

Asia: VN/18685/2026

Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta työvoimaviranomaiselle pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi vuosina 2026-2028

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry kiittää mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi valtionavustuksesta työvoimaviranomaiselle pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi vuosina 2026–2028.

Asetuksella luotaisiin määräaikainen erityisavustus, jolla työvoimaviranomaiset voisivat järjestää vähintään 25-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille osaamisen kehittämiseen tarkoitettuja palveluita. Avustusta voitaisiin käyttää uraohjaukseen ja valmennukseen sekä enintään kuusi kuukautta kestäviin maksullisiin ammatillisiin valmiuksiin antaviin tai yritystoimintaa tukeviin opintoihin. Opinnoista, palveluista tai niihin liittyvistä materiaaleista ei saisi periä maksua osallistujalta.

Asetuksen tavoite on perusteltu. Pitkäaikaistyöttömyyteen vastaaminen edellyttää työllisyyspalvelujen rinnalle mahdollisuuksia päivittää, täydentää ja suunnata osaamista uudelleen. Koulutuksen tulee perustua työnhakijan palvelutarpeeseen ja kytkeytyä mahdollisimman hyvin alueellisiin työvoima- ja osaamistarpeisiin.

Uuden rahoitusvälineen tulee täydentää olemassa olevia mahdollisuuksia työttömyyden aikaiseen opiskeluun. Se ei saa korvata tai kaventaa muita työvoimaviranomaisen kanssa suunniteltuja koulutus- ja osaamispolkuja. Erityisen tärkeää on varmistaa korkeakoulutasoisen osaamisen kehittämisen sekä ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen johtavien siirtymien mahdollisuudet.

Lausunnon ydinkohdat:

- Pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseen tarkoitettu määräaikainen valtionavustus on perusteltu lisä työvoimapalveluihin.
- Osaamiseteli tulee toteuttaa täydentävänä välineenä, joka ei korvaa tai kavenna muita työttömyyden aikaisia opiskelumahdollisuuksia.
- Koulutuksen tulee perustua yksilölliseen palvelutarpeeseen sekä alueellisiin työvoima- ja osaamistarpeisiin.
- Rahoituksen tulee mahdollistaa laaja-alaisesti myös korkeakoulujen tutkintoon johtamattomat ja siirtymävaiheen osaamiskokonaisuudet, mukaan lukien ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen johtavat polut.
- Kuuden kuukauden enimmäiskesto ei saa rajoittaa koulutuksen tarkoituksenmukaista sisältöä tai johtaa keinotekoiseen lyhentämiseen.
- Korkeakoulujen rooli osaamisetelin toteuttajina tulee tunnistaa täysimääräisesti osana kansallista osaamisjärjestelmää ja niiden tarjoamien koulutusten kustannukset on katettava osaamisetelirahoituksesta. Uusien työvoimapolitiittisten tehtävien ei tule heikentää ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen edellytyksiä ja päällekkäisen rahoituksen tulokinnan tulee kohdistua samoihin kustannuseriin, ei korkeakoulujen yleiseen rahoitus pohjaan.
- Vaikuttavuutta tulee arvioida osallistumisen lisäksi osaamisen kehittymisen jatkopolkujen ja työllistymisen perusteella.

Lausunnon tiivistelmä

Pitkäaikaistyöttömien osaamisen vahvistamiseen kohdennettu lisärahoitus on perusteltu. Mahdollisuus hankkia osallistujalle maksuttomia ja yksilölliseen palvelutarpeeseen perustuvia opintoja voi täydentää työvoimapalvelujen nykyistä keinovalikoimaa ja tukea työmarkkinoille palaamista.

Osaamiseteli tulee kuitenkin rakentaa osaksi olemassa olevaa koulutus- ja palvelujärjestelmää. Uusi rahoitusväline ei saa korvata tai kaventaa muita mahdollisuuksia työvoimaviranomaisen kanssa suunniteltuun opiskeluun. Työttömien osaamistarpeet vaihtelevat ja tarkoituksenmukainen koulutus voi olla yksittäisen osaamisen päivittämisen lisäksi laajempi tutkintoon johtamaton korkeakoulutasoinen kokonaisuus tai siirtymä ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen.

Rahoitettavien opintojen määritelmän tulee tämän vuoksi olla riittävän laaja. Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen lisäksi tulee voida hyödyntää muita korkeakoulun järjestämiä tutkintoon johtamattomia, myös erillisellä opinto-oikeudella toteutettavia opintokokonaisuuksia. Koulutuksen tulee voida vahvistaa ammatillisten valmiuksien lisäksi esimerkiksi työssä tarvittavaa kieli- ja digiosaamista.

Korkeakoulujen osallistuminen palveluntuottajina edellyttää selkeää rahoitusmallia. Osaamissetelin kautta hankitun koulutuksen kustannuksia ei tule siirtää korkeakoulujen perusrahoituksen katettavaksi. Päällekkäisen julkisen rahoituksen kieltäminen on perusteltu, mutta sen tulee kohdistua samoihin kustannuksiin eikä koulutuksen järjestäjän yleiseen julkiseen rahoitukseen.

Valtionavustuksen tarkoitus ja suhde muihin osaamisen kehittämisen välineisiin

Valtionavustuksen tarkoitus pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi on perusteltu. Osallistujalle maksuton koulutus vähentää taloudellisia esteitä osaamisen päivittämiseksi ja työllistymissuunnitelmaan perustuva käyttö mahdollistaa koulutuksen kytkemisen työnhakijan yksilölliseen palveluprosessiin.

Osaamisseteli tulee nähdä työvoimapolitiikan täydentävänä välineenä. Se ei saa korvata mahdollisuutta suunnitelmalliseen, työvoimaviranomaisen kanssa yhteensovitettuun opiskeluun muiden järjestelmien kautta. Yleiset opiskelun mahdollisuudet ja kohdennettu tuki palvelevat erilaisia tilanteita, eikä niiden välillä ole tarkoituksenmukaista rakentaa keinotekoisia vastakkainasettelua.

Osa työnhakijoista tarvitsee yksittäistä lyhyttä koulutusta. Toisille tarkoituksenmukaisin ratkaisu on useammasta opintojaksosta muodostuva osaamiskokonaisuus tai siirtymä uudelle koulutus- ja osaamistasolle. Rahoitusvälineen tulee mahdollistaa molemmat silloin, kun ratkaisu perustuu työnhakijan palvelutarpeeseen ja parantaa tämän työmarkkina-asemaa.

Osaamissetelin käyttöönotto ei myöskään saa heikentää niiden työnhakijoiden koulutusmahdollisuuksia, jotka jäävät asetuksen vähintään 25 vuoden ikärajan ulkopuolelle. Erityisesti ammatillisen tutkinnon suorittaneiden nuorten sekä kotoutuja-asiakkaiden tarkoituksenmukaiset korkeakoulutukseen johtavat osaamis- ja siirtymäpolut tulee turvata muiden tukimuotojen kautta.

5 § Avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Asetusluonnoksen 5 § edellyttää työvoimaviranomaiselta suunnitelmaa pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämisestä sekä arviota palveluiden tarpeesta. Lähtökohta on perusteltu, mutta yhteyttä alueen osaamis- ja työvoimatarpeisiin tulee vahvistaa.

Työvoimaviranomaisen suunnitelmassa tulee kuvata, millä tavoin hankittavat opinnot ja palvelut vastaavat alueella tunnistettuihin osaamis- ja työvoimatarpeisiin. Valmistelussa on

tarkoituksenmukaista hyödyntää työnantajien, koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen ja muiden alueellisten toimijoiden käytettävissä olevaa ennakkointitietoa.

5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 kohta:

3. kuvauksen siitä, miten suunnitellut opinnot ja palvelut vastaavat alueen työvoima- ja osaamistarpeisiin sekä miten palveluiden tuloksia seurataan.

Täsmennys vahvistaisi rahoituksen tavoitteellista kohdentumista ilman tarpeettoman raskaan uuden suunnitteluprosessin rakentamista.

7 § Avustuksen käyttämisen edellytykset ja opintojen sisältö

Asetusluonnoksen mukaan avustusta voidaan käyttää enintään kuusi kuukautta kestäviin maksullisiin ammatillisia valmiuksia antaviin tai yritystoimintaa tukeviin opintoihin.

Opintojen määritelmä on asetuksen tavoitteeseen nähden tarpeettoman kapea. Työmarkkinoilla tarvittava osaaminen voi tarkoittaa ammattikohtaisen osaamisen lisäksi esimerkiksi ammatillista kielitaitoa, digitaalista osaamista, korkeakoulutasoisen osaamisen täydentämistä tai siirtymää uudelle osaamisalalle.

7 § alkuosaa ehdotetaan täsmennettäväksi seuraavasti:

Myönnettyä valtionavustusta saa käyttää pitkäaikaistyöttömän maksullisten yksityisten uraohjaus- ja valmennuspalveluiden sekä enintään kuusi kuukautta kestävien maksullisten ammatillisia valmiuksia, kielitaitoa tai muuta työmarkkinoilla tarvittavaa osaamista kehittävien taikka yritystoimintaa tukevien opintojen järjestämiseen, jos:

Määritelmän tulee mahdollistaa myös korkeakoulutasoinen osaamisen täydentäminen silloin, kun se vastaa työnhakijan tarpeeseen ja parantaa työllistymisedellytyksiä.

Korkeakoulutasoisten osaamis- ja siirtymäkokonaisuuksien hyödyntäminen

Korkeakoulujen tulee voida toimia osaamissetelillä rahoitettavan koulutuksen tarjoajina yhdenvertaisesti muiden koulutuksen järjestäjien kanssa.

Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen lisäksi rahoituksen piirissä tulee voida käyttää muita korkeakoulun järjestämiä tutkintoon johtamattomia opintokokonaisuuksia, jotka voidaan toteuttaa esimerkiksi erillisellä opinto-oikeudella tai muuna jatkuvan oppimisen koulutuksena. Sääntelyn tulee olla riittävän joustavaa myös uusille koulutusmuodoille eikä sitä tule sitoa vain nykyisiin institutionaalsiin toteutustapoihin.

Erityisesti ammatillisen tutkinnon suorittaneiden pitkäaikaistyöttömien kohdalla tarkoituksenmukaisin seuraava vaihe ei aina ole uusi toisen asteen koulutus. Työllistymistä voi tukea paremmin korkeakoulutasoinen siirtymä- tai osaamiskokonaisuus. Tällaiset koulutusratkaisut tukevat samanaikaisesti työllistymistä ja kansallista tavoitetta osaamis- ja koulutustason nostamisesta.

Osaamissetelillä suoritettun korkeakouluopinnon tulee mahdollisuuksien mukaan tuottaa tunnistettavaa ja myöhemmin hyödynnettävää osaamista. Suoritusten tulee voida muodostaa osa myöhempää laajempaa osaamis- tai tutkintopolkua korkeakoulun normaalien hyväksilukemista ja osaamisen tunnistamista koskevien periaatteiden mukaisesti.

Opintojen kuuden kuukauden enimmäiskesto

Osaamisseteli on lähtökohtaisesti rajattu nopeaksi työmarkkinoille palaamista tukevaksi välineeksi. Tätä tavoitetta voidaan pitää perusteltuna, mutta kuuden kuukauden enimmäiskestoa ei tule käyttää yleisenä lähtökohtana sille, kuinka pitkä työttömän työnhakijan tarkoituksenmukainen koulutus voi olla.

Koulutuksen vaikuttavuus ei määräydy yksinomaan sen lyhyiden perusteella. Työnhakijan osaamistarve voi edellyttää yksittäistä lyhyttä koulutusta tai useista opinnoista muodostuvaa suunnitelmallista kokonaisuutta.

Kuuden kuukauden raja voidaan hyväksyä tämän määräaikaisen rahoitusvälineen erityispiirteenä, jos se ei johda koulutusten keinotekoiseen pilkkomiseen eikä rajoita mahdollisuutta rakentaa osaamissetelillä suoritettavista opinnoista osa pidempää koulutuspolkua.

Rajausta ei tule myöskään käyttää perusteena kaventaa muiden järjestelmien kautta tuettavien korkeakouluopintojen laajuutta tai kestoja.

8 § Hyväksyttävät kustannukset ja korkeakoulujen rahoitusvastuu

Päällekkäisen julkisen rahoituksen estäminen on perusteltua. Asetusluonnoksen nykyinen sanamuoto jättää kuitenkin tulkinnanvaraa siitä, missä tilanteessa koulutuksen järjestäjän saama muu valtionrahoitus estää osaamissetelirahoituksen käyttämisen.

Tulkinta on erityisen merkittävä korkeakouluille ja muille koulutuksen järjestäjille, joiden toimintaan kohdistuu yleistä julkista rahoitusta, mutta jotka voivat samanaikaisesti tarjota erikseen hinnoiteltuja jatkuvan oppimisen koulutuspalveluita.

Säätelyn tulee estää saman kustannuksen rahoittaminen kahteen kertaan. Koulutuksen järjestäjän yleinen julkinen rahoitus ei sen sijaan saa itsessään estää osallistumista palveluntuottajana.

8 § 3 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi seuraavasti:

Valtionavustusta ei kuitenkaan myönnetä siltä osin kuin samoihin 1 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin myönnetään valtionosuutta tai muuta valtion rahoitusta.

Samalla toimeenpanossa on varmistettava, että osaamissetelillä hankittavan koulutuksen kustannukset katetaan tarkoitukseen osoitetusta rahoituksesta. Työllisyys- ja osaamispoliittisten tehtävien lisääntyminen ei saa johtaa siihen, että koulutuksen tosiasiallisia kustannuksia siirretään ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen katettavaksi.

Jos korkeakoulujen koulutustarjontaa hyödynnetään nykyistä laajemmin työvoimapolitiikan välineenä, myös toiminnan rahoituksen tulee vastata sille asetettuja tehtäviä.

Vaikutukset korkeakouluihin

Asetuksen vaikutuksia on tarpeen tarkastella myös korkeakoulujen näkökulmasta. Osaamissetelin käyttöönotto voi vaikuttaa jatkuvan oppimisen ja avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kysyntään sekä korkeakoulujen koulutustarjontaan, ohjaukseen ja resursointiin.

Vaikutusarvioinnissa tulee tarkastella ainakin:

- koulutuksen kysynnän muutoksia
- korkeakoulujen ohjaus- ja neuvontatarpeita
- koulutusten järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia ja rahoituksen riittävyyttä

- vaikutuksia korkeakoulutasoiin osaamis- ja siirtymäpolkuihin
- vaikutuksia ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen siirtymiseen.

Uuden rahoitusvälineen vaikutuksia tulee arvioida suhteessa myös muihin työttömien opiskelua ja jatkuvaa oppimista koskeviin uudistuksiin. Yksittäiset muutokset voivat yhdessä muuttaa merkittävästi korkeakoulujen roolia työvoima- ja osaamispolitiikan toteuttajina.

Vaikuttavuuden seuranta

Osaamisseteli on uusi ja määräaikainen rahoitusväline. Sen toimeenpanosta tulee muodostaa riittävä tietopohja sen arvioimiseksi, millaiset osaamisen kehittämisen ratkaisut toimivat eri työnhakijaryhmillä ja erilaisissa alueellisissa työmarkkinatilanteissa.

Seuranta ei saa perustua vain koulutukseen osallistuneiden määrään. Olennaista on tarkastella myös opintojen suorittamista, syntynyttä osaamista, jatkokoulutukseen siirtymistä sekä työllistymistä.

Samalla tulee välttää uuden raskaan rinnakkaisen raportointijärjestelmän rakentamista. Seurannassa tulee hyödyntää mahdollisimman pitkälle olemassa olevia koulutus- ja työvoimapalveluiden tietovarantoja.

Osaamisseteli voi muodostua käyttökelpoiseksi työvoima- ja osaamispolitiikan välineeksi, jos se täydentää olemassa olevia palveluita, mahdollistaa tarkoituksenmukaiset korkeakoulutasoiset osaamispolut, kohdistuu todellisiin osaamistarpeisiin ja sen rahoitus vastaa koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Jari Multisilta

puheenjohtaja

Anna Välimaa

va. toiminnanjohtaja

Ylönen Nina
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry