Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

LAUSUNTO

5.11.2019 KEHA/3590/2019

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaoston lausuntopyyntö 24.10.2019

HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Työvoimakoulutuksen työnjako, resurssit ja järjestäminen

Koulutusreformissa osa työvoimakoulutuksesta siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. **Tutkintotavoitteista ammatillista työvoimakoulutusta** toteuttavat OKM:ltä järjestämisluvassa määräyksen saaneet palveluntuottajat, joita Uudellamaalla on 13. Näistä muutama on toteuttanut osan myönnetystä opiskelijavuosivolyymistä Uudenmaan ulkopuolella ja Uudenmaan alueella on muutama muu kouluttaja toteuttanut yksittäisiä ohjelmia.

Järjestämislupamenettely ei ole helppo väylä uusien toimijoiden pääsemiseksi mukaan toteuttamaan palvelua. Uudenmaan etu on se, että palveluntuottajia on useita ja suurella osalla on erittäin laaja valikoima tutkintoja. Toimijaverkosto kattaa hyvin myös koko maakunnan alueen.

Koulutuksen järjestäjä ja työ- ja elinkeinohallinto sopivat työvoimakoulutuksen järjestämisestä. Laissa ammatillisesta koulutuksesta säädetään, että koulutuksen järjestäjän, joka järjestää järjestämisluvassaan määrättynä työvoimakoulutusta, tulee osallistua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kutsusta työvoimakoulutuksen tarjonnan suunnittelua koskevaan keskusteluun.

Uudellamaalla keskustelut ovat sujuneet erittäin hyvässä hengessä. Kunkin palveluntuottajan kanssa on opiskelijavuosien käyttösuunnittelun ja seurannan puitteissa tavattu kaksi tai kolme kertaa vuodessa. Lisäksi on lukuisia toimialakohtaisia keskusteluja, osassa kaikki saman alan palveluntuottajat mukana samanaikaisesti yhteensovittamassa sisältöjä ja aikataulutusta.

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä OKM:n ammatillisen koulutuksen tavoitteellisten opiskelijavuosien kokonaismäärästä vähintään 8 350 opiskelijavuotta on tarkoitettu työvoimakoulutukseen. Tämä on 250 vähemmän kuin vuonna 2019, jolloin on ollut lisäksi käytössä syksyllä 2018 jaettua volyymiä työnantajien kanssa yhdessä toteutettaviin pilottiohjelmiin. Mikäli palveluntuottaja/aluekohtaiset jakosuhteet säilyvät ennallaan, valtionosuusrahoitteisen työvoimakoulutuksen määrä vähenee Uudellamaalla selvästi nykyisestä tasosta.

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 021 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 36, 00521 Helsinki
kirjaamo.uusimaa@ely-keskus.fi

OKM kuulee työ- ja elinkeinoministeriötä päättäessään opiskelijavuosien jaosta. TEM puolestaan pyytää ELY-keskusten kantaa palveluntuottajakohtaiseen jakoon. On epäselvää, miten paljon alueen esityksillä tulee olemaan vaikutusta. Uudellemaalle pyrimme kokonaisvähennyksestä huolimatta saamaan nykyistä suuremman kiintiön.

Työllisyysmäärärahoilla rahoitettavan ammatillisen työvoimakoulutuksen volyymin (henkilöitä koulutuksessa keskimäärin) arvioidaan vähenevän vuonna 2020 nykytasosta lähes 20 %. Tavoitteena kuitenkin on lisätä yritysten kanssa yhteishankintana järjestettävää työvoimakoulutusta.

Uudellamaalla lähes kaikki työllisyysmäärärahoilla toteutettava ammatillinen työvoimakoulutus on yritysten kanssa yhdessä suunniteltua ja rahoitettua, joko yhteishankintaa tai F.E.C.-ohjelmia. Suurin poikkeus tästä ovat yrittäjäkoulutukset, joita on tarkoitus toteuttaa ensi vuonnakin noin 40.

RekryKoulutuksissa oli vuonna 2018 Uudellamaalla mukana yli 200 yritystä ja tänä vuonna ollaan nyt noin 150:ssä. Suurin osa koulutuksista toteutetaan ammattialakohtaisten puitehankintojen kautta. Määrän vähennykseen on vaikuttanut 2018 syksyllä OKM:n myöntämät pilottirahoitukset, joilla on toteutettu vuonna 2019 työnantajien rekrytointitarpeisiin lyhyitä ei-tutkintotavoitteisia ohjelmia ilman työnantajien maksuosuutta.

Työllisyysmäärärahat ovat ristiinkäytössä momenttien välillä. Ainakin Uudellamaalla määrärahaa on hyvin voitu suunnata tarpeen mukaan työvoimakoulutuksen hankintaan. Työvoimakoulutuksessa käytössä oleva myöntämisvaltuus mahdollistaa hyvin myös pidemmät hankintasopimukset.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on palvelu, jossa asiakasmäärät ovat kasvaneet vuosia ja joka näkyy myös työvoimakoulutuksen aloittaneiden määrässä. Tarjontaa on Uudellamaalla hyvin. Tavoitteena yleensä on koko tutkinto (yleisimmin sosiaali- ja terveysalan perustutkinto, lähihoitaja tai liiketoiminnan perustutkinto, merkonomi), joten koulutusten kestot ovat pidemmät kuin keskimäärin työvoimakoulutuksessa.

Työvoimakoulutuksena ei ole mahdollisuus enää toteuttaa korkeakoulututkintoon johtavia koulutusohjelmia. Sen sijaan Uudenmaan ELY-keskuksessa lisätään yhteistyötä ammattikorkeakoulujen sekä yliopistojen lisä- ja täydennyskoulutusta tarjoavien yksiköiden kanssa, jotta tarvittavaa täydennyskoulutusta olisi tarjolla.

Vuoden 2018 alusta **luku- ja kirjoitustaidon koulutukset** siirtyivät kokonaisuudessaan TEM:n hallinnonalalta OKM:lle. Siirron myötä kotoutujien alkuvaiheen työvoimakoulutuksiin kuuluneet luku- ja kirjoitustaidon koulutukset siirtyivät aikuisten perusopetuksen ja vapaan sivistystyön alalle. Siirto näkyi koulutustarjontaa vähentävänä. Työvoimakoulutuksena järjestettyjä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksia voitiin hankkia tarpeen mukaan joustavasti, nykyinen järjestely on pidentänyt kotoutujien odotusaikoja koulutukseen pääsyyn.

Luku- ja kirjoitustaidon koulutusten toteutukseen ELY-keskus ei voi vaikuttaa muuten kuin hyvällä yhteistyöllä. Tarjonta ei ole aina riittävää tai tarkoituksenmukaista TE-toimiston asiakkaille. Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen siirron myötä kotoutujien opintopolut voivat erkaantua muista kotoutujista. Erityisesti perusopetuksen lukutaitovaiheeseen siirtyvien jatkopolutus voi keskittyä peruskouluun, vaikka se ei olisi tarkoituksenmukaista.

Koulutuksen valtionosuudet määräytyvät kahden vuoden takaisten toteumien mukaan, vaikka koulutuksen tarve voi vuosittain vaihdella. Kun lukukoulutus toteutettiin työvoimakoulutuksena, asiakasmäärän muutokset pystyttiin paremmin huomioimaan hankinnan kohdentamisessa.

Työvoimapoliittisena toteutettu **kotoutumiskoulutus** on joustava ja palveluntuottajat reagoivat hyvin asiakasmääriin ja tarpeen mukaiseen toteutukseen asiakassegmentit huomioiden. TE-toimistoilla ja ELY-keskuksilla on hyvä tuntemus alueiden tarpeista. Jatkuva vuoropuhelu ja yhteistyö TE-toimiston, ELY-keskuksen ja palveluntuottajien välillä on keskeistä mm. asiakasohjauksen näkökulmasta.

Omaehtoisiin kotoutumiskoulutuksiin osallistumista rajoittaa se, että kotoutumista edistäviä opintoja ei voida tukea työttömyysetuudella, jos henkilö ei ole enää kotoutuja. Kielikoulutuksen tarjoaminen ja asiakkaan koulutuksen aikainen toimeentulo ovat liikaa sidoksissa kotoutumisaikaan eikä henkilön tosiasialliseen palvelutarpeeseen tietyllä hetkellä.

Rahoituksessa ja sen eri lähteissä tulisi huomioida koulutustarjonta kokonaisuutena, esim. niin, että saman tyyppistä koulutusta ei rahoiteta yhtä aikaa monista eri lähteistä. Nyt tuntuu, että millään taholla ei ole kokonaiskuvaa siitä, mitä kaikkea koulutusta ja muuta palvelua on rahoitettu (TEM, OKM, ESR, OPH:n hankkeet, kuntien oma raha, SIB jne.), jolloin saman tyyppistä palvelua voi olla yhtä aikaa tarjolla liikaa ja epätarkoituksenmukaisesti.

Työvoimakoulutusten järjestäminen vaatii myös riittävät hallinnon **henkilöresurssit**. Toimintamenoilla pitää pystyä turvaamaan riittävästi asiantuntijoita koulutusten kilpailutukseen, koulutuksista sopimiseen ja neuvotteluihin palveluntuottajien ja työnantajien kanssa, TE-toimistossa koulutusten hallinnointiin ja opiskelijavalintaan sekä asiakkaiden palveluohjaukseen.

Työvoimakoulutuksen haasteet ja kipupisteet

Alla nostetaan esiin erilaisia käytännön työssä esiin tulleita haasteita. Pitkästä listasta huolimatta suuri osa palvelusta toimii erittäin hyvin ja on vaikuttavaa.

- Palvelut ovat osittain päällekkäisiä ja vaihtoehtoja on paljon. Sopivan polun löytyminen työmarkkinoille voi olla haastavaa ja asiakasohjaus riittämätöntä.
- Syyt, miksi asiakas ohjataan/ohjautuu tiettyyn palveluun, voivat joskus olla vääriä. Esimerkiksi henkilö hakeutuu peruskouluopintoihin, koska koulutus on lähellä kotia tai se alkaa aikaisemmin kuin kotoutumiskoulutuksen ryhmä, joka taas työelämälähtöisyytensä vuoksi voisi sopia asiakkaalle paremmin.
- Palvelun toteutus vaatii riittävän ryhmäkoon, jotta se olisi mahdollista toteuttaa. Vaikeuksia ammattialakohtaisesti - esimerkiksi puhdistuspalvelu, alueellisesti - Uudenmaan reuna-alueet, RekryKoulutuksissa yksittäisten rekrytointitarpeiden kerääminen yhteen.
  Palveluntuottajilta tarvitaan joustoa ja monesti mahdollisuutta yhdistää eri rahoitusmuodoilla opiskelevat. Asiakkailta tarvitaan valmiutta ja mahdollisuus lähteä kauemmaksikin koulutukseen.
- OKM:n määrittelemät koulutuksen maksuperusteet ovat haastavat. Valtionosuusrahoitteisena koulutuksena on usein vaikeaa saada alkamaan muuta

ammatillista kuin tutkintotavoitteista koulutusta, vaikka lyhyt täydennyskoulutuskin pitäisi olla mahdollinen.
Osa koulutuksista on niin kalliita järjestää, että palveluntuottajat eivät halua niitä toteuttaa, esimerkiksi ajoneuvonosturin- ja torninosturinkuljettajakoulutus.
Koulutuksissa pitkät kesätauot. Opiskelijavuoden rahoitus sisältää neljän viikon opetuksettoman jakson.

- OKM:n rahoituksella ei toteuteta kartoitusjaksoja. Aiemmin suuri osa Uudenmaan ammatillisista koulutuksista lähti käyntiin viikon-kahden jaksolla, jonka jälkeen vain koulutukseen ja ammattialalle soveltuvimmat jatkoivat koulutusta. Valintaan voitiin panostaa enemmän kuin nyt.
- Uudellamaalla ammatillisen työvoimakoulutuksen opiskelijoista lähes 40 % on maahanmuuttajia. Kielellisten haasteiden lisäksi moni opiskelija tarvitsee erilaista tukea opinnoista selviytyäkseen. Lisätuen rahoittamisessa haasteita.
- Resursseja tulisi olla toteuttaa koulutusta tarvittaessa tuettuna, toiminnallisin menetelmin ja pienryhmissä.
- Perustutkintoihin sisällytettävät kaikille yhteiset opinnot ovat johtaneet siihen, että koulutusten kestot ovat pidentymässä. Mikäli käytettävissä olevat opiskelijatyövuodet vielä vähenevät nykytasosta on selvää, että opiskelijamäärät laskevat.
- Keskeytyksiä on liikaa.
- OKM-rahoitteisesta koulutuksesta poistettiin muussa työvoimakoulutuksessa edelleen käytössä oleva OPAL-opiskelijapalaute. ELY-keskus ei enää saa koulutuskohtaista palautetta, jolla voitaisiin seurata koulutuksen laatua.
- Erityisesti kotoutumiskoulutuksen monimuotoisuutta ja mahdollisuuksia on lisätty. Valvontaan ja laadun seurantaan on panostettu aiempaa enemmän. Esiin nousseita reklamaatioita ja hankintahinnan osittaisia takaisinperintöjä halutaan käyttää julkisuudessa vain heikon laadun osoituksena, ei laadun vaatimuksena.
- Palvelun tarjoajiksi harvemmin tulee uusia tuottajia.
- Työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen hinnat ovat tällä hetkellä niin alhaiset, että se vaikuttaa koulutuksen laatuun.
- Palveluntuottajien välinen yhteistyö asiakasohjauksessa joskus hankalaa (esim. ohjaukset toisen palveluntuottajan tuottamaan palvelukokonaisuuteen). Palveluntuottajat eivät myöskään tee yhteistyötä keskenään laadun kehittämiseksi samalla tavalla kuin aikaisemmin.
- Ammatillista työvoimakoulutusta on pyritty järjestämään työtehtävälähtöisesti ja saada työttömiä työnhakijoita nopeasti työmarkkinoille. Näyttää siltä, että nykyään yhä enemmän ohjaudutaan suoraan jatkamaan opintoja ja suorittamaan koko tutkintoa eikä esimerkiksi osatutkinnolla töihin.
- Työnantajayhteistyö kotoutumiskoulutuksessa vaikeaa eikä aina kovin korkeatasoista.
- Työnantajien asenteet vaikeuttavat maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia.
- Osa työnantajista vaatii laajaa osaamista ja pitkää työkokemusta. RekryKoulutuksistakaan ei aina haluta palkata, vaikka työnantaja olisi osallistunut opiskelijavalintaan.
- Osa rekrytoinnin haasteista liittyy osaamisen sijaan työehtoihin. Työn osa-aikaisuus tai provisiopalkka esim. myyntityössä tai takseissa ei mahdollista riittävää toimeentuloa varsinkaan pääkaupunkiseudulla. Työnantajat tai RekryKoulutusta tarjoavat palveluntuottajat eivät aina hyväksy perusteita, joilla ELY-keskus jättää palvelun hankkimatta.
- Kotoutumiskoulutuksessakin halutaan entistä yksilöllisempää koulutusta ja erilaisten kohderyhmien huomioimista. Kasvaneen koulutusvalikoiman suunnittelu, hankinta ja

valvonta vaativat lisäresurssia. Asiakasohjaus TE-toimistoissa kotoutujien palveluihin vaatii myös lisäresurssia, jotta asiakkaat löytävät oikeaan palveluun oikeaan aikaan.
- Valvonnan resurssit (ELY + TE-tsto) pienet hankittavaan koulutusmäärään nähden.

Oppisopimuskoulutus osana työvoimakoulutusta, tulevaisuuden kehittämistarpeet

Oppisopimuskoulutuksena ei voida järjestää valmentavaa koulutusta eikä työvoimakoulutusta. Jonkin verran on toteutettu ohjelmia, joissa lyhyt RekryKoulutus tai OKM:n rahoittama osatutkinnon mahdollistava työvoimakoulutusjakso tähtää nimenomaan oppisopimuksen solmimiseen ja sitä kautta myös koko tutkintoon.

Oppisopimusjatkot olisivat erittäin hyvä vaihtoehto monella alalla. Koulutusmuotona se on kuitenkin melko haastava ja opiskelijan tulee pystyä myös itsenäiseen opiskeluun. Koulutus vaatii joustoa myös työnantajilta.

OKM:n rahoittamassa työvoimakoulutuksessa ei voi olla palkallista koulutussopimusjaksoa. Jonkin verran koulutusjaksoja on keskeytetty kesäksi ja kyseiselle ajalle on tehty oppisopimus.

Jatkuvan oppimisen tavoite haastaa rahoittajia, työnantajia, työssäolevia ja työnhakijoita. Palvelutuotannon tulee olla selkeää ja tavoitteellista ja rahoitusmuotojen yksiselitteisiä. Aikuisillekin tulee olla mahdollisuus ura- ja palveluohjaukseen sekä oppimisvalmiuksia tukevaan palveluun.

Työnantajat on saatava vahvasti mukaan osaamisen sisältöjen suunnitteluun sekä työpaikoilla tapahtuvaan osaamisen lisäämiseen.

Johtava asiantuntija Päivi Sipiläinen

JAKELU Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

TIEDOKSI Uudenmaan TE-toimisto