LAUSUNTO

6.11.2019

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

ASIA: AMI-SÄÄTIÖN LAUSUNTO VALTIOVARAINVALIOKUNNAN TYÖ- JA ELINKEINOJAOSTOLLE VALTION TALOUSARVIOSTA VUODELLE 2020

Viite: HE 29/2019 vp, teema Pl 32: työvoimakoulutus valtion vuoden 2020 talousarvioesityksessä

Ami-säätiö sr:n pitää elinkeino- ja kasvupolitiikan tavoitteiden saavuttamisen sekä työmarkkinoiden toiminnan ja työllisyyden kehittymisen kannalta myönteisenä sitä, että kaksi vaalikautta jatkuneiden leikkausten jälkeen valtiovalta suuntaa TEM:in ja OKM:n pääluokat yhteenlaskettuina osaamisen ja ammattitaidon kehittämiseen aiempaa enemmän resursseja. **Kokonaiskuvassa ammatillisen koulutuksen järjestäjien säätely ja rahoitus on kuitenkin pirstaloitumassa voimakkaasti; esim. jokaisella erillisellä palvelu- ja rahoitusmuodolla on oma hallinnollinen prosessinsa (haku, hallinnointi, tilastointi ja raportointi)**. Lisäksi lisäresurssit ovat pääasiassa tarkasti kohdennettuja hankintamäärärahoja tai määräaikaisia hankeavustuksia, mikä ei luo koulutuksen järjestäjille ja palveluntuottajille vakaita ja ennakoitavia toimintaedellytyksiä. Tämä heijastuu negatiivisesti palveluiden ensisijaisiin hyödynsaajiin kansalaisiin ja yrityksiin esim. palveluiden jatkuvuuden ja tunnettuisuuden näkökulmista.

Valtion talousarvioesitys 2020 perustuu mm. 1 %:n suuruiseen bkt:n kasvuodotukseen. Tämä ei yksin riitä kohottamaan työllisyysastetta, eikä pienentämään työttömyyttä. Niin ikään kohtaanto-ongelmasta kärsivien yritysten osuus on eurooppalaisittainkin verrattuna suuri ja kasvussa kaikilla päätoimialoilla ja alueilla. Digitalisaatio, automatisaatio ja robotisaatio, mutta myös eri toimialojen rakennemuutokset sekä yritysten konseptien ja liiketoimintamallien nopea uudistuminen syventävät kehitystä, jollei niin yhteiskunta kuin yrityksetkin panosta aiempaa enemmän ja laajemmin osaamisten ja ammattitaidon uudistamiseen. Tarve on yleisesti tunnistettu ja tunnustettu mm. työurien pidentämistavoitteesta käytävässä keskustelussa.

Parlamentaarinen ja laaja-alainen jatkuvan oppimisen reformi työryhmineen onkin päässyt uuden kulttuurin ja toimintapolitiikan kehitystyössä hyvään alkuun. Tuloksia voitaneen odottaa kuitenkin vasta muutaman vuoden päästä. Tämä edellyttää kuitenkin resurssilisäystä julkisen talouden suunnitelman puitteissa; vuoden 2020 talousarvioesityksessä sitä ei ole. Vuonna 2020 nopean työllistymisen tavoitteet voidaan saavuttaa vain nopeasti vaikuttavien toimenpiteiden ja palveluiden kautta. O**n erikoista, että talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (32.30) työvoimapalveluiden piirissä olevien henkilöiden määrä laskee -4,5 % vuoden 2019 tasosta (54 500) vuoden 2020 tasolle (52 000) siirryttäessä**; ammatillisessa työvoimakoulutuksen hankinnassa vastaavat luvut ovat 6 300 ja 5 100 sekä valmennuksissa 3 000 ja 2 000. **Nykyistä pienemmin panoksin osaamisen kehittämiseen työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto ei parane, eivätkä työttömyysjaksot lyhene.**

Yksityisoikeudelliset (osakeyhtiö, säätiö, yhdistys) ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat usein pitkälle erikoistuneita palveluntuottajia, joiden asema on turvattu mm. reformilainsäädännössä. **Yhteiskunnallisesti on tärkeää, että niin opiskelijoiden kuin työnantajienkin monimuotoisiin tarpeisiin vastaa monimuotoinen järjestäjäverkko; niin järjestäjästrategioiden, ala- tai**

aluekohtaisten profiilien, toimintaprosessien ja -mallien kuin palvelutarjonnankin osalta. Yksityisoikeudelliset järjestäjät ovat usein profiloituneet erityisesti työikäisen aikuisväestön ammatilliseen koulutukseen (erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkinnot), tutkintotavoitteiseen, työttömille ja työttömyysuhan alaisille suunnattavaan työvoimakoulutukseen sekä valtakunnallisille erityistoimialoille ja yritysasiakkaille tuotettaviin palveluratkaisuihin osaamisen johtamisen projekteista rekrytoiviin ja osaamisprofiilia täydentäviin koulutuksiin.

Yksityisoikeudellisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien rooli ja osuus mm. vos-rahoitteisissa, tutkintotavoitteisissa työvoimakoulutuksissa ja TEM:in hallinnonalan ei-tutkintotavoitteisessa hankintatoiminnassa (mm. yhteishankinnat: Rekry-, Muutos- ja TäsmäKoulutukset) on ollut ja on edelleen erittäin keskeinen. Suurten volyymien ammattitaitoisina ja vaikuttavina sekä kustannustehokkaina toimijoina ne ovat muodostaneet yhdessä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa työvoimakoulutusten institutionaalisen palveluverkon ja -prosessin rungon, jota yksityisten yritysten tuottama palvelutoiminta täydentää. Pitkällä aikavälillä tarkastellen näin on ollut asia myös aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen osalta; aina ensimmäisten Kaakkois-Aasian pakolaisten saapumisesta 1979 Suomeen. Asemansa vakiinnuttaneina oppilaitoksina ne ovat myös selkeästi hahmottuvia, tunnistettavia ja löydettäviä TEM:in hankkimien tai rahoittamien palveluiden pääasiallisten asiakaskohderyhmien eli aktiivitoimenpiteitten piirissä olevien kansalaisten ja työnantaja-asiakkaitten näkökulmasta.

Valtionosuuksin rahoitettu ammatillinen tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus on tärkeä osa TEM:in ja OKM:n hallinnonalojen yhteistyötä. Päätökset avattavista koulutuksista ja opiskelijaosoitukset tulevat TEM:in puolelta, toimintalainsäädäntö ja rahoitus OKM:n puolelta.
OKM päättää talousarvioesityksen tultua hyväksytyksi tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen vuotuisen kokonaisvolyymin (opiskelijavuosien tavoitemäärä) kohdentamisesta ammatillisen koulutuksen järjestäjäkenttään. Ennen päätöksentekoa OKM pyytää asiasta lausunnon TEM:iltä ja edelleen ELY-keskuksilta. TEM:in hallinnonalan näkemykset ja suositukset eivät kuitenkaan sido miltään osin OKM:tä, vaikka arjen palveluprosessista sekä sen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta vastaavat vain ELY-keskukset yhdessä TE-toimistojen ja koulutuksen järjestäjien kanssa. **TEM:in hallinnonalan ”isännän äänen” tulisikin jatkossa kuulua nykyistä merkittävämmin OKM:n myöntämä työvoimakoulutustehtävän myöntämistä ja rahoituksen suuntaamista koskevissa päätöksissä.**

Valtionosuuksin rahoitetun ammatillisen tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen arjessa **ELY-keskusten ja TE -toimistojen toimintamenojen vähäisyys heikentää varsinaisten hyödynsaajien, potentiaalisten työvoimakoulutettavien kohtaaman palveluprosessin laatua**; sopimustenhallinta, vastuuvirkailijan nimeäminen kullekin koulutukselle, koulutusten avaaminen haettaviksi, ohjaus ja opiskelijaosoitukset saattavat viivästyä tai olla osin puutteellisia. **Koska ammatillisen osaamisen perustellusti jopa kahden viikon mittaisia kartoituksia ei voi rahoittaa ja toteuttaa opiskelijavalintojen yhteydessä valtionosuudella, valintojen ja henkilökohtaistamisen laatu on heikentynyt, mikä johtaa aiempaa useammin keskeytyksiin eli toimenpiteiden vaikuttavuuden laskuun.**

OKM:n uusi ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä kertoimineen on monimutkainen ja vaikeaselkoinen ja siten osaltaan vaikeuttaa myös tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen järjestäjien suunnittelutehtävää. **OKM:n uuteen rahoitusjärjestelmään siirtyminen alensi monilla aloilla tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen opiskelijavuoden (ent. opiskelijapäivän) keskimääräistä yksikköhintaa siitä, mitä se oli TEM:in hankintajärjestelmän aikana. Tämä ei mahdollista ns. ”kalliille” osaamis- ja ammattialoille tuotettua työvoimakoulutusta, eikä tarjoa osatyökykyisten, maahanmuuttajien ja pitkäaikaistyöttömien tarpeiden mukaista riittävien tukipalveluiden valikoimaa.** Koulutuksen järjestäjien jo tekemät tai suunnittelemat päätökset luopua

kannattamattomasta toiminnasta myös tutkintotavoitteisessa työvoimakoulutuksessa saattavat vaarantaa niin kansalaisten kuin yritystenkin mahdollisuudet saada juuri näiden työllistymistarpeita vastaavia alakohtaisia toteutuksia. Rahoitusjärjestelmän työvoimakoulutuksen kertoimien korottaminen varmistaisi koulutuksen järjestäjille paremmat edellytykset toteuttaa ammatillista työvoimakoulutusta.

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus on yhteishankintojen ja erilaisten valmennusten ohella esimerkki vielä hankintajärjestelmän piirissä olevista työvoimakoulutuksista. Erityisesti kotoutumiskoulutuksen kohdalla ELY -keskusten ostajaosaamista tuli kehittää palveluiden laadun ja vaikuttavuuden turvaamiseksi; ostettavien palveluiden määrittelyyn ja kuvaamiseen sekä vastaavasti valittujen palveluntuottajien palvelun ja infrastruktuurin sopimuksenmukaisuuden valvontaan olisikin kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota ja resursseja. **Järjestelmäteknisesti ja kilpailuasetelman osalta vakavan huolen aiheuttaa se, että OPH:n velvoittavan opetussuunnitelman mukaista kotoutumiskoulutusta voivat tuottaa myös tahot, joilla ei ole OKM:n järjestämislupaa, eivätkä ne näin ollen ole OKM:n laadunvalvonnan piirissä, niiden henkilökuntaa ei koske pedagogisen asetuksen velvoitteet, eivätkä niiden henkilöstön työsuhteet ole sidottu voimassaoleviin työehtosopimuksiin.** Ratkaisuesityksenä voi olla kotoutumiskoulutusta koskevan erityistehtävän kirjaaminen osalle järjestäjistä ammatillisen koulutuksen järjestämislupaan.

Ami-säätiö on toteuttanut vuonna 2019 kohtaanto-ongelman helpottamiseksi yhteistyössä TEM:in ja OKM:n kanssa merkittävän määrän (arvoltaan n. 2 M€) lyhyitä ns. ”pilotti” -koulutuksia valtionosuusrahoituksella. Ne ovat saaneet erinomaisen vastaanoton työantajilta ja työntekijöiltä. Lyhyet vos-koulutukset ovat valtiontalouden näkökulmasta panos-tuotossuhteeltaan erinomaisia. **Vuonna 2020 koulutuksen järjestäjän intressissä ei enää ole taloudellisista syistä järjestää valtionosuusrahoituksella tutkintoon tai osatutkintoon johtamatonta pilottien tapaista koulutusta.** Kohtaanto-ongelmaa helpottava työmarkkinoiden tarpeisen mukainen lisäosaaminen olisi kuitenkin usein mahdollista saavuttaa lyhyellä koulutuskokonaisuudella, joita ensi vuonna ei enää rahoiteta valtionosuudella (ns. ”pilotti -koulutukset”).

Pääministeri Antti Rinteen hallitus hakee uusia ratkaisuja ja toimenpiteitä, niin työstä työhön siirtyvien nivelvaiheen joustavoittamiseksi ja pitkäaikaistyöttömien poluttamiseksi takaisin työelämään kuin maahanmuuttajien integroimiseksi yhteiskuntaan ja työelämään. Uudistusten yhteiset päämäärät ovat työllisyysasteen kohottaminen hallituskaudella 75%:iin ja kohtaanto-ongelman tehokas ratkaiseminen. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen kariuduttua palveluiden järjestämistä ollaan siirtämässä yhä enemmän kuntien vastuille. Työllisyydenhoidon kuntakokeiluita aiotaan lisätä ja maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaa jatkokehittää, mutta pääosin kuntien tai kuntayhtymien voimin. **Yksityisoikeudelliset ammatillisen koulutuksen järjestäjät, joiden taustavoimina ovat varsin usein kunnat, esittävät huolensa siitä, että ne joutuvat valitun järjestäjämuotonsa vuoksi heikompaan asemaan työllisyyden hoidon ja maahanmuuttajapalveluiden järjestäjinä ja -tuottajina kuin kunta- tai kuntayhtymämuotoiset.** Tässä suhteessa säädöspohjan ja arjen valintojen pitäisi olla järjestäjämuotoneutraaleja.

Tulosperusteiset hankinnat valmennuksissa ja ei-tutkintotavoitteisissa koulutuksissa ovat uusi ilmiö osana TEM-konsernin hankintajärjestelmää. Uuteen toimintamalliin, joka sisältää palveluntuottajaan kohdistuvan merkittävän liikeriskin, on siirrytty liian nopeasti. Referenssimaissa siirtymäaika on ollut pitkä, sen sijaan Suomessa yhteiskunnallinen uudistus toteutui ”yli yön” -periaatteella. **Tulosperusteisissa malleissa palveluntuottajan on usein mahdoton etukäteen arvioida koulutuksen kannattavuutta tai sitä suoritustasoa, jolla tulospalkkio laukeaa ja projektin kannattavuus turvataan.** Palvelun ostajan tulisikin nykyistä selkeämmin pystyä kuvaamaan tulosperusteisen koulutuksen arviointikriteerit ja tulososuuden kokonaismäärä. **Varsinaisien hyödynsaajien eli kansalaisten ja yritysten näkökulmasta uhkana on tältä osin palvelurakenteen pirstaloituminen,**

epäjatkuvuuskohdat palveluiden saatavuudessa sekä laadun ja vaikuttavuustulosten suuret vaihtelut palveluntuottajittain.

Lisätietoja:

ammattikasvatusneuvos
Timo Karkola
johtaja, rehtori
Ami-säätiö, Amiedu

timo.karkola@amiedu.fi
050 5995 278
www.amiedu.fi