hänellä on aiempi koulutus, arvioidaan työllistymisen mahdollisuuksia tuolla koulutuksella. Sen jälkeen asiantuntija arvioi ja päättää koulutustarpeen. Jos hän ei itse pysty asiaa arvioimaan (rajatapaukset), hän pohtii asiaa esimiehen kanssa. Tarvittaessa asia viedään useamman asiantuntijan muodostaman työryhmän käsittelyyn. Vaihtoehtoisesti arviointi ja päätös tehdään omaehtoisen koulutuksen arviointiryhmässä / omaehtoisen valintaryhmässä tapauksesta riippumatta. (Kumpi käytäntö on voimassa, on kiinni TE-toimiston valitsemasta käytännöstä.)

TE-toimiston asiantuntijat näkevät koulutustarpeen arvioinnissa jonkin verran haasteita. Hankalimmaksi koetaan se, etteivät asiakkaan halu ja virkailijan näkemys kohtaa. Myös koulutuksen työllistävyys arvioiminen koetaan hankalaksi niin olemassa olevan koulutuksen, yhdessä asiakkaan ja TE-toimiston asiantuntijan kanssa suunnitellun koulutuksen kuin asiakkaan itsensä määrittelemän ja haluaman koulutuksen kohdalla. Etenkin pidempien koulutusten kohdalla tulevaisuuden ennakoiminen useita vuosia eteenpäin on vaikeaa.

Asiakkaiden näkökulmasta koulutustarpeen varmistaminen pohjautuu henkilökohtaiseen keskusteluun. Siitä on välittynyt asiakkaille varsinkin koulutuksen hyödyn puntaroiminen työllistymisen edistämisen kannalta. Kohtuullisen merkittävässä roolissa koulutustarpeen arviointiin liittyen on ollut asiakkaan oma aktiivisuus.

Työvoimapoliittisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa otetaan yleensä huomioon asiakkaan tilanne ja yksilölliset tekijät eri näkökulmista sekä työllistymisen todennäköisyys tuettavaksi esitetyllä koulutuksella. Asiakkaan tilanteeseen liittyen tarkastellaan etenkin, millaiset työllistymisen mahdollisuudet hänellä on jo ilman suunniteltua koulutusta.

TE-toimiston tekemää tuetun omaehtoisen opiskelun päätöstä perustellaan etenkin asiakkaan koulutustarpeella, opiskelualan työllistävyydellä ja asiakkaan henkilökohtaisella tilanteella. Työllisyysnäköymien huomioimista ei kuitenkaan pidetä yksiselitteisen helppona. TE-hallinnon edustajat suhtautuvat omaan onnistumiseensa työllisyysnäköymien huomioimisessa hieman empivästi, kun taas oppilaitosten edustajat näkevät onnistumisen hieman parempana.

Ylivoimainen enemmistö sekä TE-hallinnon että oppilaitosten edustajista näkee, ettei työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun välisestä kustannuserosta ole aiheutunut haittaa asiakkaille. Joissakin yksittäistapauksissa työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun suuremmat kustannukset mm. osallistumismaksun vuoksi voivat kuitenkin nousta kynnyskysymykseksi ja vaikuttaa siihen, ettei omaehtoista opiskelua voida toteuttaa.

- Asiakkaan näkökulmasta TE-hallinnossa omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella koskevan käsittelyn ja päätösprosessin pitää olla mahdollisimman yksiselitteinen ja johdonmukainen. Ratkaisut pitäisi pystyä tekemään myös mahdollisimman nopeasti ja tuensaannin edellytysten selvittämisen, työvoimapoliittisen harkinnan ja koko tapauksen käsittelyn tulos tulisi näkyä asiakkaan suuntaan yhtenä ratkaisuna.
- Väliaikatietojen kertominen asiakkaalle hänen tapauksensa käsittelyn ja päätöksentekoprosessin aikana ei kaikissa tapauksissa ole tarkoituksenmukaista, koska prosessin kuluessa näkymät lopputuloksen suhteen voivat vaihdella. Mikäli prosessin kulku halutaan pitää mahdollisimman avoimena, on TE-toimiston virkailijoiden pystyttävä esittämään asiakkaalle ymmärrettävästi käsittelyn eri vaiheissa lopputulokseen vaikuttavat asiat.
- Asian käsittely työryhmässä mahdollistaa sen, että myöntämisperusteet ovat yhtenevät ja estetään se, etteivät yksittäisten virkailijoiden mielipiteet esimerkiksi työmarkkinatilanteen kehittymisestä pääse liikaa vaikuttamaan päätökseen. Sen vuoksi kaikissa TE-toimistoissa pitäisi siirtyä käytäntöön, jossa työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskeluoikeuden myöntämisestä päättää sitä varten asetettu työryhmä.

Omaehtoisen opiskelun suhde muihin palveluihin ja opiskelumahdollisuuksiin

Suurimmalle osalle työnhakijoista ei tarjota muita työvoimapalveluita tai koulutusmahdollisuuksia ennen omaehtoisen opiskelun aloittamista. Tämä kertoo toisaalta siitä, että melko suurella osalla asiakkaita on selvät sävelet valitun opiskelusuunnan soveltuvuudesta heidän tilanteeseensa, ja tämä on nähty yhteisymmärryksessä TE-hallinnon edustajien kanssa. Toisaalta tämä antaa viitteitä myös siitä, että asiakkaista melko suuren osan kanssa ei vain ole käyty muita vaihtoehtoja läpi, vaikka se olisi ollut tarpeenkin.

Tälle asiakasryhmälle tarjottavista muista työvoimapalveluista yleisimmät ovat työelämävalmennus ml. työharjoittelu, ammatinvalinnan ohjaus ja työvoimakoulutus tai kotoutumiskoulutus. Yrittäjyyskoulutus (joka yleensä on työvoimakoulutusta) nousee aineistosta erikseen mainittuna vain harvoin esille mahdollisena vaihtoehtona.

- Asiakkaan kanssa tulee käydä läpi kaikki oleelliset työhallinnon tarjoamat vaihtoehdot ja mahdollisuudet, kun keskustellaan hänen kouluttautumisestaan ja työllistymisestään.

Opiskelu omaehtoisesti työttömyysetuudella ja työvoimakoulutus täydentävät pääsääntöisesti kohtuullisen hyvin toisiaan. Täydentävyys näkyy erityisesti mahdollisuutena saattaa kesken jääneet opinnot/tutkinto loppuun näitä koulutusvaihtoehtoja hyödyntämällä. Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tai kotoutumistuella on ollut opiskelijoille äärimmäisen tärkeä tuki uudelleen kouluttautumisessa.

Työvoimakoulutuksella aloitettu osaamisen kehittäminen on lisäksi voitu viedä tutkintoon asti omaehtoisen opiskelun avulla. Koulutusmuoto on ollut opiskelijoille tärkeä pätevyyden hankkimisessa. Koulutusmuotojen täydentävyys koetaan TE-hallinnossa hyväksi myös maahanmuuttajien osalta, jolloin on voitu onnistuneesti poluttaa koulutus aina suomen kielen opinnoista ammatin opiskeluun asti.

Opiskelu omaehtoisesti työttömyysetuudella tuo oleellisen lisän koulutustarjontaan myös siten, että kun käytössä on koko OKM:n alaisten koulutusmahdollisuuksien kirjo ammatillisesta korkeastaasteen koulutukseen, avautuu TE-hallinnossa aiempaa parempi mahdollisuus asiakkaiden yksilöllisten koulutustarpeiden huomioimiseen. Erityisesti työvoimakoulutuksen volyymien pienentyessä sillä on nähty merkittävä rooli alueilla – se täydentää työvoimakoulutusta lisäämällä TE-toimistojen asiakkaiden mahdollisuuksia löytää itselleen sopivia ratkaisuja. Täydentävyys toteutuu myös siten, että se mahdollistaa työvoimakoulutuksen ulkopuolelle jäävien opiskelun ja siten myöhemmän työllistymisen.

Omaehtoinen koulutus tuo lisäarvoa myös siinä mielessä, että se tarjoaa asiakkaille yksilöllisiä ratkaisuja. Asiakkaiden kouluttautumiseen liittyvät tarpeet ovat yksilöllisiä ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tarjoaa paremmat taloudelliset mahdollisuudet koko koulutustarjonnan hyödyntämiseen kuin olisi ilman järjestelmän olemassaoloa. Täydentävyys tulee esille myös siinä, että omaehtoinen opiskelu tarjoaa koulutusmahdollisuuden harvinaisemmille aloille.

Työttömyysetuudella omaehtoiseen opiskeluun ja työvoimakoulutukseen liittyy myös joitakin päällekkäisyyksiä. Samoilta aloille järjestettävissä koulutuksissa on TE-hallinnon suunnalla nähty jossain määrin päällekkäisyyttä, erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Tämä päällekkäisyys on nähty kuitenkin yleisesti hyväksyttäväksi, sillä sen avulla varmistetaan, että työvoimapolua kärsiville aloille saadaan pätevää työvoimaa. Päällekkäisyys hyväksytään myös resurssinäkökulmasta ja työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisesta opiskelusta varmistetaan erilaisille kohderyhmille (erilaisilla valmiuksilla oleville) mahdollisuus kouluttautua.

Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelleet toivat esille voimakkaasti sen, että taloudellinen tuki on ollut erittäin tärkeä mahdollistaja alanvaihdolle ja pätevyyden hankkimiselle. Tämä korostuu erityisesti perheellisten opiskelijoiden kohdalla. Monesti ilman tätä taloudellista tukea/mahdollisuutta opiskelu ei olisi ollut mahdollista. Kokonaisuudessaan useista eri näkökulmista tarkasteltuna mahdollisuus opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella on parannus verrattuna aikaisempaan tilanteeseen.

Vaikka kaikki työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelleet eivät ole työllistyneet, pätevyyden saamisella on nähty olevan vaikutusta todennäköisyyteen työllistyä pidempiaikaisesti. Eli koetut työllistymismahdollisuudet ovat kasvaneet. Niiden osalta, jotka puolestaan ovat työllistyneet, työn mielekkyys on kasvanut merkittävästi. Tällä voi odottaa olevan myönteisiä vaikutuksia työuran pidentämisen näkökulmasta.

Niin työttömyysetuudella omaehtoiseen opiskeluun kuin työvoimakoulutukseen osallistuneet arvioivat omaehtoisesta opiskelusta olevan soveltuvampi koulutusmuoto itselleen (noin 90 % opiskelijoista). Yksi tärkeimmistä ominaisuuksista, millä omaehtoinen opiskelu näyttää peittoavan selvästi työvoimakoulutuksen, on koulutuksen vapaaehtoisuus – omaehtoisesta koulutuksesta ei ole koettu sisältävän ns. pakon tunnetta ja se on ollut joustavampaa mahdollisuuksineen vaikuttaa opintojen sisältöön. Näillä asioilla on suora yhteys opiskelun motivaatioon, mikä on työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisesta koulutuksesta selvästi parempi.

Omaehtoiseen opiskeluun osallistuneet, joilla oli kokemusta myös työvoimakoulutuksesta, kritisoivat työvoimakoulutusta suhteellisen voimakkaasti. Työvoimakoulutusta pidettiin enemmän kurssittamisena. Kritiikin taustalla merkittävänä tekijänä nähtiin omaehtoisen opiskelun puolella opiskelun laajuus ja monipuolisuus sekä tutkinnon saaminen. Omaehtoinen opiskelu lisää työnsaantimahdollisuuksia asiakkaiden mielestä enemmän ja sillä on työmarkkinoilla parempi status kuin työvoimakoulutuksella. Työvoimakoulutuksen eduksi on nähty puolestaan taloudelliset syyt ja läheisempi yhteys työelämään.

- Työvoimakoulutuksen taakkana on sen negatiivinen imago, joka on syntynyt aikojen kuluessa. TE-hallinnossa onkin syytä miettiä, olisiko tarpeen ryhtyä kampanjoimaan työvoimakoulutusten maineen puhdistamiseksi ja ihmisten mielikuvien muokkaamiseksi tämän päivän todellisuutta vastaavalle tasolle.

Mahdollisuus opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella tuo oppilaitoksiin melko runsaasti sellaisia opiskelijoita, joita oppilaitokset eivät muutoin tavoittaisi. Tämä tukee hyvin sitä opiskelijoiden näkemystä, että suuri osa ei olisi aloittanut opiskelua ollenkaan ilman saatua tukea omaehtoiseen opiskeluun. Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevilla on oppilaitosten suunnalta nähty olevan lisäksi keskimäärin samanlaiset tai hieman paremmat työllistymismahdollisuudet verrattuna muihin oppilaitoksien opiskelijoihin. Syynä tähän lienee omaehtoisesti työttömyysetuudella opiskelevien kohdalla tunnistettu keskimääräistä parempi opiskelumotivaatio, jonka arvioidaan näkyvän myös työnhaun hetkellä.

Työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun ei oppilaitosten taholta erityisemmin nähdä kaventavan muiden ryhmien mahdollisuuksia osallistua koulutukseen. Se on lisännyt kilpailua opiskelupaikoista, mutta joissakin tapauksissa se on myös mahdollistanut koulutusten järjestämisen. Motivoituneiden opiskelijoiden määrä on lisääntynyt työttömyysetuudella opiskelevien myötä.

Koko väestön koulutuksellisten tavoitteiden osalta on valitettavaa, jos kaikkein heikoimmassa asemassa olevat jäävät koventuneen kilpailun takia yhä enemmän koulutuksen ulkopuolelle. Näin väistämättä tapahtuu, mikäli koulutusvolyyymi pysyy ennallaan, mutta opiskelemaan pyrkii aiempaa enemmän ihmisiä.

Selvityksen perusteella työttömien omaehtoinen koulutus on hienoisesti muuttanut hallinnonalojen vastuita eri kansalaisryhmien koulutuksessa, sillä työttömille järjestettävän koulutuksen rahoitusmuodoista ja koulutusjärjestelmistä päävastuu on aikaisemmin ollut TE-hallinnolla nimenomaan työvoimakoulutusten järjestämisen kautta. Nyt kun osa työttömistä opiskelee omaehtoisesti, heidän osaltaan tämä vastuu on kiistatta siirtynyt OKM:n hallinnonalalle. Tosin päätöksenteossa työttömyysetuuden maksamisesta omaehtoiseen opiskeluun otetaan huomioon, ettei vastaavaa koulutusta ole työvoimakoulutuksena tarjolla. Näin ollen omaehtoinen ei korvaa vaan täydentää työttömien opiskelumahdollisuuksia. Selvityksessä saatiin kuitenkin viitteitä siitä, että työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun volyymit ovat kasvussa ja työvoimakoulutuksen pienentymässä ja tämä havainto saa myös vahvistusta viime vuosien tilastoista aloittaneiden määrien suhteen. Kehityskulku tarkoittaa, että hallinnonalojen vastuut työttömien kouluttamisen suhteen olisivat myös liikkeessä.

Kotoutujien omaehtoinen opiskelu

Kotoutumislain mukaan toteutettava opiskelu ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain perusteella tapahtuva omaehtoinen opiskelu toteutuvat TE-hallinnon näkökulmasta vain kohdallisesti maahanmuuttajien kohdalla. Nykylainsäädäntöön sisältyy siten joitakin haasteita. Ylivoimaisesti suurimmaksi haasteeksi on nähty kielitaidon puute. Ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden kielitaidon ei ole nähty olevan riittävä ennen koulutukseen hakeutumista. Kielitaidon puute aiheuttaa myös haasteita kotoutumisajan jälkeen, sillä työhallinnon tuella ei ole nähty olevan kunnollisia mahdollisuuksia parantaa maahanmuuttajien kielitaitoa enää siinä vaiheessa.

Kotoutumislain mukaan toteutettavan koulutuksen laadun valvontaan liittyy myös haasteita jos-
sain määrin. Koulutuksen laatua ei voida ainakaan kaikissa tapauksissa tarkkailla ja valintoihin ei
voida vaikuttaa. Alueilla, joissa kotoutujien määrät ovat suuria, opintojen seurantaan ei myöskään
ole nähty olevan tarpeeksi resursseja.

- Kotoutujille suunnattavan koulutuksen tarjoajien tulee huolehtia siitä, että koulutuksen
laatu on riittävän korkealla tasolla.

Kotoutumislain mukaisen opiskelun ja julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain mu-
kaisen omaehtoisen opiskelun täydentävyys näkyy mm. siinä, että kotoutumisen edistämisestä
säädetyn lain mukaisena koulutuksena voidaan toteuttaa maahanmuuttajille usein tarpeellista
täydentävää koulutusta ennen varsinaisia ammatillisia opintoja.

Palveluprosessin kehittäminen

TE-toimistojen näkökulmasta työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiske-
luun liittyvässä työssä eniten hankaluutta aiheutuu seurannasta. Siihen liittyen hankalimpana
pidetään opintojen päätoimisen ja suunnitelmanmukaisen etenemisen toteamista. Seuraavaksi
eniten seurannan ongelmia aiheuttavat opintorekisteriotteiden tulkintaongelmat ja opintosuoritus-
ten hidas kirjautuminen oppilaitosten järjestelmiin. Kolmanneksi eniten kerrottiin haastetta seu-
rantaan aiheuttavan asiakkaan opiskelutilanteesta jo tapahtuneet muutokset, joista tieto tulee TE-
toimistolle jälkikäteen. Hankaluutta on siitäkkin, että asiakkaat itse eivät aina ilmoita opiskeluunsa
liittyvistä muutoksista, eivätkä siten toimi seurantaohjeiden mukaisesti. Opintojen etenemisen
epäselvyyksistä aiheutuvat selvittelyt ja tukien takaisinperinnät mielletään myös seurannan han-
kaluuksiksi. TE-toimiston näkökulmasta muista hankaluuksista tuetun omaehtoisen opiskeluoi-
keuden selvittämisessä ja päätöksenteossa esille nostettiin seuraavaksi eniten opiskelualaan ja
opintojen sisältöön liittyvät haasteet, jotka monessa tapauksessa linkittyvät vaikeaan työllistymi-
sen arviointiin tai työllistymisen heikkoon ennusteeseen. Varsin paljon hankaluutta on myös ollut
opintojen laajuuden ja päätoimisuuden selvittämisessä sekä koulutustarpeen arvioinnissa.

TE-hallinnossa opintojen etenemisen seuranta haluttaisiin helpottaa tai siirtää se kokonaan joko
työttömyysetuuden maksajan tai asiakkaan itsensä vastuulle tai heidän ja oppilaitoksen kanssa
yhteistyössä tehtäväksi. Joidenkin mielestä seurannan voisi jättää kokonaan pois. Seurannan jär-
jestämisessä tulisi TE-toimiston näkökulmasta hyödyntää enemmän sähköisiä järjestelmiä. Byro-
kratian karsimista kaivattiin myös muuten kuin seurantaan liittyen. Lisäksi mm. asiakkaiden pal-
veluprosessissa nähtiin kehittämisen paikkoja ja TE-hallinnon omien asiantuntijoiden koulutta-
mistarvetta tuetun omaehtoisen opiskelun kannalta tärkeisiin kysymyksiin.

Asiakkaiden näkökulmasta eniten kehittämistarpeita nähdään TE-toimistojen käytäntöihin liitty-
en; niistä tärkeimpänä palvelujen saaminen nykyistä paremmin. Myös työttömien asioiden pa-
remman hoidon tarve ja virkailijoiden toiminnan kehittäminen etenkin asiakkaan kohtaamisessa
nousivat selvästi esille. Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun
osalta eniten kaivattiin juuri neuvonnan kehittämistä.

- TE-toimistojen asiantuntijoiden riittävästä osaamisesta ja osaamisen säännöllisestä yllä-
pidosta tulee huolehtia omaehtoiseen opiskeluun liittyvissä kysymyksissä. Omaehtoisen
opiskelun parissa työskenteleville asiantuntijoille on hyödyllistä järjestää mahdollisuus
kokemustenvaihtoon, vertaisoppimiseen. Asiakkaiden näkökulma on tässä olennainen,
minkä vuoksi huomiota on kiinnitettävä erityisesti neuvonnan kehittämiseen.

Oppilaitosten näkökulmasta työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opiskelun palveluproses-
sissa häiritsevät eniten tulkintojen erilaisuus TE-toimistosta riippuen. Lisäksi kaivattiin TE-
toimistojen päätöksentekoprosesseihin yhtenäisyyttä sekä yhteistyön kehittämistä, vuoropuhelun
lisäämistä ja parempaa tiedonvaihtoa oppilaitosten ja TE-toimistojen välille. Yksi asia, mihin
vuoropuhelun myötä voidaan löytää parempia käytäntöjä, on opiskelun päätoimiseksi tulkitsemi-
seen ja seurantaan liittyvien tietojen toimittaminen oppilaitoksista TE-hallinnolle. Tässä suhtees-

sa TE-hallinnon ja oppilaitosten toiminnassa on havaittavissa ns. järjestelmätason ristiriitaisuus, jossa oppilaitosten on vaikeaa ja jopa mahdotonta täyttää TE-hallinnon vaatimuksia tietojen yksityiskohtaisuudesta.

- Oppilaitosten ja TE-hallinnon keskinäistä vuoropuhelua on jatkossa syytä lisätä ja hakea sen kautta yhteisymmärrys myös niistä vaatimuksista, joita työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu eri hallinnonaloilla asettaa.

Kotoutumislain mukaisesti toteutettuna omaehtoisen opiskelun järjestelmässä oppilaitosten edustajia haittaavat eniten siihen liittyvät aikarajat, jotka koetaan liian tiukoiksi etenkin kieliongelmita johtuen. Myös harkinnanvaraisuus koettiin järjestelmän hankaluudeksi samalla tavoin kuin JTYPL:n mukaisessa omaehtoisessa opiskelussa.

Oppilaitosten edustajat muuttaisivat järjestelmää JTYPL:n mukaisen toteutuksen osalta etenkin joustavoittamalla sitä ja vähentämällä siihen liittyviä rajoituksia. Varsinkin erilaisten opiskelutapojen helpompaa hyväksymistä kaivattiin (monimuotoiset lähi-, verkko- ja etäopiskelutavat). Myös nykymuotoisen seurannan suhteen kaivattaisiin kevennettyä menettelyä etenkin opintojen henkilökohtaistamisen vaatimuksesta johtuen, mutta myös opintojen seurantaan käytettyjen oppilaitosten järjestelmäominaisuuksien vuoksi.

Kotoutumislain mukaisen koulutuksen osalta oppilaitosten edustajat muuttaisivat järjestelmää tuomalla päätöksiin johdonmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta, joustavoittamalla järjestelmää, lisäämällä tukiajan pituutta, lisäämällä mahdollisuuksia tuettuihin kielio-pintoihin kotoutumisajan päättymisen jälkeen sekä tuomalla alueellisen vahvan koordinaation JTYPL:n mukaisten omaehtoisten ja kotoutumislain mukaisten omaehtoisten koulutusten välille.

- Opintojen etenemisen seuranta ei vaikuta erityisen tarkoituksenmukaiselta tehtävältä TE-toimistoille. Se sitoo resursseja, on työlästä ja vaatii erikoisosaamista. Tulisi harkita, pitäisikö seurantaa ylipäänsä keventää tai ainakin keskittää sitä enemmän TE-toimistoissa ja varmistaa samalla osaaminen siihen.
- Yksi mahdollisuus järjestelmän keventämiseksi olisi, että opiskelijan omaa roolia seurannassa kasvatettaisiin: hän toimittaisi TE-toimistoon todistuksen oppilaitoksesta todistaakseen, että hänellä on opiskelupaikka, ja toimittaisi oman suunnitelmansa suorittamista opinnoista. Hän myös itse vastaisi tuon suunnitelman realistisuudesta ja todenmukaisuudesta. Lisäksi opintojen etenemisen todentamiseen riittäisi opiskelijan oma ilmoitus. Nykyisinkään, vaikka oppilaitoksista annetaan erilaisia selvityksiä opintoihin liittyvistä suunnitelmista ja niiden etenemisestä, vastuu opintojen suorittamisesta ei ole tiedontuottajalla vaan opiskelijalla itsellään.
- Mikäli oppilaitoksilla säilytetään entisenlainen rooli opintojen laajuuden ja päätoimisuuden selvittämisessä, koulutuspalvelujen tuottajan lomaketta on aiheellista korjata niin että se ei jätä asioihin tulkintamahdollisuuksia. Myös lomakkeen täyttämiseen pitää olla ohjeet.

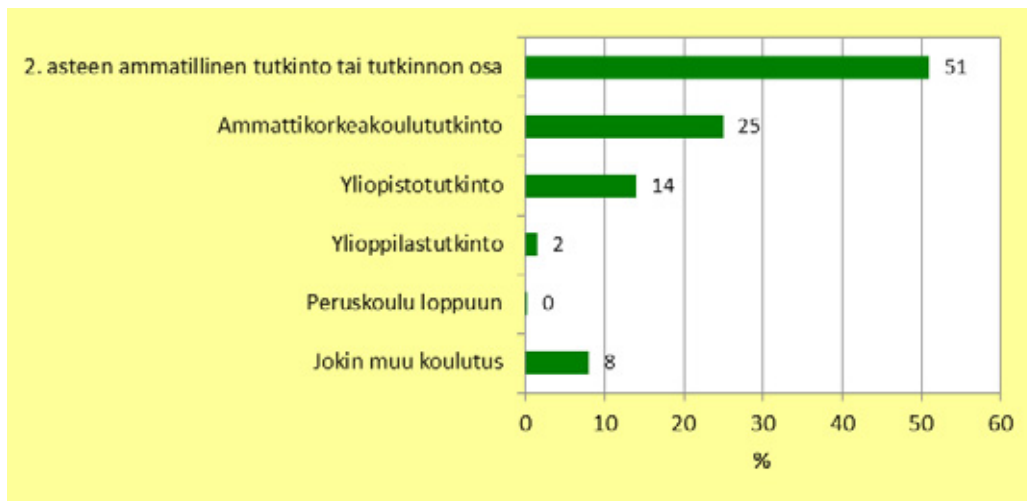
3.3 Palvelun tuloksellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus

Tässä luvussa selvitetään, mitä työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelleet ovat opiskelullaan tavoitelleet, millainen tilanne heillä on opintojensa suorittamisen suhteen ja miten he ovat tavoitteensa saavuttaneet. Lisäksi käydään läpi TE-hallinnon ja oppilaitosten edustajien käsityksiä siitä, missä määrin opintojen kohdentamisella on helpotettu rekrytointiongelmia tai tuettu ammatillista ja alueellista liikkuvuutta sekä mitä palveluja työttömäksi palaaville on

tarjolla omaehtoisen opiskelun päätyttyä. Luvussa on myös pohdittu sitä, miten tehokkaana palvelua voidaan selvityksen perusteella pitää.

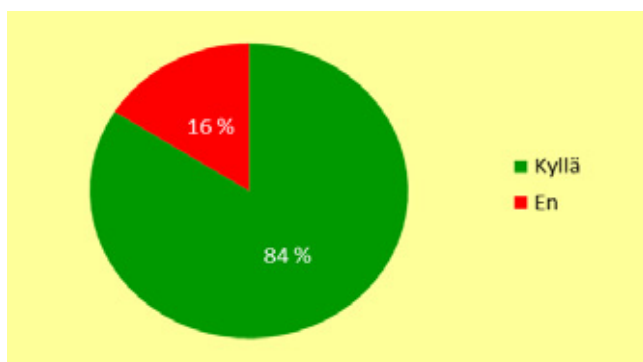
3.3.1 Tavoitekoulutus ja -ammatti

Yli puolella asiakaskyselyn vastaajista työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun tavoitteena on ollut toisen asteen ammatillinen tutkinto tai sen osa (kuva 46). Joka neljäs vastaaja on tavoitellut ammattikorkeakoulututkintoa ja 14 prosenttia yliopistotutkintoa. Jokin muu koulutus sisältää ylempät ammattikorkeakoulututkinnot (joka oli tavoitteena 13 vastaajalla), erilaisia täydennyskoulutuksia ja ammattitaidon päivittämisiä.



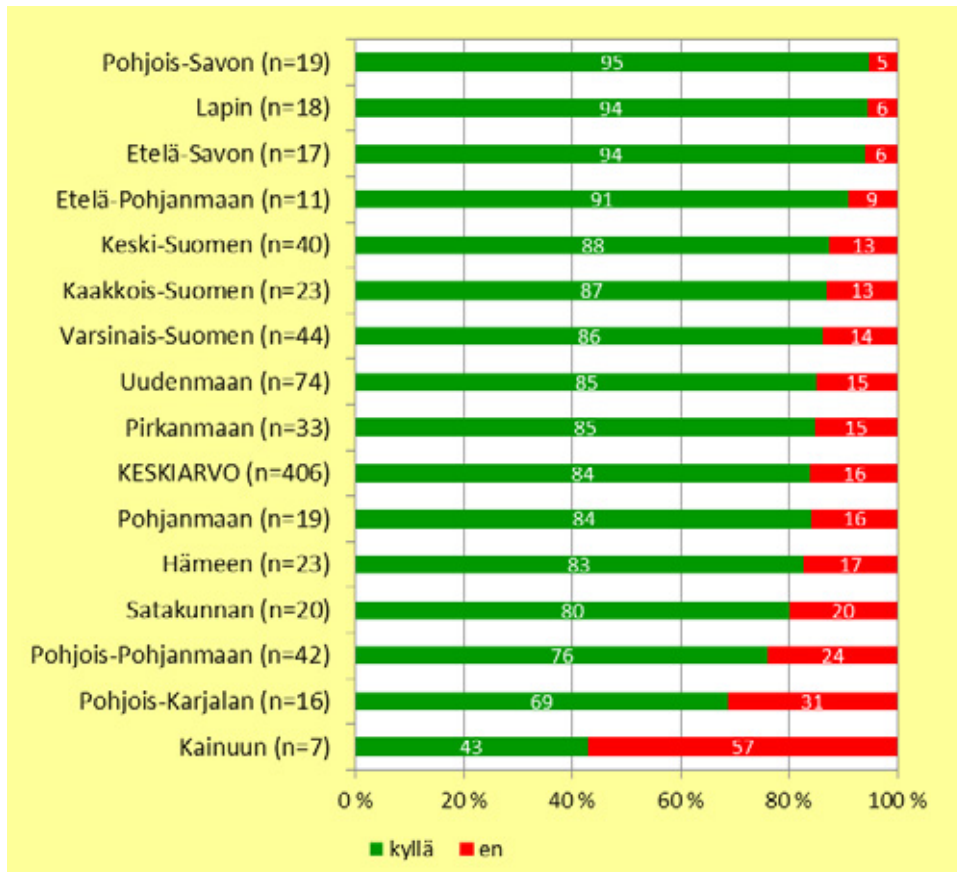
Kuva 46. Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun tavoitteena oleva koulutustaso. (Asiakkaat, n=785.)

Vastaajilta kysyttiin, ovatko he saavuttaneet tavoitteena olleen koulutustason, mikäli heidän omaehtoinen opiskelunsa oli jo päättynyt. Opiskelunsa päättäneistä suurin osa, 84 prosenttia, oli saavuttanut tavoittelemansa koulutustason, mitä voidaan pitää varsin hyvänä tuloksena (kuva 47).



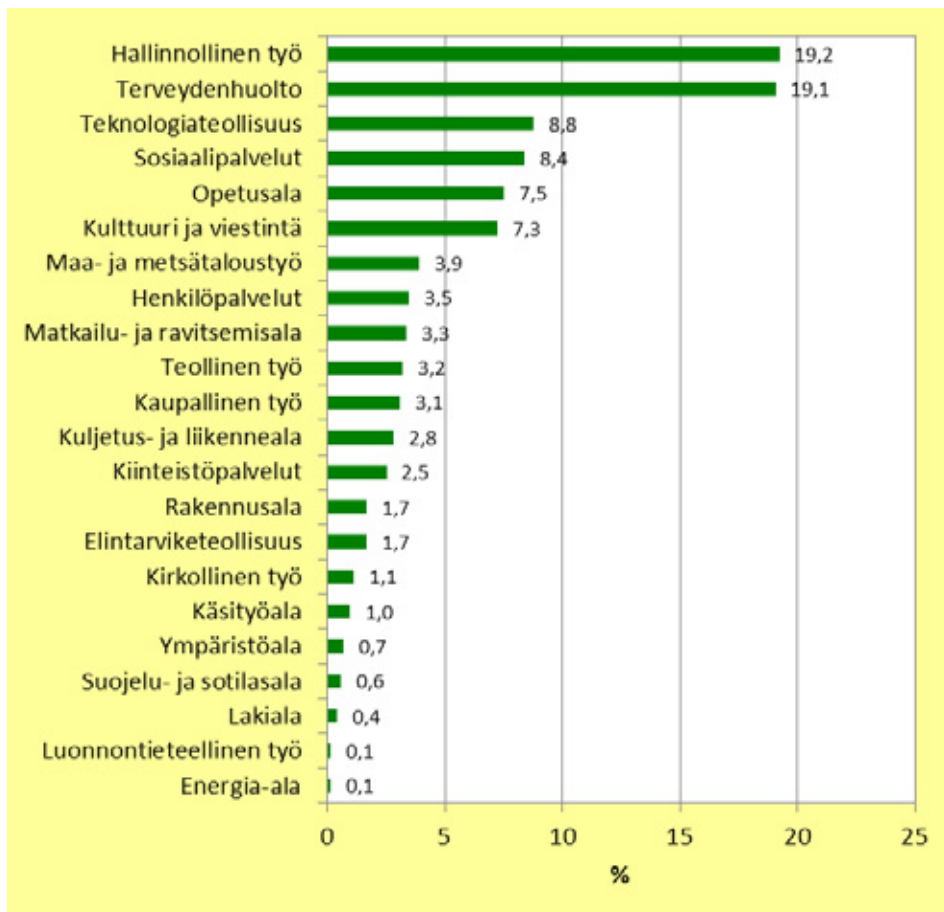
Kuva 47. Tavoitteena olevan koulutustason saavuttaminen. (Asiakkaat, n=411.)

Asiakkaat olivat eri TE-toimistojen alueella saavuttaneet varsin hyvin tavoittelemansa koulutustason (kuva 48). Parhaimmin sen saavuttivat Pohjois-Savon, Lapin ja Etelä-Savon vastaajat. Kainuun alueella koulutustason oli saavuttanut alle puolet vastaajista. Ainakin Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan kohdalla on huomattava vastaajien vähäinen määrä, minkä vuoksi asiasta ei voi tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä.



Kuva 48. Tavoitteena olevan koulutustason saavuttaminen. (Asiakkaat, n=411.)

Asiakaskyselyn vastaajilta tiedusteltiin heidän ammatiaan työttömyysetuudella tai kotoutumistuella tuettavan omaehtoisen opiskelun jälkeen. Kysymykseen vastasivat sekä ne, joiden opinnot olivat jo päättyneet, että edelleen opiskelevat. Yhdeksän kymmenestä vastaajasta mainitsi jonkin ammatin. Hallinnollisen työn ja terveydenhuollon ammatit käsittävät lähes 40 prosenttia kaikista vastauksista. Näiden ohella teknologiateollisuus, sosiaalipalvelut, opetusala sekä kulttuuri- ja viestintäala mainittiin usein. Verrattaessa vastaajien ammattia ennen omaehtoista opiskelua ja sen jälkeen, voidaan havaita, että hallinnollinen työ on opiskelujen jälkeenkin useimmiten mainittu ammattiala, mutta opintojen päätyttyä terveydenhuollon alalla työskentelee huomattavasti useampi henkilö (ennen 5,9 %) ja teknologiateollisuuden (ennen 12,4 %) sekä kaupan alalla (ennen 11,5 %) harvempi. Sosiaalipalveluihin (ennen 3,6 %) ja opetuslalle (ennen 5,8 %) on siirtynyt tai tulee siirtymään monia henkilöitä opintojen myötä.

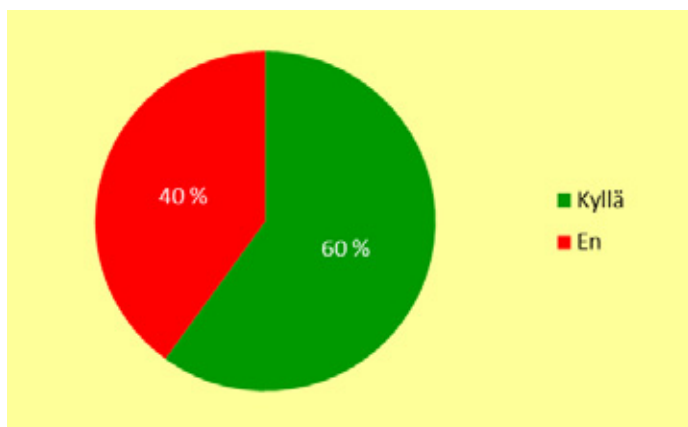


Kuva 49. Vastaajien ammatti työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun jälkeen. (Asiakkaat, n=717.)

3.3.2 Tilanne opintojen jälkeen

Kohderyhmästä 35,2 prosentilla ei ole URA-merkintää voimassa olleesta työllisyystilanteesta poikkileikkaushetkellä 14.3.2013. Vuonna 2010 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneista merkintä puuttuu yli 60 prosentilta, mutta tieto on kattavampaa tarkasteluajanjakson muina vuosina. Vuonna 2012 aloittaneiden kohdalla tieto puuttuu URA:sta enää noin 16 prosentin kohdalla. URA-seurannassa omaehtoisessa opiskelussa edelleen olevien työllisyystilanteeksi merkitään oleminen 'työvoiman ulkopuolella'. Sen perusteella suurin osa vuonna 2012 opiskelun aloittaneista opiskeli edelleen keväällä 2013. Kaikista vuosina 2010–12 tuetun omaehtoisen opiskelun aloittaneista työttömiä oli maaliskuussa 2013 vajaat 17 prosenttia; kotoutujien kohdalla työttömien osuus oli lähes sama, noin 18 prosenttia. Vuonna 2010 omaehtoisen opiskelun aloittaneista työttöminä oli samaan aikaan runsas viidennes; kotoutujista yli 24 prosenttia.

Asiakaskyselyn vastaajista 46 prosentilla oli kyselyyn vastaamishetkellä edelleen opinnot käynnissä työttömyysetuudella/kotoutumistuella ja 54 prosenttia oli päättänyt opintonsa. Opintojensa päättäneiden osalta voitiin tarkastelussa siirtyä siten vaikuttavuuden havainnointiin. Kyselyvastausten mukaan opintonsa päättäneistä 60 prosenttia oli työllistynyt tavoiteammattiinsa, mutta 40 prosentin kohdalla työllistymistä tavoiteammattiin ei vastaushetkellä vielä ollut tapahtunut (kuva 50). Opintonsa päättäneitä työssä olevia oli kyselyssä mukana yhteensä 243 henkilöä. Heistä 74 prosenttia oli työllistynyt tavoiteammattiinsa, 19 prosenttia ei ollut ja 7 % opiskeli edelleen työn ohella.



Kuva 50. Työllistyminen tavoitteena olleeseen ammattiin opiskelujen päätyttyä. (Asiakkaat, n=410.)

Tarkasteltaessa työllistymistä opintojen aloittamisajankohdan suhteen voidaan tehdä havainto, että työllistyminen tavoitteena olevaan ammattiin on todennäköisempää pienellä viiveellä opintojen päättymisen jälkeen. Nimittäin vuosina 2010 ja 2011 opinnot aloittaneet ovat työllistyneet selvästi paremmin tavoitteena olleeseen ammattiin kuin vuonna 2012 aloittaneet. Tähän samaan havaintoon haettiin myös vahvistusta suuntaa-antavalla tasolla niiden kyselyvastausten kautta, joissa oli ilmoitettu opintojen päättymisen ja tätä voitiin verrata vastaajien ilmoittamaan tilanteeseen. Seuraavaan taulukkoon on koottu opiskelijoiden tilanne työllistymisen tai työttömyyden suhteen näiden vastausten perusteella.

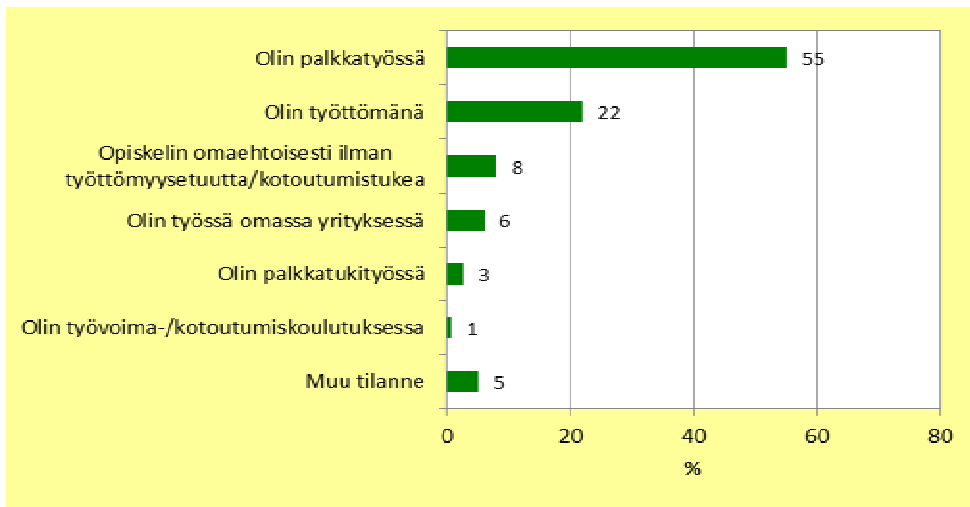
Taulukko 4. Opiskelijoiden tilanne opintojen päättymisen jälkeen.

Tilanne opintojen päättymisestä	Työssä %	Työttömänä %
Noin 3 kk:n kuluttua (n=38)	55	42
Noin 6 kk:n kuluttua (n=62)	53	29
Noin 12 kk:n kuluttua (n=77)	66	26
Noin 24 kk:n kuluttua (n=44)	66	16

Voidaan havaita, että työllistyneiden osuus nousee tultaessa kolmesta kuukaudesta tilanteeseen, jossa opintojen päättymisestä on kulunut noin vuosi. Näyttäisi myös siltä, että kolmen kuukauden aikana opintojen päättymisestä saavutetaan jo sama työllistymisen taso, kuin missä ollaan noin 6 kuukauden kuluttua opintojen päättymisestä. Työttöminä olevien osuus kuitenkin laskee tälläkin aikavälillä, kuten se tekee koko tarkastelujaksolla kolmesta kuukaudesta kahteen vuoteen. Noin vuoden kuluttua opintojen päättymisestä näytettäisiin saavutettavan se taso työllistymisen suhteen, missä ollaan myös kahden vuoden jälkeen opintojen päättymisestä. Näin ollen näyttäisi siltä, että työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevat saavuttaisivat tuossa vaiheessa ns. saturation työllistymisen suhteen. On kuitenkin huomioitava, että nämä havainnot ovat vain suuntaa-antavia tarkastelutapausten määrästä johtuen. Lisäksi yleinen työmarkkinatilanne taustalla on vaikuttanut tilanteeseen.

Asiakaskyselyn vastaajilta tiedusteltiin, **mikä heidän tilanteensa oli kuusi kuukautta työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelusi päättymisen jälkeen**. Vastaajista 23 prosentilla kuusi kuukautta ei ollut vielä kulunut kyselyajankohtaan mennessä. Heistä, joilla tuo aika oli kulunut, 55 prosenttia oli puolen vuoden jälkeen ollut palkkatyössä ja 6 % työssä omassa yrityksessä. (kuva 51). Palkkatukityössä oli 3 %. Työssä olevien osuus (61 %) on lähes 10 prosenttia suurempi kuin edellisessä tarkastelussa havaittu työllistyneiden osuus kuuden kuukauden jälkeen. Erona aikaisemmin esitettyyn tietoon on vastaajien suuremman määrän lisäksi se, että työllistyminen kuvaa tässä aikavälillä 2010–12 opintonsa päättäneiden tilannetta, eli vastaukset eivät kuvaa yksittäisen vuoden tietoa. Kyse on siten tavallaan keskiarvosta noilta vuosilta.

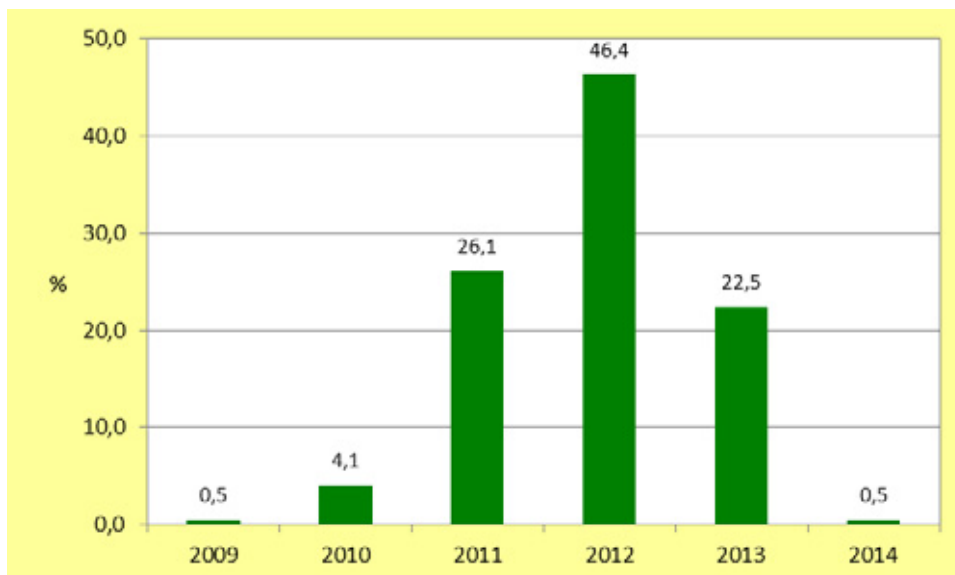
Aiemmin esitetyissä lukemissa kyse puolestaan on toukokuun 2013 tilanteesta; eli kyseessä on tuorempi tieto, mutta pienemmällä ja hieman heikommalla luotettavuudella.



Kuva 51. Vastaajien tilanne 6 kuukautta työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun päättymisen jälkeen. (Asiakkaat, n=339.)

Samansuuntaisia havaintoja saatiin myös tarkasteltaessa työllistymistä opintojen aloittamisajan-kohdan suhteen: mitä pidempi aika työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun aloittamisesta on, sitä paremmin on työllistytty. Eli vuonna 2010 opiskelun aloittaneet ovat useammin palkkatyössä kuin vuonna 2011 opiskelun aloittaneet (kyseessä molemmissa tapauksissa jo opintonsa ainakin 6 kk sitten päättäneet).

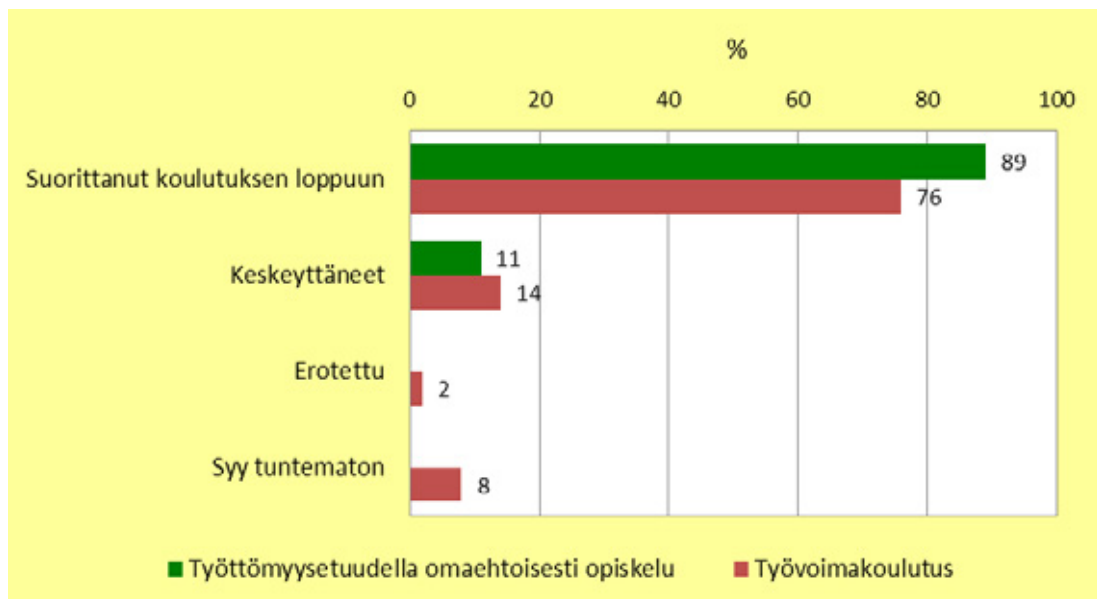
Useimmilla vastaajilla työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettu omaehtoinen opiskelu oli päättynyt vuonna 2012 (kuva 52). Vastaajien joukossa oli myös monia kuluvan vuoden keväällä sekä vuonna 2011 opiskelunsa päättäneitä. Yleisimmät opiskelujen päättämiskaudet olivat toukokuu ja joulukuu.



Kuva 52. Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun päättämisen vuosi. (Asiakkaat, n=414.)

Kyselyaineiston perusteella tutkinnon tai koulutuksen on suorittanut loppuun yhteensä noin 89 prosenttia työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun aloittaneista vuosina 2010–2012. Noin 11 prosenttia opiskelijoista puolestaan on keskeyttänyt opintonsa. Tässä käytetään kyselystä saatuja

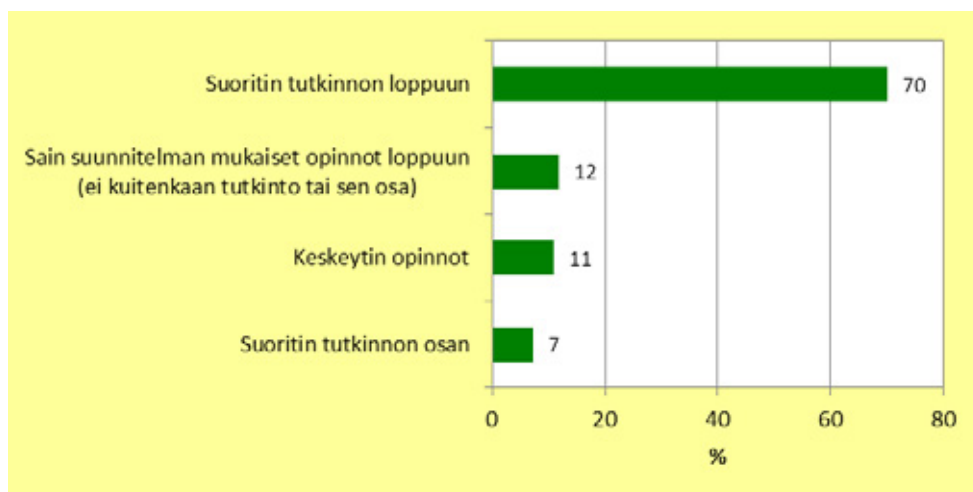
läpäisytuloksia, koska omaehtoisen koulutuksen URA-aineistosta ei kyseisiä tietoja ole saatavissa. Seuraavassa kuvassa on esillä tietoa opintojen läpäisyyn ja keskeyttämiseen liittyen myös vertailevasti suhteessa työvoimakoulutuksiin vuosina 2010–2012.



Kuva 53. Työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun sekä työvoimakoulutuksen päättymisen syy vuosina 2010–2012 keskimäärin. (Omaehtoisen asiakkaat, n=416 ja työvoimakoulutuksen tilastot n=69450–83517.)

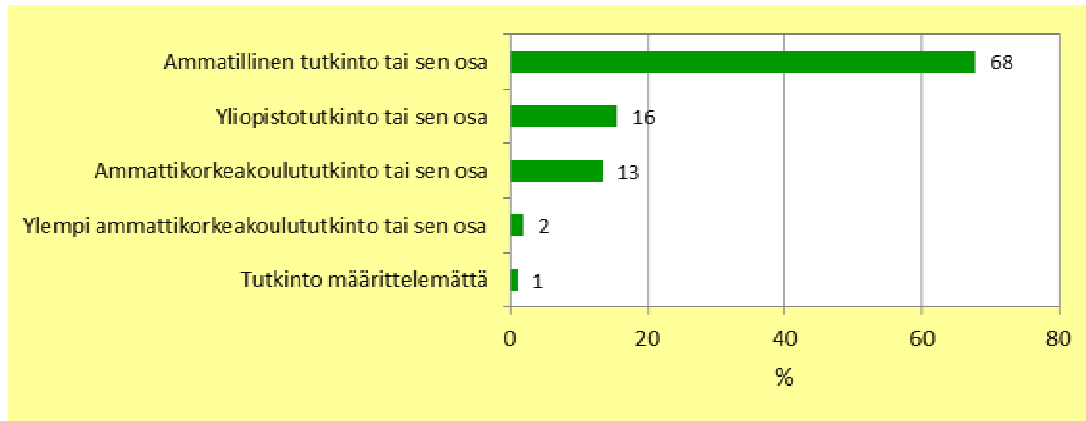
Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelleiden joukossa keskeyttämisprosentti jää hieman pienemmäksi kuin työvoimakoulutuksessa. Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelleiden osalta keskeyttäneissä ei ole voitu erotella sitä, ovatko he keskeyttäneet itse vai onko heidät erotettu oppilaitoksesta. Näin ollen työvoimakoulutuksen vastaava lukema muodostuu keskeyttäneet ja erotetut yhteen laskien. Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelu näyttäisi kokonaisuudessaan saavan jonkin verran paremman läpäisyprosentin kuin työvoimakoulutus, vaikka työvoimakoulutuksen kohdalla ”tuntematon syy” (noin 8 %) pitäisikin sisällään osan koulutuksen loppuun suorittaneita.

Tarkasteltaessa tarkemmin pelkästään työttömyysetuudella omaehtoisen opiskelun päättymisen syitä (kuva 54) voidaan havaita, että pieni osa opiskelijoista on suorittanut tutkinnon osan (n. 7 %) ja osa puolestaan on saanut suunnitelman mukaiset ei-tutkintotavoitteiset opinnot loppuun (n. 12 %).



Kuva 54. Omaehtoisen opiskelusi päättymisen syy. (Asiakkaat, n=416.)

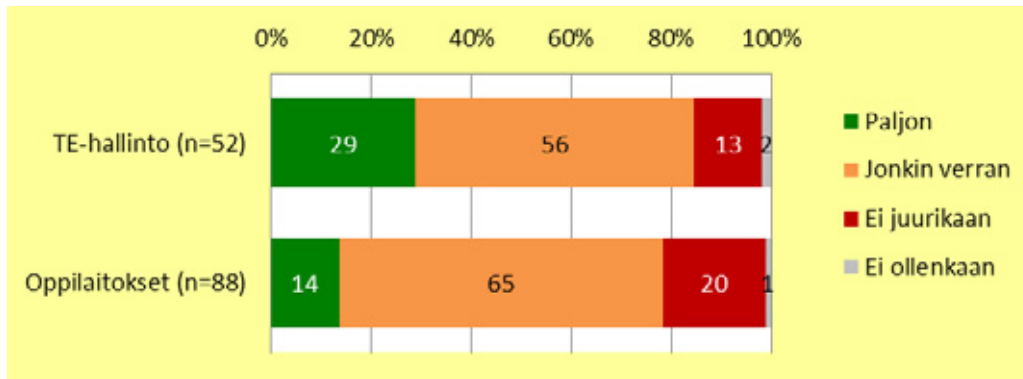
Niiltä työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelunsa päättäneiltä, jotka suorittivat tutkinnon tai tutkinnon osan, kysyttiin, mikä tutkinto oli kyseessä. Vastaajista 68 prosenttia oli suorittanut ammatillisen tutkinnon tai sen osan (kuva 55). Yliopistotutkinnon tai osan siitä oli suorittanut 16 % ja ammattikorkeakoulututkinnon tai osan siitä 13 %. Ylempään ammattikorkeakoulututkintoon oli tähdännyt kaksi prosenttia vastaajista.



Kuva 55. Jos suoritat työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa tutkinnon tai tutkinnon osan, mikä tutkinto oli kyseessä? (Asiakkaat, n=367.)

Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun keskeyttäneiltä vastaajilta tiedusteltiin syytä keskeytykseen. Kysymykseen vastasi 62 henkilöä. Useimmilla vastaajilla opintojen keskeytyksen syynä oli joko työllistyminen (24 %) tai hankala elämäntilanne, esimerkiksi sairastuminen (23 %). Lisäksi vastaajat kertoivat keskeyttäneensä opinnot liian kovien suoritusvaatimusten (15 %), taloudellisten syiden (10 %) tai opintojen joustamattomuuden (10 %) takia. Muutamia vastaajia totesivat syyksi väärän opintoalan, muuton toiselle paikkakunnalle tai ajan puutteen. Joukossa oli muutamia henkilöitä, jotka olivat keskeyttäneet työttömyysetuudella tai kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun, mutta aikoivat suorittaa aloittamansa opintonsa loppuun esimerkiksi työn ohessa.

Sekä TE-hallinnon että oppilaitosten edustajia pyydettiin arvioimaan, **missä määrin työnhakijoiden omaehtoinen opiskelun kohdentamisella on tuettu ammatillista liikkuvuutta**. Kysymykseen vastasi TE-hallinnosta 52 henkilöä ja oppilaitoksista 88 henkilöä. TE-hallinnon edustajat näkivät ammatillisen liikkuvuuden tukemisen olleen vahvempaa kuin mitä oppilaitosten edustajat asiasta ajattelivat (kuva 56). TE-hallinnon puolella vastaajista 29 % katsoi, että kohdentamisella on tuettu liikkuvuutta paljon; oppilaitoksissa samalla tavoin asiaa arvioi 14 % vastaajista. TE-hallinnon vastaajista 56 % ja oppilaitosten vastaajista 65 % puolestaan katsoi, että liikkuvuutta on tuettu jonkin verran. TE-hallinnossa 13 % näki, ettei kohdentaminen ollut juurikaan vaikuttanut liikkuvuuteen ja 2 % katsoi, ettei kohdentamisella ole ollut minkäänlaista vaikutusta. Oppilaitosten edustajista puolestaan 20 % katsoi, ettei omaehtoisen opiskelun kohdentamisella ole juurikaan tuettu ammatillista liikkuvuutta ja prosentti vastaajista koki, ettei liikkuvuutta ollut tuettu ollenkaan.

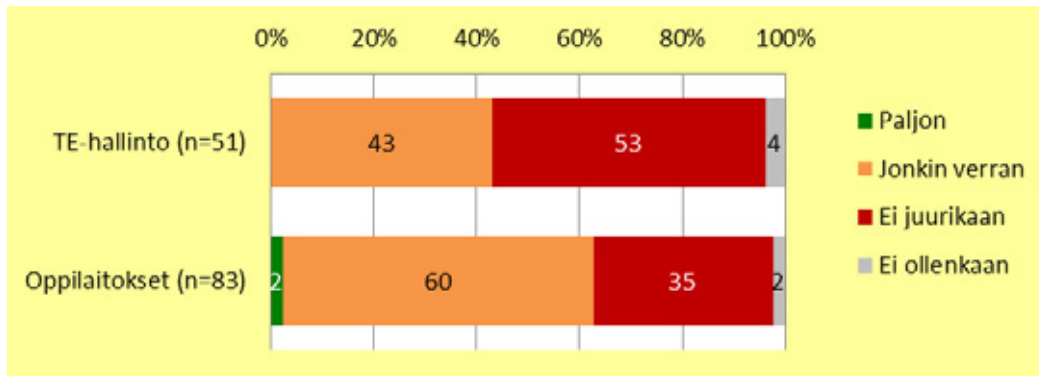


Kuva 56. Missä määrin työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun kohdentamisella on tuettu ammatillista liikkuvuutta? (TE-hallinnon kysely ja Oppilaitoskysely.)

Vastaajia pyydettiin myös tarkentamaan vastauksiaan, tarkennuksia antoi TE-hallinnon puolelta 37 vastaajaa. Joka toisessa TE-hallinnon vastauksessa korostettiin sitä, että koulutuksen avulla hankittava ammatti työllistää. Koulutuksen täytyy olla sellainen, että se tarjoaa hyvät työllistymismahdollisuudet alueella. Vastauksissa todettiin, ettei tällaisella etuudella voi kouluttaa pelkästään asiakkaan toiveiden mukaan. Edelleen katsottiin, että omaehtoinen opiskelu on mahdollistanut alan vaihtamisen siinä tapauksessa, että entisen ammatin alalta ovat työt loppuneet. Näin on voitu vastata esimerkiksi työmarkkinoiden rakenteellisen muutoksen aiheuttamaan työttömyyteen. Muutamat TE-hallinnon vastaajat katsoivat, että omaehtoisella opiskelulla on voitu päivittää vanhentunutta tai puutteellista ammattitaitoa vastaamaan työmarkkinoiden tarpeita ja näin työllistymisen edellytykset ovat parantuneet. Lisäksi mainittiin terveydellisistä syistä alaa vaihtavat.

Oppilaitosten edustajista puolestaan 52 vastaajaa tarkensi vastaustaan työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun avulla tuetusta ammatillisesta liikkuvuudesta. Viidessätoista oppilaitosten vastauksessa mainittiin, että omaehtoinen opiskelu on tukenut alan vaihtamista. Muutamissa vastauksissa todettiin, että koulutuksella on lisätty tai syvennetty ammatillista osaamista ja siten lisätty työllistymismahdollisuuksia. Osa vastaajista ei osannut sanoa, onko vaikutusta ollut. Muutamat oppilaitoskyselyn vastaajista tarkensivat, että oppilaitoksen näkökulmasta ei ole ollut merkityksellistä, miten opiskelija opintonsa rahoittaa ja siksi työllistymistä ja/tai aiempaa ammattia ei ole seurattu. Palautteessa kerrottiin, että on ollut tilanteita, joissa TE-toimisto ei ole myöntänyt tukea omaehtoiseen opiskeluun, vaikka hakijalla olisi ollut motivaatiota opiskella uuteen ammattiin. Perusteluina ovat olleet alalle sopimattomuus ja huono työllistymistilanne. Muutamissa vastauksissa epäiltiin, että yksittäisillä työvoimaneuvojilla voisi olla erilaisia näkemyksiä. Eräs oppilaitoksen edustaja myös totesi, että heille on tullut opiskelijoita toisten TE-toimistojen alueelta, joissa tukien saaminen on ollut helpompaa. Palautteissa todettiin, että omaehtoiseen opiskeluun voidaan ohjata kauempaakin eri TE-toimistojen alueelta, jos sopivaa koulutusta ei löydy lähempää ja tämä voi auttaa ammatillista liikkuvuutta, kun on päästy tutustumaan uusiin työllistymismahdollisuuksiin kotipaikkakunnan ulkopuolella esimerkiksi työssäoppimisen kautta.

TE-hallinnon ja oppilaitosten kyselyissä kysyttiin myös, **missä määrin työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun kohdentaminen on tukenut alueellista liikkuvuutta**. Kysymykseen vastasi TE-hallinnosta 51 henkilöä ja oppilaitoksista 83 henkilöä. Yksikään TE-hallinnon vastaaja ei katsonut, että kohdentamisella olisi tuettu paljon alueellista liikkuvuutta. Oppilaitosten edustajisakin tätä mieltä oli vain kaksi prosenttia vastaajista. TE-hallinnon edustajista 43 % koki, että omaehtoisen opiskelun kohdentamisella on tuettu jonkin verran alueellista liikkuvuutta. Oppilaitoksissa samalla tavoin ajattelevia oli 60 prosenttia vastaajista. TE-hallinnon puolella 53 % vastaavasti oli sitä mieltä, ettei kohdentamisella ollut juurikaan tuettu alueellista liikkuvuutta ja pieni osa vastaajista näki, ettei sitä ollut tuettu ollenkaan. Tällä tavoin ajattelevien osuus oppilaitosten edustajissa oli selvästi pienempi, yhteensä 37 prosenttia.

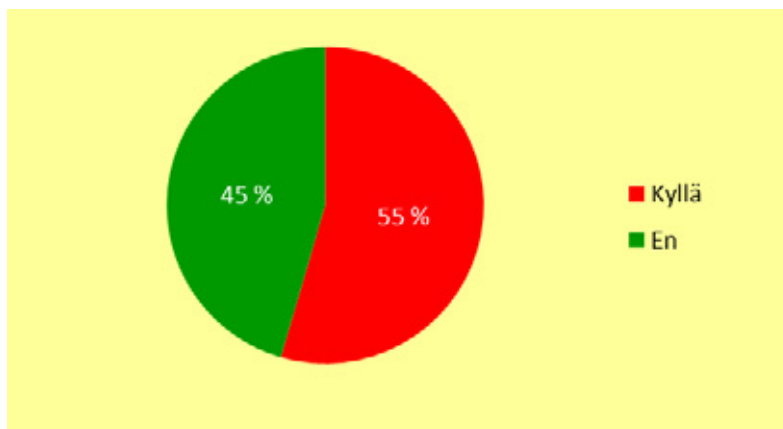


Kuva 57. Missä määrin työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun kohdentamisella on tuettu alueellista liikkuvuutta? (TE-hallinnon kysely ja Oppilaitoskysely.)

Vastaajia pyydettiin myös tarkentamaan vastauksiaan. TE-hallinnosta tarkennuksia saatiin 30 vastaajalta. Heistä yli puolet totesi, että aikuiset, varsinkin perheelliset, ovat harvoin halukkaita muuttamaan työn perässä. Asiakkaiden katsottiin pääosin tekevän koulutusvalintansa sillä perusteella, että työllistyminen lähialueelle olisi mahdollista. Vastauksissa tarkennettiin myös sitä, että useilla omaehtoiseen koulutukseen hakevilla olisi jo nykyiselläkin koulutuksella mahdollisuuksia työllistyä, jos he olisivat halukkaita muuttamaan. Osa TE-toimistoista on pitänyt asiakkaan halukkuutta muuttaa toiselle paikkakunnalle positiivisena asiana harkittaessa omaehtoista opinto-oikeutta. TE-hallinnon palautteissa todettiin, että koulutustasoa nostavat olisivat ehkä valmiimpia lähtemään työn perässä muualle. Kouluttautuminen voisi vahvistaa rohkeutta hakeutua töihin myös oman alueen ulkopuolelle.

Oppilaitosten edustajista vastaustaan opiskelijoiden alueelliseen liikkuvuuteen liittyen tarkensi 47 vastaajaa. Useissa vastauksissa kerrottiin, ettei tarkempaa tietoa ole ja vastaus perustuu enemmänkin arvioon, joten koulutuksen järjestäjät eivät seuraa alueellista liikkuvuutta kovinkaan järjestelmällisesti. Monissa palautteissa todettiin, että alueellinen liikkuvuus on lisääntynyt ainakin jossain määrin. Samoin katsottiin, että koulutuspaikat on pääsääntöisesti kohdistettu alueen tarpeisiin ja siten suurin osa opiskelijoista on ollut sekä ennen opintoja että opintojen jälkeen alueelta. Muutamat oppilaitospuolen palautteen antajat katsoivat, että vaikutusta liikkuvuuteen ei ole ollut.

Entä **mitä palveluja työttömäksi palaaville on tarjolla omaehtoisen opiskelun päätyttyä?** Asiakaskyselyn vastaajilta kysyttiin, ovatko he opiskelujensa päättymisen jälkeen käyttäneet TE-toimiston palveluja. Yli puolet vastaajista oli käyttänyt palveluja.



Kuva 58. Oletko opiskelusi päättymisen jälkeen käyttänyt TE-toimiston palveluja? (Asiakkaat, n=431.)

Edelliseen kysymykseen myöntävästi vastanneilta asiakkailta kysyttiin, mitä TE-toimiston palveluja he ovat käyttäneet. Vastaukset saatiin 228 henkilöltä. Heistä noin 90 % mainitsi ilmoittautuneensa työnhakijaksi ja hakeneensa töitä. Moni vastaaja kertoi myös käyttäneensä työnhaun verkkosivuja, useimmiten mainittiin mol.fi -sivut. Muutama henkilö kertoi käyttäneensä CV-nettiä, paikkavahtia tai nettikabinettia. Puolenkymmentä vastaajaa oli ollut palkkatuella töissä. Palautteissa mainittiin myös ammatinvalintapsykologin palvelut sekä urasuunnittelu- ja uraohjauspalvelut. Muutama vastaaja kertoi saavansa tai saaneensa starttirahaa. Myös rekrytapahtumissa oli käyty. Lisäksi vastaajilla oli kokemuksia työelämävalmennuksesta, minkä ohella mainittiin työkokeilut ja kuntouttava työtoiminta.

TE-hallinnon vastaajilta kysyttiin, mitä palveluja asiakkaille on tarjolla heidän omaehtoisen opiskelunsa aikana. Vastauksen antoi 43 henkilöä. Monissa vastauksissa mainittiin, että asiakkaalle voidaan tarjota työpaikkoja, etenkin opintojen loppuvaiheessa. Lisäksi kerrottiin, että omaehtoisesti opiskeleva saa kaikki normaalit TE-hallinnon palvelut, tosin todettiin, että työttömyyttä edellyttävät palvelut eivät ole käytettävissä. Edelleen kerrottiin, että omaehtoisesti opiskeleville tarjotaan neuvonta- ja ohjauspalveluita, jotka liittyvät etuuksiin tai opiskeluun. Asiantuntijapalvelut mainittiin. Lisäksi vastauksissa määriteltiin erikseen sähköiset palvelut sellaisiksi, jotka ovat omaehtoisesti opiskelevan käytettävissä. Muutama palautteen antaja katsoi, ettei asiakkaille tarjota mitään palveluita omaehtoisen opiskelun aikana.

TE-hallinnon edustajilta kysyttiin myös, mitä palveluja työttömäksi palaaville on tarjolla omaehtoisen opiskelun päätyttyä. Vastauksen antoi 45 henkilöä. Heistä suurin osa vastasi, että työttömäksi palaavalle tarjotaan kaikki normaalit palvelut asiakkaan tarpeen mukaan. Muutamissa vastauksissa mainittiin erikseen palkkatuen käyttäminen työllistymisen edistämiseksi. Lisäksi todettiin, että työnhakijalle tarjotaan asiantuntija- ja ohjauspalveluita (esim. hakuammatti ja koulutuskorttien täydentäminen, ura- ja työhakuvalmennukset jne.). Eräs vastaaja tosin nosti esiin huolensa siitä, että tapahtuuko näin myös käytännössä. Palautteissa tuotiin erikseen esille työvälityspalvelut ja sähköiset palvelut. Edelleen todettiin, ettei kenenkään toivota palaavan omaehtoisesta opiskelusta työnhakijaksi.

3.3.3 Tehokkuus

Selvityksessä tuli antaa arvio omaehtoisen koulutuksen kustannuksista suhteessa saatuihin hyötyihin yksittäisen asiakkaan ja työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Asiasta esitetään seuraavassa pohdinta, joka pohjautuu selvityksessä esille nousseisiin näkökohtiin.

Omaehtoisen koulutuksen kustannuksia ja siitä saatavaa hyötyä mietittäessä on selvää, että mikäli työttömän henkilön vaihtoehtona on passiivinen työmarkkinoiden käytettävissä oleminen ilman esim. samanaikaista työvoimakoulutusta, odotettavissa oleva yhteiskunnallinen ja samalla yksilön hyöty on omaehtoisesti opiskelevien kohdalla kouluttautumisen myötä suurempi. Kouluttautuminen lisää henkilöiden työnsaantimahdollisuuksia eli on oletettavaa, että koulutuksensa ajan tasalle saattavat työllistyvät paremmin kuin he, jotka eivät opintojaan päivitä.

Kokonaistalouden kannalta on siis eduksi, että mahdollisimman suuri joukko kansalaisia, jotka eivät ole työelämässä, osallistuu osaamistaan kehittävään koulutukseen. Tällöin on myös huomattava se, että työttömyysturvan ansio- ja peruspäivärahojen rahoitus ei ole kokonaan valtion vastuulla vaan osa siitä kustannetaan työttömyysvakuutusmaksun tuotolla sekä työttömyyskassojen rahoitusosuudella. Työmarkkinatuen rahoitus tulee puolestaan ensimmäisen 500 työttömyyspäivän ajalta valtiolta, minkä jälkeen sen rahoittavat valtio ja pitkäaikaistyöttömän kotikunta.

Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelemisen vaihtoehtona voidaan pitää työvoimakoulutusta. Sen kustannukset maksaa julkisista varoista TE-hallinto. Omaehtoisen opiskelun pääasiallinen kustannus hoidetaan myös julkisista varoista, mutta OKM:n ja kuntien kautta. Mikäli työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevien vuoksi oppilaitoksissa lisätään aloi-

tuspaikkoja, tästä aiheutuva kustannusten nousu tulee OKM:n ja kuntien katettavaksi. Jos työvoimakoulutuksen määrää vastaavasti vähennetään, siltä osin koulutuksen maksaja vaihtuu.

Jos opiskelijaksi haluavat kisaavat samoista opiskelupaikoista kuin muutenkin olisi tarjolla ja lisäävät tällä tavoin kilpailua omaehtoisista opiskelupaikoista, ”pelataan” samoilla opetuksen tarjoamisesta aiheutuvilla koulutuskustannuksilla. Kilpailun lisääntyessä opiskelupaikan saavien ”taso” kuitenkin nousee, minkä vuoksi myös koulutuksesta valmistuu osaavampia yksilöitä työmarkkinoille. Sillä taas voi olla työllistymisen myötä positiivisia vaikutuksia työn tuottavuuteen. Toisaalta lisääntyvä kilpailu voi tällä tavoin uhata suomalaisen järjestelmään kuuluvaa koulutuksen tasa-arvoa. Joka tapauksessa työttömyysetuutta/kotoutumistukea saavat opiskelijat nauttivat suurempaa tukea kuin opintotuella olevat, joten jokainen tapaus, jossa opintotuella opiskeleva tällä tavoin ”korvautuu” työttömyysetuuden/kotoutumistuen turvin opiskelevalla, tulee yhteiskunnalle rahallisen tuen suhteen kalliimmaksi.

Tulee myös pohtia, löytävätkö ne henkilöt korvaavan opiskelupaikan, jotka ovat häviäjiä tiukentuneessa kilpailussa oppilaitokseen pääsystä, ja miten tässä yhteydessä käy etenkin nuorten. Osa aikuisista jäänee ilman opiskelupaikkaa, mutta nuorten kohdalla asian ei pitäisi olla ainakaan jatkossa suuri ongelma. Nuorten kohdalla tilanne muuttuu tähänastisesta jo syksyn 2013 yhteishaussa. Nimittäin ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijavalintoja uudistetaan siten, että yhteishaun kautta hakeutuvat ne, joilla ei ole toisen asteen ammatillista koulutusta. Perusasteen päättävät ja valmistaviin koulutuksiin osallistuneet saavat näissä valinnoissa lisäpisteitä. Uudistetut hakupalvelut ja opiskelijavalinnan kriteerit ovat ensimmäistä kertaa käytössä syksyn 2013 yhteishaussa.

Yksi näkökulma tarkasteluun muodostuu siitä, miten työttömien tuettu omaehtoinen opiskelu vaikuttaa työvoimakoulutukseen. Kun osa työttömistä hakeutuu heille paremmin soveltuvaan omaehtoiseen koulutukseen, vähenee kilpailu työvoimakoulutuksen puolella, jossa sen vuoksi avautuu opiskelumahdollisuuksia niille, joille ei ole mahdollisuuksia käyttää omaehtoisen opiskelun väylää. Näin koulutuksen kokonaisvolyymi voi kasvaa. Tätä kautta taas voidaan mahdollisesti vähentää työttömyydestä aiheutuvaa syrjäytymistä sekä sen seurauksena syntyviä terveydenhoidon, sosiaalipalvelujen yms. kustannuksia. Myös työurien pituuteen tällä voi olla vaikutusta.

Koska hintalappujen vertaaminen ja osin määrittäminen etenkin toisessa vaakakupissa olevien hyötyjen kohdalla on vaikeaa, on tehokkuuden tarkastelua tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista lähestyä palvelutarjonnan suunnalta. Nimittäin työttömyysetuudella/ kotoutumistuella tuettu omaehtoinen opiskelu täydentää työttömille tarjolla olevia palveluita; se vastaa sellaisiin yksilöllisiin ja henkilökohtaisiin kouluttautumistarpeisiin, joihin ei muilla TE-hallinnon palveluilla pystytä vastaamaan. Mallin joustavuus ja sen myötä osuvuus erilaisiin tarpeisiin omalta osaltaan lisää työvoimapolitiikan ja asiakkaiden näkökulmista koko palvelutarjonnan tehokkuutta.

Ammatinvalinnan ohjauksen merkitys on tärkeää erityisesti perusasteen ja toisen asteen opintojen mutta myös työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun yhteydessä. Esimerkiksi jonkin TE-toimiston alueella kouluttaudutaan omaehtoisesti pois kulttuurialalta, mutta toisen TE-toimiston alueella annetaan oikeus jatkaa kulttuurialan opintoja eteenpäin korkeammalle koulutustasolle. Lisäksi selvityksen asiakaskyselyyn vastanneissa oli henkilöitä, jotka hankkivat työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa ammattitutkinnon toiselta asteelta, vaikka heillä oli jo ennestään sitä korkeampi koulutus. Nämä koulutusvalinnat saattavat olla hyödyllisiä yksilön ja alueellisen työmarkkinatilanteen kannalta, mutta voidaan kysyä, miten järkevää tämä on yhteiskunnan kannalta.

3.3.4 Johtopäätökset ja suositukset

Tavoitekoulutus ja -ammatti

Suurimmalla osalla työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisesti opiskelevista on ollut tavoitteena toisen asteen ammatillinen tutkinto tai sen osa. Noin neljäsosa on puolestaan tavoitel-

lut ammattikorkeakoulututkintoa ja 14 prosenttia yliopistotutkintoa. Lisäksi tavoiteltiin ylempää ammattikorkeakoulututkintoa. Koska enimmäistukiaikaa on vain kaksi vuotta, se todennäköisesti ohjaa opiskelijoita jossain määrin ammatilliseen tutkintoon. Ammatinvaihtoa ajatellen tämä aikaraja palvelee enimmäkseen ammatillisia tutkintoja suorittavia henkilöitä. Korkeasti koulutetuista se palvelee lähinnä opintonsa loppuun saattavia tai niitä täydentäviä asiakkaita.

On myös huomattavaa, että opiskelijat eivät aina pyri saavuttamaan aikaisempaa korkeampaa koulutustasoa. Vastaajien joukossa oli monia korkeasti koulutettuja henkilöitä, jotka suorittivat ammatillisen tutkinnon tai sen osan. Syynä tähän oli parempi työllistymismahdollisuus tai ammatin vaihto. Korkeasti koulutetuille tyypillistä oli kesken jääneiden opintojen loppuun saattaminen tai varsinaisen tutkinnon täydentäminen (esimerkiksi erityisopettajan tutkinto). Lisäksi esimerkiksi filosofian maistereita tai diplomi-insinöörejä oli suorittanut opettajan pedagogisia opintoja ja työllistynyt sitä kautta opettajan tehtäviin.

Opiskelunsa päättäneistä suurin osa, 84 prosenttia, oli saavuttanut tavoittelemansa koulutustason. 46 prosentilla asiakaskyselyn vastaajista opiskelut jatkuivat vielä selvityksen tiedonhankinnan ajankohtana.

Työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelleet ovat suorittaneet opintonsa erittäin hyvällä läpisyysprosentilla, mikä osaltaan vahvistaa näkemystä siitä, että ko. järjestelmän piirissä opiskelevilla on opiskelumotivaatio kohdallaan ja opiskelu on tässä kohderyhmässä hyvin määrätietoista.

Alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa suoritettaessa kahden vuoden määräaika on suhteellisen lyhyt. Kun TE-toimisto on tehnyt paljon harkintatyötä ja siellä on katsottu, että opiskelu edistää työttömän työllistymismahdollisuuksia, niin olisiko tämän kahden vuoden määräajan lisäksi syytä olla joku harkinnanvarainen lisäaika sellaisille opiskelijoille, jotka ovat suoriutuneet opinnoistaan opintosuunnitelman mukaisesti? Selvityksessä tuli esiin tapauksia, joissa opiskelija oli keskeyttänyt opintonsa siinä vaiheessa, kun omaehtoisen opiskelun tuki oli päättynyt, vaikka opinnot olivat siihen asti sujuneet hyvin. Tällaisessa tapauksessa resursseja menee hukkaan monessa eri vaiheessa, eikä työllistymistä parantavaa vaikutusta synny. Vaihtoehtoisesti harkintavaiheessa voitaisiin hakijalta vaatia suunnitelmaa siitä, miten opinnot rahoitetaan työttömyysetuudella tuettujen opintojen päättymisen jälkeen, jos ne ovat vielä kesken.

- Työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskeluoikeutta myönnettäessä tulisi huomioida tutkinnon kesto sekä selvittää ja samalla varmistaa rahoitusmahdollisuudet myös sille ajanjaksolle, joka ylittää omaehtoiselle opiskelulle asetetun kahden vuoden aikarajan. Järjestelmätasolla voitaisiin pohtia, olisiko harkinnanvarainen tuki mahdollinen myös 24 kuukauden määräajan täytyttyä erityisten syiden nojalla.

Verrattaessa vastaajien ammattia ennen omaehtoista opiskelua ja sen jälkeen, voidaan havaita, että hallinnollinen työ on opiskelujen jälkeenkin useimmiten mainittu ammattiala, mutta opintojen päätyttyä terveydenhuollon alalla työskentelee huomattavasti useampi henkilö ja teknologia-teollisuuden ja kaupan alalla harvempi. Sosiaalipalveluihin ja opetusosalalle on siirtynyt monia henkilöitä opintojen myötä. Opintojen jälkeisessä ammattien jakaumassa on havaittavissa siirtymistä ammatteihin, jotka työllistävät ja siirtymistä pois ammattialoilta, joilla on viime vuosina ollut paljon irtisanomisia.

Opintonsa päättäneistä noin 60 prosenttia on työllistynyt tavoiteammattiin, kun taas noin 40 prosenttia ei ollut työllistynyt tavoiteammattiin selvityksen tiedonhankintahetkellä. Työllistymisprosentti tavoiteammattiin nousee hieman, noin 62–65 prosenttiin, kun tarkastelusta jätetään huomiotta viimeisimmät opintonsa päättäneet. Eli ajan kuluessa työllistymisprosentti tavoiteammattiin hienoisesti vielä nousee. Kyselyajankohtana opintonsa päättäneistä työssä olevista henkilöistä 74 prosenttia oli työllistynyt tavoiteammattiinsa, 19 prosenttia ei ollut ja 7 % opiskeli edelleen työn ohella.

Omaehtoisella opiskelulla on onnistuttu melko hyvin kohdentamaan työvoimaa sellaisille ammatilaloille, joilla sille on ollut tarvetta. Omaehtoinen opiskelu toimii siten kohtuullisen hyvin rakennemuutokseen vastaamisessa.

Tilanne opintojen jälkeen

Kaikista vuosina 2010–12 tuetun omaehtoisen opiskelun aloittaneista työttömiä oli maaliskuussa 2013 vajaat 17 prosenttia; kotoutujien kohdalla työttömien osuus oli lähes sama, noin 18 prosenttia. Vuonna 2010 omaehtoisen opiskelun aloittaneista työttöminä oli samaan aikaan runsas viidennes; kotoutujista yli 24 prosenttia. Koko kohderyhmää koskeva URA-aineisto ei kuitenkaan anna henkilöiden sijoittumistietoa määrävällein opiskelun päättymisen jälkeen.

- TE-hallinto seuraa vuosittain työvoimapoliittisilta toimilta sijoittumista avoimille työmarkkinoille 3 ja 6 kk toimenpiteen päättymisen jälkeen. Olisi tarpeen liittää myös työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun päättäneiden sijoittumistiedot ko. seurantaan (<http://www.tem.fi/julkaisut>). Opiskelun tukimuodon merkitys on koko ajan kasvussa, minkä vuoksi on myös tarkoituksenmukaista seurata sen tuloksia systemaattisesti.

Asiakaskyselyn vastaajista 54 prosenttia oli päättänyt opintonsa. Useimmilla heistä opiskelu oli päättynyt vuosina 2011–2013. Yleisimmät opiskelujen päättämiskuukaudet olivat toukokuu ja joulukuu, vuodesta riippumatta.

Suurimmalla osalla vastaajista omaehtoisen opiskelun päättymisen syy oli tutkinnon loppuun suorittaminen. Osa oli suorittanut tutkinnon osan tai muut tavoittelemansa opinnot loppuun. Opintonsa keskeyttäneiden osuus oli 11 prosenttia. Työvoimakoulutuksen keskeyttäneiden osuus oli 14 prosenttia aikavälillä 2010–12.

Useimmilla opintojen keskeyttäneellä syynä keskeytykseen oli joko työllistyminen (24 %) tai hankala elämäntilanne, esimerkiksi sairastuminen (23 %). Opinnot oli keskeytetty myös liian kovien suoritusvaatimusten, taloudellisten syiden tai opintojen joustamattomuuden takia. Muutamat opiskelijat totesivat syyksi väärän opintoalan, muuton toiselle paikkakunnalle tai ajan puutteen. Joukossa oli muutamia henkilöitä, jotka olivat keskeyttäneet työttömyysetuudella tai kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun, mutta aikoivat suorittaa aloittamansa opinnot loppuun myöhemmin esimerkiksi työn ohessa.

Työttömyysetuudella/kotoutumistuella tuettu omaehtoinen opiskelu on tavoittanut uusia asiakasryhmiä. Omaehtoisella opiskelulla on myös pystytty vaikuttamaan ammatilliseen liikkuvuuteen ainakin alueellisesti niin, että työttömänä olevaa työvoimaa on voitu ohjata työvoimapulasta kärsiville aloille. Sen sijaan alueelliseen liikkuvuuteen omaehtoisella opiskelulla ei ole ollut suurta vaikutusta. Näyttääkin siltä, että työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opiskelu on toimiva työkalu ammatillisen liikkuvuuden edistämiseksi. Koska tavoite alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi ei kuitenkaan toteudu samalla tavoin, on ilmeistä, että nämä ”liikkuvuutta” koskevat tavoitteet ovat eräällä tavalla toisilleen vastakkaisia; ammatillinen liikkuvuus ainakin jossain määrin poistaa tarvetta alueelliseen liikkuvuuteen.

Kuusi kuukautta opintojen päättymisen jälkeen työssä olevien osuus (61 %) oli huomattavasti korkeampi kuin ennen opintoja (34 %). Vastaavasti työttömien osuus (22 %) oli opintojen jälkeen paljon opintoja edeltävää aikaa (49 %) matalampi. Opiskelulla omaehtoisesti työttömyysetuudella on siten merkittävää työllistymisvaikutusta. Verrattuna työvoimakoulutuksen sijoittumistietoihin kuuden kuukauden tilanteessa opintojen päättymisestä omaehtoisen työllistymistulokset ovat huomattavan hyviä.

Tuloksellisuutta arvioitaessa täytyy ottaa huomioon yleinen taloudellinen tilanne. Tarkastelujaksolla 2010–2013 on taloudellinen tilanne maailmanlaajuisesti heikentynyt ja tällä on varmasti vaikutuksia myös omaehtoisin koulutuksen kautta valmistuneiden työllistymiseen.

Yli puolet vastaajista oli käyttänyt TE-toimiston palveluja opiskelujensa päättymisen jälkeen. Heistä yhdeksän kymmenestä kertoi ilmoittautuneensa työnhakijaksi ja hakeneensa töitä. Monet olivat myös tutustuneet työnhaun verkkosivuihin ja useimmiten mainittiin mol.fi -sivusto. Muita palveluja oli käytetty selvästi vähemmän. Muutama henkilö kertoi käyttäneensä CV-nettiä, paikakavahtia tai nettikabinettia. Puolenkymmentä vastaajaa oli ollut palkkatuella töissä. Palautteissa mainittiin myös ammatinvalintapsykologin palvelut, urasuunnittelu- ja uraohjauspalvelut sekä starttirahan saanti. Lisäksi vastaajilla oli kokemuksia työelämävalmennuksesta, työkokeiluista ja kuntouttavasta työtoiminnasta.

TE-hallinnon vastaajilta kysyttiin omaehtoisen opiskelun aikana asiakkaille tarjolla olevista palveluista. Monet mainitsivat, että asiakkaalle voidaan tarjota työpaikkoja, etenkin opintojen loppuvaiheessa. Lisäksi kerrottiin, että omaehtoisesti opiskeleva saa kaikki normaalit TE-hallinnon palvelut, tosin todettiin, että työttömyyttä edellyttävät palvelut eivät ole käytettävissä.

TE-hallinnon edustajilta kysyttiin myös, mitä palveluja työttömäksi palaaville on tarjolla omaehtoisen opiskelun päätyttyä. Suurin osa vastaajista kertoi, että työttömäksi palaavalle tarjotaan kaikki normaalit palvelut asiakkaan tarpeen mukaan. Muutamissa vastauksissa mainittiin erikseen palkkatuen käyttäminen työllistymisen edistämiseksi. Lisäksi todettiin, että työnhakijalle tarjotaan asiantuntija- ja ohjauspalveluita (esimerkiksi hakuammatti ja koulutuskorttien täydentäminen, ura- ja työhakuvalmennukset jne.).

Tehokkuus

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella tai kotoutumistuella näyttää olevan tuloksekas tapa edesauttaa motivoituneita henkilöitä koulutukseen. Koulutusmallia on kuitenkin pidetty työläänä lähinnä seurannasta johtuen niin TE-hallinnon kuin oppilaitosten kannalta.

- Tehokkuuden lisäämiseksi on tärkeää saada itse päätöksenteko- ja seurantaprosessia nykyistä yksinkertaisemmaksi ja joustavammaksi, jolloin voidaan vähentää TE-hallinnossa ja oppilaitoksissa tähän käytettävää työaika. Tehokkuutta voidaan lisäksi parantaa yhteinäistämällä TE-toimistojen tulkintoja ja käytäntöjä. Prosessin kehittämiseksi TE-toimistoihin onkin syytä antaa näistä asioista tarkentavaa informaatiota ja koulutusta.

Lähteet

Halonen, Tomi, Ville Heinonen, Virpi Hiltunen, Johanna Moisio, Kaisu-Maria Piironen (2011). Suomalaiset korkeakouluopiskelijat kansainvälisessä vertailussa– EUROSTUDENT IV:n tuloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön Politiikka-analyysijä 2/2011.

Kaukonen, Ritva (2009). Miesten koulutustaso paranee hitaammin kuin naisten. Julkaisussa: Naiset ja miehet työelämässä. Tilastokeskus, Hyvinvointikatsaus 3/2009.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002).

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012).

Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010, Kotoutumislaki.

TEM:n ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta, TEM/439/00.04.01/2012.

TEM:n ohje työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella, TEM/3497/03.01.05/2009.

TEM:n ohje työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella, TEM/427/03.01.05/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013). Ammattinetti. Ammatit.
<<http://www.ammattinetti.fi/amatit;jsessionid=6B287D92A2D96A6E0D610790656B4833>>

Työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta saatu URA-aineisto.

Työttömyysturvalaki (1290/2002).

Työvoimakoulutukseen osallistuneita koskeva URA-aineisto.

Vipunen – opetushallinnon tilastopalvelu (vipunen.csc.fi)

Liitetaulukot URA-aineistosta

URA-tietojen perusteella työttömyysetuudella/kotoutumistuella vuosina 2010–12 omaehtoisen opiskelun aloittaneiden kokonaismäärä on 34 830 henkilöä. Heistä naisia on melkein kaksi kolmasosaa. Naisten osuus on myös kasvanut vuosi vuodelta.

Liitetaulukko 1. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden lukumäärä ja sukupuolijakauma vuosittain. (URA, tiedot saatu 14.3.2013.)

Sukupuoli	Opiskelijoiden osuus, %			Yhteensä, %	Opiskelijamäärä
	2010	2011	2012		
Mies	39,96	37,58	36,28	37,67	13120
Nainen	60,04	62,42	63,72	62,33	21710
Yhteensä	100	100	100	100	34830

Iltaään työttömyysetuudella/kotoutumistuella vuosina 2010–12 omaehtoisen opiskelun aloittaneet olivat 14.3.2013 tilanteessa keskimäärin 38 vuotta eli aloittaessaan opiskelun he olivat keskimäärin noin 36–37-vuotiaita.

Liitetaulukko 2. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden ikäjakauma (lkm ja %) 14.3.2013 tilanteessa. (URA)

Ikäjakauma	Opiskelijoiden lukumäärä ja osuus							
	2010 aloittaneet		2011 aloittaneet		2012 aloittaneet		Yhteensä	
	Lkm	%	Lkm	%	Lkm	%	Lkm	%
Alle 25-vuotiaat	5	0,06	10	0,09	26	0,18	41	0,12
25–29-vuotiaat	1115	12,33	2121	18,32	3428	24,13	6664	19,13
30–34-vuotiaat	2089	23,10	2704	23,36	3354	23,61	8147	23,39
35–39-vuotiaat	1651	18,25	2087	18,03	2358	16,60	6096	17,50
40–44-vuotiaat	1410	15,59	1581	13,66	1861	13,10	4852	13,93
45–49-vuotiaat	1237	13,68	1453	12,55	1551	10,92	4241	12,18
50–54-vuotiaat	927	10,25	1009	8,72	1053	7,41	2989	8,58
55–59-vuotiaat	493	5,45	505	4,36	506	3,56	1504	4,32
60-vuotiaat ja vanhemmat	118	1,30	107	0,92	71	0,50	296	0,85
Yhteensä	9045	100	11577	100	14208	100	34830	100

Aineistossa henkilöitä on 306 kunnasta. Eniten on helsinkiläisiä, 3609 henkilöä. Helsingiläisten osuus on siis 10,36 prosenttia kaikista kohderyhmän edustajista.

Liitetaulukko 3. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden 10 yleisintä kotikuntaa, opiskelijamäärä ja opiskelijoiden osuus vuosittain kaikista kohderyhmän edustajista. (URA, tiedot saatu 14.3.2013.)

Kunta	Opiskelijoiden osuus, %			Yhteensä, %	Opiskelijamäärä
	2010	2011	2012		
Helsinki	10,46	11,41	9,45	10,36	3609
Oulu	6,87	6,75	6,14	6,53	2276
Jyväskylä	4,92	4,68	5,05	4,90	1705
Turku	3,18	4,14	4,38	3,99	1389
Tampere	3,76	3,77	3,76	3,76	1311
Espoo	3,49	3,17	3,13	3,24	1128
Joensuu	3,23	2,89	3,01	3,02	1053
Vantaa	2,91	2,77	2,82	2,83	984
Lahti	2,41	2,31	2,44	2,39	833
Rovaniemi	1,99	2,42	1,71	2,02	703
Yhteensä	43,22	44,32	41,88	43,04	14991

URA-aineiston perusteella työttömyysetuudella/kotoutumistuella vuosina 2010–12 omaehtoisen opiskelun aloittaneet jakautuvat 130 kansalaisuuteen, joista suomalaisia on 92,31 prosenttia.

Liitetaulukko 4. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden 10 yleisintä kansalaisuutta, opiskelijamäärä ja opiskelijoiden osuus vuosittain kaikista kohderyhmän edustajista. (URA, tiedot saatu 14.3.2013.)

Kansalaisuus	Opiskelijoiden osuus, %			Yhteensä, %	Opiskelijamäärä
	2010	2011	2012		
Suomi	94,02	92,82	90,80	92,31	32151
Venäjä	1,77	1,94	2,34	2,06	717
Viro	0,60	0,70	0,90	0,76	263
Thaimaa	0,21	0,28	0,36	0,29	102
Iran	0,20	0,24	0,30	0,26	89
Irak	0,09	0,20	0,34	0,23	85
Somalia	0,06	0,14	0,40	0,22	78
Myanmar	0,09	0,16	0,27	0,18	64
Afganistan	0,13	0,26	0,15	0,18	63
Sudan	0,14	0,23	0,16	0,18	63
Yhteensä	97,30	96,97	96,02	96,67	33675

Kohderyhmässä on asiakkaita yhteensä 149 TE-toimistosta (aloittaneet opiskelun v. 2010–12). Jaettaessa asiakkaat nykyisten alueellisten TE-toimistojen mukaisesti selvästi eniten asiakkaita on Uudenmaan TE-toimiston alueelta: 7516 henkilöä, jotka muodostavat koko omaehtoisen opiskelun asiakasmäärästä yli viidenneksen osuuden.

Liitetaulukko 5. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden 10 yleisintä asiointitoimistoa sekä opiskelijoiden osuus kaikista kohderyhmän edustajista vuosittain ja yhteensä. (URA, tiedot saatu 14.3.2013.)

Toimiston asiakkuus	Opiskelijoiden osuus, %			Osuus yhteensä, %
	2010	2011	2012	
Oulun seudun työ- ja elinkeinotoimisto	8,09	7,00	6,29	6,99
Jyväskylän työ- ja elinkeinotoimisto	5,62	5,39	5,76	5,60
Varsinais-Suomen TE-toimisto, Turku	3,24	4,15	4,32	3,99
Pohjois-Karjalan TE-toimisto, Joensuu	4,18	3,68	3,48	3,73
Tampereen TE-toimisto	3,22	3,50	3,47	3,41
Hämeen TE-toimisto, Lahti	3,22	3,10	3,48	3,29
Uudenmaan TE-toimisto, Espoo	3,27	2,89	2,78	2,94
Uudenmaan TE-toimisto, Vantaa	2,69	2,63	2,63	2,64
Helsingin TE-toimisto, Kampi	2,41	2,74	2,24	2,45
Uudenmaan TE-toimisto, Pasila	1,99	2,58	2,28	2,31
Yhteensä	37,92	37,66	36,73	37,35

Liitetaulukko 6. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden asiakkuus alueellisten TE-toimistojen mukaan, opiskelijamäärät TE-toimistoittain ja osuus kaikista kohderyhmän edustajista. (URA, tiedot saatu 14.3.2013, luokiteltu uudelleen nykyisen toimistojaon mukaisesti.) * Kohdassa 'Muu' ovat Virtuaalitoimisto, Työhallinnon palvelulinja.

Alueellinen TE-toimisto	Opiskelijoiden määrä	Opiskelijoiden osuus, %
Uudenmaan	7516	21,58
Pohjois-Pohjanmaan	3446	9,89
Keski-Suomen	2831	8,13
Pirkanmaan	2662	7,64
Varsinais-Suomen	2642	7,59
Hämeen	2199	6,31
Kaakkois-Suomen	2060	5,91
Pohjois-Karjalan	1879	5,39
Lapin	1788	5,13
Satakunnan	1499	4,30
Pohjois-Savon	1451	4,17
Pohjanmaan	1434	4,12
Etelä-Savon	1287	3,70
Etelä-Pohjanmaan	955	2,74
Kainuun	684	1,96
Muu *	497	1,43
Yhteensä	34830	100

Kohderyhmässä työkokemusta on verrattain vähän. Suurimman ryhmän työkokemuksen mukaan muodostavat henkilöt, joiden työkokemus jää alle yhteen vuoteen.

Liitetaulukko 7. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneet jaettuina ryhmiin työkokemuksen mukaan (%) vuosittain ja yhteensä. (URA, tiedot saatu 14.3.2013.)

Työkokemus	Opiskelijoiden osuus, %			Osuus yhteensä, %
	2010	2011	2012	
Ei lainkaan – 1 vuosi	35,29	38,11	37,73	37,22
1–5 vuotta	32,27	32,48	32,54	32,45
Yli 5 vuotta	32,44	29,41	29,73	30,33

Yli 71 prosenttia vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneista on sellaisia, joilla ei ole URA-järjestelmässä merkintää työnhakua edeltävästä ajasta. He ovat olleet mm. työssä olleita. Kolmen vuoden aikana heidän osuutensa pienenee vuosi vuodelta; samalla työssä olevien osuus kasvaa.

Liitetaulukko 8. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneet jaettuina ryhmiin URA-järjestelmässä olevien tietojen perusteella työnhakua edeltävästä ajasta (%) vuosittain ja yhteensä. (URA, tiedot saatu 14.3.2013.)

Työnhakua edeltävä aika	Opiskelijoiden osuus, %			Osuus yhteensä, %
	2010	2011	2012	
Ei merkintää	74,24	73,29	69,08	71,82
työssä	10,89	11,38	13,67	12,18
muu syy / ei tietoa	4,83	5,46	5,32	5,24
ammattillisessa oppilaitoksessa	3,38	3,31	3,03	3,22
työttömyysuhan alainen	2,74	2,26	3,12	2,74
äitiys-, isyys-, perhevapaa	1,19	1,38	2,13	1,64
lapsia hoitamassa	0,65	0,86	1,41	1,03
sairaana	0,65	0,57	0,64	0,62
yleissivistävässä oppilaitoksessa	0,45	0,41	0,56	0,48
yrittäjänä	0,43	0,46	0,53	0,48
työvoimakoulutuksessa	0,35	0,41	0,33	0,36
asevelvollisena	0,07	0,15	0,08	0,10
huoltolassa tai vankilassa	0,04	0,05	0,08	0,06
suojatyössä	0,03	0,02	0,01	0,02
eläkkeellä	0,03	-	-	0,01

Koko aineistossa on yhteensä 1355 eri koulutusnimikettä (6-nrokoodilla). Kymmenen yleisintä nimikettä kattaa henkilöistä kolmasosan.

Liitetaulukko 9. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden koulutustausta, 10 yleisintä tutkintonimikettä (%) vuosittain ja yhteensä. (URA, tiedot saatu 14.3.2013.)

Koulutus (10 yleisintä)	Opiskelijoiden osuus, %			Osuus yhteensä, %
	2010	2011	2012	
Peruskoulu	8,06	9,87	12,51	10,48
Ylioppilastutkinto	7,76	8,65	9,60	8,81
Lähihoitaja, sosiaali- ja terveysalan perustutkinto	6,26	5,04	3,29	4,65
Merkonomi, liiketalouden perustutkinto	2,37	2,23	2,18	2,25
Merkonomi (opisto), liiketalous ja markkinointi	2,18	1,97	1,86	1,98
Tradenomi, talous, hallinto ja markkinointi	1,37	1,28	1,32	1,32
Muu tai tuntematon koulutus, keskiaste	1,09	1,00	1,13	1,08
Myynnin ammattitutkinto; myyjän amm.tutkinto	0,84	1,01	0,82	0,89
Merkonomi (opisto), talous ja hallinto	0,90	0,95	0,82	0,88
Koulunkäyntiavustajan ammattitutkinto	1,39	0,88	0,53	0,87
Yhteensä	32,22	32,88	34,08	33,20

Kohderyhmästä 35,2 prosentilla ei ole URA-merkintää voimassa olleesta työllisyysilanteesta poikkileikkaushetkellä 14.3.2013. Vuonna 2010 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneista merkintä puuttuu yli 60 prosentilta, mutta tieto on kattavampaa tarkasteluajanjakson muina vuosina. Vuonna 2012 aloittaneiden kohdalla tieto puuttuu URA:sta enää noin 16 prosentin kohdalla. URA-seurannassa omaehtoisessa opiskelussa edelleen olevien työllisyysilanteeksi merkitään oleminen 'työvoiman ulkopuolella'. Sen perusteella suurin osa vuonna 2012 opiskelun aloittaneista opiskeli edelleen keväällä 2013. Koko tästä joukosta työttömiä oli vajaat 17 prosenttia. Vuonna 2010 omaehtoisen opiskelun aloittaneista työttöminä oli runsas viidesnes.

Liitetaulukko 10. Vuosina 2010–12 työttömyysetuudella/kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun aloittaneiden työllisyysilanne 14.3.2013 (%). Henkilöt on ryhmitelty taulukkoon omaehtoisen opiskelun aloittamisvuoden mukaan. (URA)

Voimassa oleva työllisyysilanne (14.3.2013)	Henkilöiden osuus (%) aloittaneista vuosittain			Osuus yhteensä, %
	2010	2011	2012	
Ei merkintää	60,66	38,88	16,10	35,25
työvoiman ulkopuolella	5,67	27,76	59,70	35,05
työtön	20,39	19,23	11,92	16,55
työssä	6,62	6,42	3,33	5,21
koulutuksessa	1,22	3,18	6,97	4,22
sijoitettu	3,54	3,15	1,13	2,43
työllistymistä edistävässä palvelussa	0,90	0,94	0,58	0,78
lomautettu	0,87	0,37	0,19	0,43
lyhennetty työviikko	0,12	0,05	0,05	0,07
työttömyyseläke	0,01	0,02	0,03	0,02