Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

6.11.2019 VN/6475/2019

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LISÄSELVITYS JAOSTON KUULEMISESSA 16.10.2019 ESILLE NOUSSEISIIN KYSYMYKSIIN SEKÄ LAUSUNTO KUULEMISEEN 6.11.2019

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) täydentää valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostossa 16.10.2019 esiin tulleita asioita, joihin jaoston kuulemisessa ei pystytty antamaan vielä tarkkoja vastauksia.

Lisäksi dokumentti sisältää jaoston kuulemisessa 6.11.2019 käsiteltävät Työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset työvoimakoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen nykytilasta ja kehittämistarpeista.

Muuntokoulutus

Jaoston kuulemisessa kysyttiin muuntokoulutuksista osana kohtaanto-ongelmien ratkaisemisen tematiikkaa. Erityisenä mielenkiinnon kohteena olivat muuntokoulutusten toimiminen ja sekä yhteistyö TEM:ön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) välillä. Muuntokoulutusten tarkoituksena on johtaa yliopiston alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon ja ne on tarkoitettu aiemman osaamisen uudistamiseen henkilöille, jotka ovat jo aiemmin suorittaneet korkeakoulututkinnon Suomessa tai muualla, opistoasteen tutkinnon tai joilla on muutoin edellytyksiä suorittaa korkeakoulututkinto enintään kahdessa vuodessa. Muunto-koulutuksella vastataan erityisesti teknologisen kehityksen aiheuttamiin muutos- ja osaamistarpeisiin ja niillä tuetaan erityisesti ICT-osaamisen hyödyntämistä eri aloilla. Avustuksen kohteena olevat koulutukset voivat olla kestoltaan enintään kaksivuotisia.

Vuosina 2017–2019 voimassa olleen erillislainsäädännön puitteissa on ollut mahdollista toteuttaa muuntokoulutuksia aloille, joissa on työvoimapulaa. TE-hallinto hankki määräaikaisen lainmuutoksen nojalla vuoden 2017 lopulla korkea-asteen muuntokoulutuksia työvoimakoulutuksena. Koulutukset käynnistyivät vuoden 2017 lopulla ja niiden tulee päättyä vuoden 2019 loppuun mennessä. Koulutusohjelmia alkoi 6 kappaletta. TEM:ön käynnistämänä muuntokoulutuksia on toteutettu rakennusalan työnjohtotehtäviin, konetekniikan, energiatekniikan, ympäristötekniikan, ajo-neuvo- ja kuljetustekniikan, robotiikka- ja

automaatioalan, ohjelmistotuotannon, tietojärjestelmien ja LVI-alan tehtäviin. Rakennusalan kahden hankkeen osalta on asetettu ohjausryhmä, joka seuraa toteutusta. Vuoden 2018 alusta lukien TE-hallinto ei enää ole voinut hankkia korkea-asteen muuntokoulutustyyppisiä koulutusohjelmia vaan työnhakijat hakeutuvat niihin työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun kautta. TE-hallinto tarjoaa työvoimakoulutuksena ei-tutkintoon johtavia jatko- ja täydennyskoulutusohjelmia.

Lisäksi OKM on avannut kahdesti erityisavustushaun korkeakouluille positiivisen rakennemuutoksen osaajapulaan vastaamiseksi. Hakujen tarkoituksena on ollut muuntokoulutuksilla ja muilla tutkintoon johtavilla koulutuksilla, erikoistumiskoulutuksilla tai lyhyemmillä, tutkinnon osista koostuvilla osaamiskokonaisuuksilla tarjota koulutusta alueelliseen tai valtakunnallisena havaittuun osaajapulaan positiivisen rakennemuutoksen aloilla ja alueilla sekä muilla kasvavilla toimialoilla, kuten sosiaali- ja terveysalalla. Hauissa on korostettu korkeakoulujen yhteistyössä laatimaa koulutustarjontaa. Hakijoilta on hakemusvaiheessa vaadittu selvitystä siitä, millaisessa työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja elinkeinoelämän yhteistyössä osaajapulaa ja yritysten tarpeita on kartoitettu. Hankehakemukset on arvioitu yhdessä ELY-keskusten ja TEM:ön kanssa. Kaikki rahoitettu koulutus on tutkinnon osista koostuvaa.

TEM ja OKM ovat tehneet muuntokoulutusten koordinoinnissa yhteistyötä ja OKM on ollut edustettuna esimerkiksi rakennusalan muuntokoulutusten ohjausryhmässä, ja TEM on kommentoinut OKM:n rahoituksesta haettujen koulutushankkeiden tarpeellisuutta. TEM ja OKM valmistelevat parhaillaan muuntokoulutusten vaikuttavuustutkimuksen hankintaa. Rahoittajina tutkimushankkeessa olisivat TEM ja OKM yhdessä. TEM:öllä ei ole tässä vaiheessa tietoa OKM:ön muuntokoulutusten vaikuttavuudesta. TEM:ön muuntokoulutusten vaikuttavuus vaikuttaa alustavien havaintojen perusteella olevan hyvällä tasolla, mutta asiaa selvitetään tarkemmin vaikuttavuustutkimuksella.

Valtionosuusrahoitteinen työvoimakoulutus

Lisäksi jaoston kuulemisessa nousi esille OKM:n rahoittaman työvoimakoulutuksen mahdolliset viiveet sekä edellä mainittujen koulutusten toimivuus esimerkiksi isojen investointien kautta tuleviin tarpeisiin vastaamisessa. TEM:n käsityksen mukaan koulutukseen pääsyssä ei ole viiveitä, koska valtionosuusrahoitteisessa työvoimakoulutuksessa on sovellettu niin sanotusti jatkuvaa hakua. Koulutuksiin ohjauksessa on ollut jonkin verran haasteita eikä koulutuksiin ole saatu riittävästi soveltuvia hakijoita. Alueelliset ja alakohtaiset valtionosuusrahoitteisten työvoimakoulutusten hakijamääräerot ovat suuria. Tähän voi olla useita syitä. ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat viime aikoina nostaneet esiin vaikeudet motivoida työnhakijoita osallistumaan koulutuksiin johtuen muun muassa eri alojen vetovoimatekijöistä, sosiaaliturvan puutteellisesta kannustavuudesta ja esimerkiksi puuttuvista joukkoliikenneyhteyksistä koulutukseen tai työpaikoille. Myös mahdollisuus työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen vaikuttaa motivaatioon hakeutua työvoimakoulutukseen.

Lisäksi esille nousi edellä mainitut OKM:n hallinnonalalta rahoitettujen työvoimakoulutusten alueellinen jako. Uudenmaan ELY-keskuksen lausunnossa on todettu, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla

vuoden 2020 talousarvioesityksessä ammatillisen koulutuksen tavoitteellisten opiskelijavuosien kokonaismäärästä työvoimakoulutukseen (vähintään 8 350 opiskelijavuotta) on tarkoitettu 250 opiskelijavuotta vähemmän kuin vuonna 2019, jolloin on ollut lisäksi käynnissä vuonna 2018 käynnistyneitä pilottiohjelmia. Uudenmaan ELY-keskus katsoo lausunnossaan, että aluekohtaisten jakosuhteiden säilyessä ennallaan valtionosuusrahoitteisen työvoimakoulutuksen määrä vähenee Uudellamaalla selvästi nykyisestä tasosta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että opiskelijavuosipaikkamääristä vastaa OKM. TEM:n järjestämässä työvoimakoulutuksessa ELY-keskuksille jaettuja määrärahoja on voitu vuoden aikana jakaa uudelleen alueiden kesken koulutustarpeiden muuttuessa tai tilanteessa, jossa ennakoidut koulutustarpeet eivät toteudu suunnitellusti. OKM:n rahoittaman työvoimakoulutuksen osalta kullekin koulutuksenjärjestäjälle kohdennettuja opiskelijavuosia ei voida kohdentaa uudelleen kesken vuotta. TEM:n käsityksen mukaan haasteita on ollut muun muassa siinä, että jonkin kouluttajan osalta opiskelijavuosipaikat täyttyvät nopeasti erityisesti kantakaupungin alueella ja jollain muulla alueella/kouluttajalla opiskelijavuosipaikkoja olisi käytettävissä, mutta niihin on haasteena saada opiskelijoita. Lisäksi koulutusten suuntaamisessa olisi hyvä hyödyntää ennakointia aiempaa paremmin. Osittain haasteena ennakointitiedon keskitetyssä hyödyntämisessä on ollut korkeakoulujen autonomia.

Lyhytkestoinen työllistyminen

Jaoston kuulemisessa nousi esille myös kysymys työttömän työnhakijan toistuvista lyhytkestoisista työssäolojaksoista. Työnhakijalle voidaan maksaa soviteltua työttömyysetuutta, jos hän ottaa vastaan enintään kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön. Jos henkilön työsuhteet saman työnantajan kanssa seuraavat toisiaan aukottomasti peräkkäin, kyseessä on työttömyysturvalain (1290/2002) ko. säännöksen vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan yksi työ. Työn yhteenlasketusta pituudesta riippuu, säilyykö työnhakijalla oikeus työttömyysetuuteen. Sitä ei ole rajoitettu, kuinka monen enintään kaksi viikkoa kestävän kokoaikaisen työ- tai virkasuhteen ajalta työnhakijalle voidaan maksaa soviteltua työttömyysetuutta, kunhan muutkin työttömyysetuuden saamisen edellytykset täyttyvät. Soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa myös enintään kaksi viikkoa kestävän yrittäjänä tehtävän työn ajalta, eikä TE-toimisto arvioi tällaisen työn pää- ja sivutoimisuutta.

Vaikka työnhakija säilyttäisi oikeutensa soviteltuun työttömyysetuuteen, kokoaikainen työ voi vaikuttaa siihen, pidetäänkö työnhakijaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettuna työttömänä. Tällä voi olla vaikutusta niihin palveluihin, joita TE-toimisto tarjoaa työnhakijalle.

Palkkatuen maksatus

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunnossa on todettu, että erityisesti palkkatuen hidas maksatus työhallinnon kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA) on pullonkaula palkkatuen houkuttelevuudelle, varsinkin pienimpien työnantajayritysten kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa huomauttaa, että maksatuksen viiveet olivat haasteena vielä viime vuonna, mutta tällä hetkellä maksatukset käsitellään tavoiteajassa (keskimäärin alle 30 vuorokauden kuluessa). Talousarvioesityksen resursoinnilla vakinaistettaisiin aiempina vuosina ruuhkautuneen maksatuksen purkamiseen rekrytoituja henkilöitä, jottei

maksatus ruuhkautuisi uudelleen. Lisäksi tehdään lisärekrytointeja, jotta varaudutaan palkkatuella työllistettyjen määrän kasvuun.

Työvoimakoulutuksen työnjako, resurssit ja järjestäminen

Työvoimakoulutuksen yhteishankinnat ja muut työelämälähtöiset koulutusmallit ovat nopein ja vaikuttavin yritysten tarpeisiin vastaava koulutuksen toteutusmuoto. Yhteishankintana voidaan toteuttaa muuta kuin tutkintotavoitteista ammatillisesti suuntautunutta koulutusta mille tahansa alalle työantajan tarpeet huomioiden. Toteuttaja voi oppilaitos tai yksityinen koulutuspalvelujen tuottaja. Yhteishankinnan volyymi on vaihdellut 280 000 -350 000 otp:n välillä vuosittain ja TE-hallinnon maksuosuuksien kokonaissumma on ollut n. 17-20 M€/vuosi. Vuositasolla yhteishankintoihin osallistuu yli 900 työnantajaa.

Lakiin ammatillisesta koulutuksesta (531/2017 124§) on kirjattu, että koulutuksen järjestäjän tulee työvoimakoulutuksen tarjontaa suunniteltaessa tehdä yhteistyötä työ- ja elinkeinotoimiston sekä ELY-keskuksen kanssa. Työvoimakoulutuksen tarjonnan suunnittelua koskevat keskustelut järjestetään ELY-keskuksen kutsusta. Keskusteluissa voidaan hyödyntää molempien tahojen seuranta- ja ennakointitietoja, ja keskustelujen tavoitteena on varmistaa, että työvoimakoulutus suunnataan alueen työmarkkinoiden ja TE-hallinnon asiakkaiden tarpeisiin. Säännöllinen vuoropuhelu mahdollistaa myös resurssien uudelleen suuntaamisen joustavasti vuoden aikana alueen akuuteissa tarpeissa.

Kokonaisuutena arvioiden työvoimakoulutuksen tarjonnassa otetaan varsin hyvin huomioon ne toimialat, joilla on viime aikoina ollut suurinta työvoimankysyntää, kuten sote-ala, teknologiateollisuus, logistiikka ja kuljetusala, rakennusala, hotelli- ja ravintola-ala sekä palvelualat. Vastaavasti tavoiteammattialat, joilla on vähän koulutusta rinnastuvat niihin, joissa esimerkiksi ammattibarometrin arvioiden mukaan on työvoiman tarjonnassa joko tasapainotila tai ylitarjontaa. Verrattuna vuoden 2018 koko vuoden tilanteeseen, ei työvoimakoulutuksen ala- tai aluekohtaisessa kohdentumisessa ole tapahtunut suuria muutoksia.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuus

Työnvälitystilaston vaikuttavuustilaston (tammi-elokuu) mukaan 3 kk ammatillisen työvoimakoulutuksen päättymisen jälkeen työttömäksi palanneiden osuus oli 41 %. Vaikuttavuus paranee, kun koulutuksen päättymisestä kuluu pidempi aika. OPAL-netto arviointivälineen estimaatin mukaan työllistyneiden osuus nousee 55-60 %:n tasolle.

Yhteishankinnoissa (Rekry-, Täsmä-, ja MuutosKoulutukset) sekä FEC-/KEKO-koulutuksissa koulutuksen hyväksytysti suorittaneista työllistyy keskimäärin 70-80 %. Yhteishankintojen osuus työvoimakoulutuksen hankinnoista on vuosittain 7-10% (18-20 M€ ja n. 280 000-350 000 opiskelijatyöpäivää). Vuonna 2018 yhteishankinnoissa oli mukana yli 900 yritystä.

Työvoimakoulutuksen haasteet ja kipupisteet

Osaamisen kehittämisen palveluiden nopeaan ja joustavaan kohdentamiseen liittyviä haasteita on paikannettu seuraavissa teemoissa:

1. Ennakointi ja työnantajien työvoimatarpeiden tunnistaminen lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä

   Ennakointitietoa kerätään varsin paljon monen eri organisaation keräämänä sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Haasteeksi on tunnistettu ennakointitiedon kerääminen yhteen sekä kokonaiskuvan hahmottaminen ennakointitiedon perusteella. Haasteeksi on tunnistettu myös ennakointitiedon yleisyys: työvoimakapeikkojen ratkaisemiseksi tarvitaan entistä enemmän toimialakohtaista ja alueellista ennakointitietoa.

2. Koulutusten suuntaaminen ja monipuolistaminen

   Koulutusten suuntaamisessa tarvitaan lisää ja systemaattista yhteistyötä TE-hallinnon, yritysten ja oppilaitosten/korkeakoulujen välille. Koulutusta tulee myös räätälöidä entistä tarkemmin asiakaslähtöisesti erilaisten kohderyhmien tarpeisiin.

3. Osaamis- ja palvelutarpeiden tunnistaminen, sujuvat palvelut ja yksilöllinen tuki koulutus- ja työpolulle

   Osaamis- ja palvelutarpeiden tunnistaminen edellyttää henkilökohtaisen ohjauksen lisäämistä te-hallinnossa ja mm. osaamiskartoitusten hyödyntämistä osaamis- ja palvelutarpeiden arvioinnissa. Sujuvat palvelut ja yksilöllinen tuki edellyttävät riittävää resursointia TE-hallintoon.

Oppisopimuskoulutus osana työvoimakoulutusta ja tulevaisuuden kehittämistarpeet

Oppisopimus on työelämälähtöinen koulutusmuoto, jossa opitaan työtä tekemällä. Oppisopimuksen lähtökohtana on työpaikka, ja työpaikalla oppimista täydentää oppilaitoksen tarjoama koulutus. Oppisopimuskoulutuksena ei voida järjestää valmentavaa koulutusta eikä työvoimakoulutusta. Oppisopimuskoulutus perustuu lakiin ammatillisesta koulutuksesta (531/2017).

Vuonna 2017 oppisopimuskoulutukseen osallistui 52 700 opiskelijaa, joista pääosa on jo työelämässä olevia tai työkokemusta omaavia. Oppisopimuksen käyttöä tulee lisätä myös nuorten koulutusmuotona. Vain yksi viidestä oppisopimusopiskelijasta on alle 25-vuotias.

Tulevaisuuden kehittämistarpeiden osalta TEM katsoo, että oppisopimuksen tarjonnassa tulisi tulevaisuudessa huomioida paremmin erityisryhmät, kuten maahanmuuttajat mm. kielellisen tuen osalta. Lisäksi osatyökykyisten mahdollisuuksia kouluttautua tulee kehittää. Oppisopimuksen 25 viikkotuntia on koettu liian vaativaksi. Tarvetta on myös oppisopimusmallien luominen korkea-asteelle mm. jatko- ja täydennyskoulutuksiin sekä erilaisiin ammattipätevyyksiin.

Oppisopimuksen lisäämiseksi yhteistyöstä yritysten, koulutuksen järjestäjien ja valtion välillä tulee tiivistää. Lisäksi koulutusmuodon markkinointiin ja tunnettavuuden lisäämiseen työnantajien keskuudessa tulee panostaa. Lisäksi tietoa erilaisista yrityksille tarjotuista tukimuodoista tulee olla tarjolla nykyistä järjestelmällisemmin.

Oppisopimus on aina OKM:n rahoittamaa omaehtoista opiskelua. Yhdeksi haasteeksi oppisopimuskoulutuksen käytön lisäämisessä on tunnistettu se, että yritysten on vaikea etukäteen arvioida sitä, millaista rahallista

tukea ne voivat saada oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä. Työnantaja voi saada oppisopimuskoulutuksesta aiheutuvista kustannuksista koulutuskorvausta, jonka suuruus vaihtelee ja on 1-250 €/kk. Korotettua koulutuskorvausta (500 – 1000 €/kk) voidaan maksaa samana vuonna perusopetuksen tai kymppiluokan päättäneen nuoren oppisopimukseen. Jos kyseessä on työtön henkilö, TE-toimisto voi myöntää työnantajalle palkkatukea (30-50 % palkkauskustannuksista) koko oppisopimuskoulutuksen ajalle. Palkkatukea ei voida maksaa tilanteessa, jossa opinnot ovat ensin alkaneet työvoimakoulutuksena tai omaehtoisena opiskeluna ja myöhemmin jatkuvat oppisopimuskoulutuksena. Tuen suuruudesta riippumatta työnantajalla on velvollisuus maksaa oppisopimusopiskelijalle TES:n mukainen palkka.

Palkkatuen uudistamisen valmistelussa selvitetään ennakolta sitovan palkkatukipäätöksen antamista työnantajalle sekä mahdollisuutta maksaa palkkatuki etukäteen. Osaamistarpeiden tunnistaminen, osaamisen kehittäminen ja muut palvelut kytketään tiiviimmin osaksi palkkatukea. Lisäksi selvitetään tapoja lisätä nuorten oppisopimuskoulutuksen käyttöä palkkatukea hyödyntäen.

TIEDOKSI TEM/KOY