

# Jatkuvan oppimisen lisääminen työelämässä – LUONNOS

*Työryhmän ehdotukset*

## 1 Johdanto

Hallituksen kannanotoissa työllisyystoimista 11.2.2022 todetaan, että hallitus asettaa kolmikantaisen työryhmän valmistelemaan toimia, joilla voidaan lisätä jatkuvaa oppimista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat hallituksen päätöksen toimeenpanoa varten työryhmän, jonka tehtävänä laatia 30.4.2022 mennessä ehdotukset toimista, joilla työnantajien koulutuskorvaukseen ja -vähennykseen sekä ammattitutkintostipendiin käytettävät resurssit kohdennettaisiin uudelleen jatkuvan oppimisen tukemiseksi Työllisyysrahaston oma päätöksenteko ja hallinto huomioiden. Työryhmän pitää huomioida myös Työllisyysrahaston tehtäviä pohtineiden selvityshenkilöiden raportti.

Työryhmä voi esittää myös muita toimenpiteitä jatkuvan oppimisen edistämiseksi, joilla nostetaan työikäisen väestön osaamistasoa ja parannetaan työn tuottavuutta huomioiden eri kokoiset työpaikat. Työryhmän toimikaudeksi määriteltiin 14.3.2022 – 30.4.2022.

Ministeriöt asettivat pyydettyjen jäsenesitysten perusteella 14.3.2022 työryhmän, johon kuuluivat:

- Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö, puheenjohtaja
- Osastopäällikkö Heli Backman, sosiaali- ja terveysministeriö, varapuheenjohtaja
- Johtava asiantuntija Elina Sojonen, Akava ry
- Johtava asiantuntija Mirja Hannula, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry
- Johtaja Kirsi Heinivirta, Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus
- Osaamis- ja koulutuspolitiikan asiantuntija Mertzi Bergman, KT Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat
- Opetusneuvos Ulla Mäkeläinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Erityisasiantuntija Joni Rehunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- Koulutus- ja työvoimapolitiikan asiantuntija Mikko Laakkonen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Projektipäällikkö Päivi Ojala, Suomen Yrittäjät ry
- Asiantuntija Riina Nousiainen, STTK ry
- Erityisasiantuntija Minna Nieminen, työ- ja elinkeinoministeriö
- Johtaja, asiakkuudet Tuulikki Saari, Työllisyysrahasto
- Neuvotteleva virkamies Tanja Mikkonen, valtiovarainministeriö

Työryhmän ja sihteerinä toimivat erityisasiantuntija Saara Ikkela opetus- ja kulttuuriministeriöstä, hallitussihteeri Pekka Paaermaa sosiaali- ja terveysministeriöstä ja erityisasiantuntija Janne Savolainen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Tähän muistioon on koottu nykytilan kuvaus jatkuvasta oppimisesta työelämässä sekä etuuksista ja tuista, joihin käytettävien resurssien uudelleenkohdentamisesta työryhmältä odotetaan ehdotuksia. Muistioon on nostettu Työllisyysrahaston tehtäviä selvittäneiden henkilöiden keskeiset ehdotukset sekä arviot niiden toteutuksesta ja vaikutuksista. Muistion viimeiseen lukuun on koottu työryhmän ehdotukset.

## 2 Nykytila

### 2.1 Jatkuva oppiminen työelämässä

Jatkuvalla oppimisella vastataan tarpeeseen kehittää ja uudistaa osaamista elämän ja työuran eri vaiheissa. Osa jatkuvasta oppimisesta on tavoitteellista, eri tavoin organisoitua tietojen ja taitojen kasvattamista ja osa arkipäivässä tapahtuvaa kehittymistä. Suuri osa työuran aikaisesta oppimisesta tapahtuu työpaikoilla työnantajien hankkimina osaamispalveluina ja merkittävästi muulla tavoin työssä oppimisena.

Jatkuvan oppimisen julkinen palvelu- ja etuusjärjestelmä jakautuu useille eri hallinnonaloille. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle kuuluvat perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, korkeakoulut ja vapaa sivistystyö sekä taiteen perusopetus. Työikäiset voivat hakeutua kaikkiin näihin koulutusmuotoihin, ja osassa niistä järjestetään myös erityisesti aikuisille räätälöityjä koulutuskokonaisuuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla on myös tutkintoon johtava työvoimakoulutus. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on tutkintoon johtamaton työvoimakoulutus. Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa suuresta osasta työikäisten koulutuksen aikaisia etuuksia kuten aikuiskoulutustuesta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyy parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus, jossa jatkuvaa oppimista tarkastellaan kokonaisuutena. Parlamentaarisen ryhmän linjaukset valmistuivat 17.12.2020 ([Osaaminen turvaa tulevaisuuden. Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset](#)). Jatkuvan oppimisen uudistuksen visiona on, että kaikilla on merkityksellisen elämän edellyttämät tiedot, taidot ja osaaminen, että jokainen kehittää osaamistaan työuran aikana ja että osaaminen uudistaa työelämää ja työelämä osaamista. Vision pohjalta on asetettu jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteet. Keskeisimpiä tavoitteita ovat väestön osaamistason nousu, työllisyysasteen paraneminen, osallistumisen tasa-arvon lisääntyminen sekä osaavan työvoiman saatavuuden paraneminen. Parlamentaarinen ryhmä linjasi 27 toimenpidettä, joita tavoitteisiin pääsemiseksi käynnistetään. Keskeisiä toimenpiteitä ovat osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen edistäminen, koulutustarjonnan ja muiden osaamispalveluiden uudistaminen, ennakoinnin ja etuusjärjestelmän kehittäminen, jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuuden käyttöönotto sekä uuden työn ja osaamisen liittoa vahvistavan rakenteen luominen.

Työelämässä ja yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset lisäävät tarvetta työuran aikaiseen oppimiseen. Osittain muutokset ovat ennakoitavissa (väestörakenteen muutos), osittain eivät (koronapandemian tai Ukrainan sodan aiheuttamat äkilliset muutokset työmarkkinoihin). Tarpeet työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ovat kuitenkin mittavia eikä ole mahdollista, että kaikkiin jatkuvan oppimisen tarpeisiin voitaisiin julkisin varoin vastata. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että rajalliset julkiset voimavarat kohdennetaan yhteiskunnan ja työelämän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Koulutustarjonnan ja muiden palvelujen tulee mahdollistaa osaamisen kehittäminen työn tai perhe-elämän ohessa ja kohdentaa julkisin varoin tuettua koulutusta erityisesti niille ryhmille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Myös etuusjärjestelmän tulisi tukea näitä tavoitteita.

Lisätietoja jatkuvan oppimisen järjestelmästä, tilastoja jatkuvasta oppimisesta sekä linjausten toimeenpanosta ja valmisteluaineistosta löytyy uudistuksen hankesivuilta: <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM033:00/2019>.

## 2.2 Ammattitutkintostipendi

Ammattitutkintostipendillä tuetaan aikuisten ammatillista kehittymistä ja osaamisen uudistumista. Ammattitutkintostipendi on kertakorvauksena maksettava etuus. Ammattitutkintostipendiin on oikeus henkilöllä, joka on suorittanut ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisen ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon. Tutkinnot suoritetaan näyttötutkintoina. Stipendiä on haettava Työllisyysrahastosta vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta.

Stipendin myöntämisen edellytyksenä on viiden vuoden työhistoria. Työssäoloaika lasketaan työntekijän eläkelain (395/2006) 3 §:ssä mainittujen työeläkelakien mukaista eläkettä kartuttavien ansioiden perusteella yrittäjän eläkelakia (1272/2006) ja maatalousyrittäjän eläkelakia (1280/2006) lukuun ottamatta. Stipendiin oikeuttava työssäoloaika määritellään jakamalla vuoden aikana saadut ansiot jakajalla, jota tarkistetaan vuosittain indeksin muutosta vastaavasti. Työhistoriaan lasketaan vastaavasti myös EU:n ja ETA:n jäsenvaltiossa sekä Sveitsissä tehty työaika yrittäjänä toimimista lukuun ottamatta, jos hakija esittää työskentelystään riittävän ja luotettavan selvityksen. Viiden vuoden työhistoriaavaatimuksen tarkoituksena on kohdistaa ammattitutkintostipendin kautta tapahtuva opiskelun tukeminen jo vakiintuneesti työelämässä olleille henkilöille.

Lisäksi stipendin myöntämiseksi edellytetään, että hakija on tutkinnon suorittaessaan alle 68-vuotias ja että hän asuu Suomessa. Tutkinnon suorittamisajankohdaksi katsotaan tutkintotodistuksen päiväys. Suomessa asuminen määritellään asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteista annetun lain (16/2019) perusteella. Stipendin suuruus on tällä hetkellä 414 euroa.

Vuosi	Ammatilliset perustutkinnot	Ammattitutkinnot	Erikoisammattitutkinnot
2019	3 553 881 €	4 337 996 €	2 647 585 €
2020	3 315 600 €	4 530 800 €	2 770 400 €
2021	3 102 800 €	4 645 600 €	2 666 800 €

Taulukko 1. Maksetut stipendit tutkintotyypeittäin. Lähde: Työllisyysrahasto

Vuosi	Ammatilliset perustutkinnot	Ammattitutkinnot	Erikoisammattitutkinnot
2019	34 400 €	84 000 €	106 800 €
2020	37 200 €	88 400 €	120 800 €
2021	40 400 €	100 000 €	110 800 €

Taulukko 2. Valtion palveluksessa oleville maksetut stipendit. Lähde: Työllisyysrahasto

Ammattitutkintostipendejä maksettiin vuonna 2020 yhteensä 10,6 milj. euroa 26 443 saajalle, joista valtion palveluksessa oleville maksettiin 246 400 euroa 616 saajalle. Suoritetuista tutkinnoista eniten stipendejä haettiin ammattitutkintojen perusteella 42,7 %. Perustutkinnot pysyivät toisella sijalla 31,2 %, vaikka osuus oli edellisvuoteen verrattuna laskusuuntainen. Kolmanneksi eniten stipendejä haettiin erikoisammattitutkintojen perusteella 26,1 %. Ammattitutkintostipendin suuruus on nykyisin 414 euroa, jos stipendi myönnetään 1.1.2022 tai sen jälkeen suoritetun tutkinnon perusteella. Etuus on veroton kertakorvaus, joka myönnetään tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Vuosi	Ammatilliset perustutkinnot	Ammattitutkinnot	Erikoisammattitutkinnot
2019	8 849	10 759	6 579
2020	8 280	11 316	6 915
2021	7 845	11 698	6 714

Taulukko 3. Myönnetyt ammattitutkintostipendit tutkintotyypeittäin. Lähde: Työllisyysrahasto

Vuosi	Ammatilliset perustutkinnot	Ammattitutkinnot	Erikoisammattitutkinnot
2019	86	209	267
2020	93	221	302
2021	101	254	278

Taulukko 3. Valtion palveluksessa oleville myönnetyt stipendit. Lähde: Työllisyysrahasto

Ammattitutkintostipendin saajien suorittamista tutkinnoista yleisimmät olivat vuonna 2020: sosiaali- ja terveysalan perustutkinto (9 % myönnetyistä stipendeistä), lähiesimiestyön ammattitutkinto (9 %) ja tuotekehitystyön erikoisammattitutkinto (5 %). Myönnetyt stipendit menevät merkittävässä määrin erilaisiin johtamistaitoja kehittäviin ammattitutkintoihin. Vuonna 2020 noin 64 prosenttia stipendin saajista oli naisia.

Ammattitutkintostipendi on alun perin syntynyt tukemaan työelämän tutkintojen, näyttötutkintojen, kehitystä erityisesti alanvaihtoilanteessa oleville. Sen nimi oli näyttötutkinnon perusteella maksettava ammattikoulutusraha. Vuodesta 2018 lähtien kaikki ammatillisen tutkinnon osat ja tutkinto suoritetaan osoittamalla osaaminen näytöissä. Koulutuksen järjestäjät eivät ole vuodesta 2018 lähtien voineet periä maksuja pelkästään näytön toteuttamisesta, joten stipendillä ei tarvitse kattaa näyttötutkintoon osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia.

Käytettävissä ei ole tutkimuksia ammattitutkintostipendin vaikuttavuudesta. Ammattitutkintostipendin vaikuttavuutta on kuitenkin pidetty heikkona ja siihen käytettäviä resursseja on esitetty uudelleen kohdennettaviksi<sup>1</sup>. Koska kyseessä on kuitenkin varsin pieni kertakorvaus, ei ammattitutkintostipendillä todennäköisesti ole merkittävää työllisyysvaikutusta tai vaikutusta kouluttautumispäätöksiin.

Aikuiskoulutusetuksien ja koulutukseen osallistumisen kohdentumisen kannalta ammattitutkintostipendin lakkauttaminen ilman korvaavia toimia voisi olla ongelmallista, sillä tämä saattaisi entisestään vinouttaa koulutukseen osallistumista. Ammattitutkintostipendin saa ammatillisen koulutuksen tutkintoihin, joissa erityisesti perustutkintoja suorittavat vähemmän koulutetut ryhmät. Täten ammattitutkintostipendin lakkauttaminen saattaisi kasvattaa vähemmän koulutettujen ryhmien aliedustusta, vaikka vaikutus olisikin vähäinen.

## 2.3 Koulutuskorvaus- ja vähennys

Koulutuskorvauksen ja koulutusvähennyksen tarkoituksena on parantaa työnantajan mahdollisuuksia järjestää työntekijöilleen heidän ammatillista osaamistaan kehittävä koulutusta.

<sup>1</sup> Huttula Tapio & Yli-Suomi Riikka-Maria. 2021. Työllisyysrahasto työn murroksessa: Näkökulmana jatkuva oppiminen ja työkyvyn ylläpitäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:20.

Koulutusvähennys on työnantajan verotuksessa tehtävä laskennallinen lisävähennys, joka perustuu elinkeinotoiminnassa tai maataloudessa työskentelevien työntekijöiden palkkamenoihin. Elinkeinotoiminnan tai maatalouden tulosta vähennettävän koulutusvähennyksen määrä on laskennallisesti noin puolet koulutusajan palkkakuluista. Koulutusvähennyksen saa enintään kolmelta koulutuspäivältä työntekijää kohden. Koulutusvähennyksen vähimmäismäärä on yksi koulutuspäivä työntekijää kohti eli kuusi tuntia koulutusta. Koulutusvähennyksestä säädetään elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL, elinkeinoverolaki) 56 §:ssä ja maatilatalouden tuloverolain (MVL) 10 f §:ssä.

Työnantaja on oikeutettu koulutusvähennykseen niiden työntekijöiden osalta, jotka työskentelevät työnantajan harjoittamassa EVL 1 §:n 1 momentissa tarkoitettussa elinkeinotoiminnassa tai MVL 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa maataloudessa. Myös työnantajana toimiva maatalousyhtymä on oikeutettu koulutusvähennykseen. Koulutusvähennyksestä ei saa sellaisten työntekijöiden koulutuksesta, joiden palkkakustannuksiin on verovuonna myönnetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (7 luvun 1 §) tarkoitettua palkkatukea.

Koulutusvähennyksen edellytyksenä on, että työnantajan järjestämä koulutus perustuu työnantajan laatimaan koulutussuunnitelmaan. Koulutussuunnitelmasta säädetään yhteistoimintalaissa (laki yhteistoiminnasta yrityksissä, 16 §) ja laissa taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä (3 §). Työnantaja, johon sovelletaan yhteistoimintalakia, laatii koulutussuunnitelman tämän lain mukaan. Jos työnantaja ei kuulu yhteistoimintalain piiriin, koulutussuunnitelma on laadittava taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain mukaan.

Koulutussuunnitelman on katettava koko henkilöstö tarkoituksenmukaisella tavalla ryhmiteltynä, esimerkiksi henkilöstöryhmittäin. Koulutussuunnitelmaan ei tarvitse yksityiskohtaisesti kirjata koulutuksia, vaan yleisempi kuvaus tulevista koulutuksista on riittävä.

Koulutusvähennys on arvioitu tehottomaksi ja hallinnollisesti raskaaksi tueksi yrityksille<sup>2</sup>. Koulutusvähennyksen käyttö on jäänyt alkuperäistä arviota vähäisemmäksi ja edellytykset vähennyksen saamiselle on arvioitu työläiksi suhteessa saatavaan verohyötyyn (mm. koulutussuunnitelman laatiminen). Hallituksen esityksessä (HE 95/2013) koulutusvähennyksestä aiheutuvaksi veromenetykseksi arvioitiin vuositasolla noin 57 milj. euroa kun toteutunut menetys vuosina 2019 ja 2020 oli noin 10-12 milj. euroa. Odotettua alhaisempi käyttö kertoo osaltaan siitä, ettei koulutusvähennys ole täyttänyt sille asetettuja tavoitteita eli lisäämään työntekijöiden koulutusta.

Koulutusvähennyksen saajia oli vuonna 2020 3572, joista 376 henkilöasiakkaita eli yksityisiä elinkeinonharjoittajia/toiminimiyrittäjiä sekä avoimia yhtiöitä ja kommandiittiyhtiöitä. Koulutusvähennykset yhteensä olivat 50,3 miljoonaa euroa, josta 803 000 euroa kohdentui henkilöasiakkaille. Yhteisöasiakkaista 17 prosenttia oli yli 50 miljoonan euron liikevaihdon omaavia yhteisöjä ja näiden saama osuus vähennyksistä oli 60 prosenttia. Alle kahden miljoonan liikevaihdon omaavia oli 25 prosenttia ja heidän saamansa osuuksista oli neljä prosenttia.

Veromenetyksen budjettivaikutus on arvioitu laskemalla koulutusvähennysten määrästä osuus, joka olisi verotettu ilman vähennysoikeutta. Yhteisöjen osalta vero on 20 % verotettavista tuloista. Luonnollisille henkilöille verotuen arviointi on hankalampaa progressiivisesta verotuksesta johtuen. Laskelmassa on niiden osalta käytetty karkeaa veroprosenttioletusta 30 %.

Luonnollisille henkilöille (eli tässä tapauksessa henkilöyhtiöille ja yhtymille) tätä verotukea ei ole kovin tarkkaan arvioitu, koska sen merkitys on häviävän pieni verrattuna yhteisöihin. Laskelmassa on niiden osalta tosiaankin käytetty karkeaa veroprosenttioletusta 30 %.

Liikevaihtoluokka	Asiakkaiden lukumäärä	Koulutusvähennykset yhteensä	%-osuus saajista	%-osuus vähennyksistä
<b>A. yli 50 000 000 eur</b>	531	29 700 336,43	17 %	60 %
<b>B. 10 000 000 - 49 999 999 eur</b>	824	13 010 526,20	26 %	26 %
<b>C. 2 000 000 - 9 999 999 eur</b>	1033	5 146 832,53	32 %	10 %
<b>D. 1 000 000 - 1 999 999 eur</b>	372	901 825,57	12 %	2 %

<sup>2</sup> Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti, VM julkaisuja 12/2017

<b>E. 0 - 999 999 eur</b>	436	744 937,75	14 %	2 %
<b>Yhteensä</b>	<b>3196</b>	<b>49 504 458,48</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Taulukko 5. Koulutusvähennyksen saaneet yhteisöasiakkaat ja vähennykset yhteensä vuonna 2020. Lähde: Verohallinto

Liikevaihtoluokka	Asiakkaiden lukumäärä	Koulutusvähennykset yhteensä	%-osuus saajista	%-osuus vähennyksistä
<b>B. yli 10 000 000 eur</b>	9	300 831,28	2 %	37 %
<b>C. 2 000 000 - 9 999 999 eur</b>	259	428 452,69	69 %	53 %
<b>D. 1 000 000 - 1 999 999 eur</b>	46	36 803,55	12 %	5 %
<b>E. 0 - 999 999 eur</b>	62	37 246,81	16 %	5 %
<b>Yhteensä</b>	<b>376</b>	<b>803 334,33</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Taulukko 5. Koulutusvähennyksen saaneet henkilöasiakkaat ja vähennykset yhteensä vuonna 2020. Lähde: Verohallinto

Koulutuskorvausta voi saada yhteisö, jolla ei ole oikeutta verottajan myöntämään koulutusvähennykseen elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 56 §:n 6 momentin tai maatilatalouden tuloverolain (543/1967) 10 f §:n 6 momentin perusteella. Koulutuskorvausta voivat saada tuloverolain 20 ja 21 §:ssä tarkoitetut yhteisöt (esim. kunnat ja seurakunnat), tuloverolain 21 a §:ssä tarkoitetut yliopistot, yhdistykset, säätiöt ja tuloverolain 21 b §:ssä tarkoitetut ammattikorkeakoulut. Valtion virastot eivät ole oikeutettuja koulutuskorvaukseen vuodesta 2021 alkaen. Valtion virastot hakivat koulutuskorvausta vuodelta 2020 ja sitä aikaisemmilta vuosilta valtiovarainministeriöltä. Koulutuskorvaus ei koske kotitaloustyöntantajia.

Koulutuskorvauksen saamisen edellytyksenä on koulutussuunnitelma, johon koulutus sisältyy työnantajan järjestämään koulutusta, joka ylläpitää ja edistää työntekijän ammatillista osaamista ja se, että koulutuksen kesto koskevat edellytykset täyttyvät ja työntekijälle maksetaan koulutuksen ajalta palkkaa.

Koulutuskorvausta ei voi saada niiden työntekijöiden koulutuksesta, joiden palkkakustannuksiin on myönnetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 7 luvun 1 §:ssä tarkoitettua palkkatukea.

Koulutuskorvauksen perusteena oleva palkkakustannus lasketaan kertomalla keskimääräinen päiväpalkka koulutuskorvaukseen oikeutettavien koulutuspäivien määrällä. Koulutuskorvauksen määrä on 10 prosenttia koulutuskorvauksen perusteena olevasta palkkakustannuksesta. Keskimääräinen päiväpalkka lasketaan jakamalla työnantajan työttömyysvakuutusmaksun perusteena oleva vakuutusvuoden palkkasumma työnantajan keskimääräisellä työntekijämäärällä. Saatua osamäärä jaetaan luvulla 200.

Koulutuskorvausta maksettiin vuonna 2020 11,6 miljoonaa euroa 609 työnantajalle, joista 305 oli kuntia, 164 yhdistyksiä ja säätiöitä, 95 seurakuntia sekä 10 yliopistoa ja 41 muita työnantajia. Korvausta hakivat lähes kaikki Suomen kunnat.

Koulutuskorvausta on syytä tarkastella yhdessä koulutusvähennyksen kanssa, koska niillä pyritään pitkälti samoihin tavoitteisiin.

Tiedossa ei ole koulutuskorvauksen vaikuttavuutta (koulutukseen osallistuminen, työllisyys) koskevaa tutkimusta. Ulkomaisessa tutkimuksessa työnantajan tarjoaman koulutuksen on havaittu lisäävän osallistujien työllisyyttä<sup>3</sup>. Tutkimusten ongelmana on koulutukseen osallistumiseen liittyvän valikoitumisen huomioon ottaminen. Tutkimuksissa on myös huomioitu myös yksityinen sektori. Työllisyysvaikutukset voivat koulutuskorvausta saavilla työnantajasektoreilla poiketa yksityisestä sektorista esimerkiksi, koska työttömäksi joutumisen riski on suurempi.

<sup>3</sup> Matteo Picchio, Jan C. van Ours (2013) : Retaining through training even for older workers, Economics of Education Review, Volume 32.

## 2.4 Aikuiskoulutustukeen tehdyt muutokset

Aikuiskoulutustukea koskevia säännöksiä uudistettiin 1.8.2020 lukien. Uudistuksen tavoitteena oli erityisesti lisätä työn ohella tapahtuvaa opiskelua. Uudistuksen johdosta, tukikuukausien aikana maksettavan tuen määrään vaikuttavat palkka- tai muut tuloja vaikuttavat aikuiskoulutustuen määrään tulojen maksukuukautena. Aiemmin tulot vaikuttivat niiden ansaintakuukautena. Huomioon otettavien tulojen suojaosasta luovuttiin. Ennen uudistusta suojaosan ylittävistä tuloista 80 prosenttia vähennettiin tuesta. Aikuiskoulutustukea myönnetään uudistuksen johdosta opintoihin, jotka ovat laajuudeltaan yhteensä vähintään neljä opinto- ja osaamispistettä. Aikuiskoulutustuki edellyttää vähintään neljän opinto- tai osaamispisteen suorittamista tukikuukautta kohti, kun aikuiskoulutustuella korvattava ansion alenema on yli 50 prosenttia. Jos ansio alenee enintään 50 prosenttia, aikuiskoulutustukea maksetaan, jos henkilö suorittaa vähintään kaksi opinto- tai osaamispistettä tukikuukautta kohti. Suoritusten määrä tutkitaan koko tukikauden keskiarvon perusteella. Kun aikuiskoulutustuella korvataan yli 50 prosentin ansioalenema, tukikuukausi kuluttaa yhden täyden kuukauden aikuiskoulutustuen enimmäisajasta, ja jos korvattava ansioalenema on enintään 50 prosenttia, tukikuukausi kuluttaa puoli kuukautta enimmäisajasta. Aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytykseksi säädettiin opintojen keston sijasta opintosuoritusvaatimus. Aikuiskoulutustuen myöntäminen edellyttää opinnoissa edistymistä. Työllisyysrahasto seuraa opintojen edistymistä.

Tilastoanalyysin perusteella on voitu todeta seuraavat uudistuksen vaikutukset:

- Tuensaajien työssäkäynti tukikuukausien aikana lisääntyi tarkastelujaksolla selvästi lakimuutoksen jälkeen. Kaikilla mittareilla tarkastellen uuden lain piirissä olleiden tuensaajien sivutulot lisääntyivät edellisvuosiin verrattuna.
- Lakiesityksen tavoitteena oli kannustaa erityisesti matalapalkka-aloilla työskenteleviä ja/tai matalasti koulutettuja työuran aikaiseen opiskelemiseen. Kummassakaan ryhmässä ei havaittu merkitsevää muutosta lakimuutoksen jälkeen.
- Miehet olivat uudistuksen jälkeenkkin selkeästi aliedustettuna tuensaajien joukossa. Miesten osuus pysytteli lukuvuosina 2018–2021 24–25 prosentissa uusista tuensaajista.
- Tutkintoon johtavan koulutuksen suosio ei laskenut lukuvuonna 2020–2021 vaan oli edellisvuosien tapaan tavoitteena melkein 80 prosentilla uusista tuensaajista. Uuden lain piirissä opiskeltiin tosin hieman useammin tutkintoa pienempiä opintokokonaisuuksia.

## 2.5 Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (JOTPA)

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annettu laki (682/2021) tuli voimaan 1.9.2021. Palvelukeskuksen tehtävänä on edistää työikäisten osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskus toimii Opetushallituksen erillisyyksikkönä ja sen toimialaan liittyvästä ohjauksesta vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö.

Palvelukeskuksen tehtävänä on toimialaansa liittyvä:

- 1) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi;
- 2) osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoitiedon analysointi;
- 3) erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen;
- 4) alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen.

Palvelukeskuksen tehtävät muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, jonka kautta tavoitellaan uutta vaikuttavuutta jatkuvan oppimisen tavoitteissa. Ennakointitehtävä ja -tieto muodostavat perustan palvelukeskuksen toiminnalle. Uudenlaisella osaamistarjonnalla vastataan tunnistettuihin tarpeisiin. Ohjaus- ja neuvontapalveluja kehittämällä edistetään osaamistarpeiden tunnistamista sekä palvelutarjonnan tarkoituksenmukaista kohdentumista. Muita toimijoita tiedollisesti ja toiminnallisesti tukemalla parannetaan resurssien tuloksellista kohdentumista sekä edistetään tiedolla johtamista ja verkostomaista yhteistyötä. Palvelukeskus hyödyntää vahvasti toiminnassaan digitaalisuutta ja vaikuttaa jatkuvan oppimisen digitaalisen kokonaisuuden rakentumiseen osallistumalla jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden kehitystyöhön.

Palvelukeskuksen yhteydessä toimii jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, jonka valtioneuvosto nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Neuvoston tehtävänä on:

- palvelukeskuksen toiminnan strateginen suunnittelu;
- päättää laajakantoisista tai merkittävistä lausunnoista ja aloitteista;
- laatia esitys 6 §:ssä tarkoitetusta palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelmasta ja sen muutoksista;
- päättää palvelukeskuksen vuosittaisen toimintasuunnitelman painopisteistä.

Neuvosto on kokouksessaan 4.3.2022 hyväksynyt [palvelukeskuksen toiminnan painopistealueet vuodelle 2022](#). Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakointitiedon analysoimiseksi palvelukeskus käynnistää valtakunnallista ja alueellista työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointitietoa kokoavan tietojärjestelmä- ja tietolustakokonaisuuden suunnittelun ja toteutuksen. Palvelukeskus aloittaa myös verkostomaisen ennakkoinnin kehittämistyön oppilaitosten ja korkeakoulujen kanssa niiden strategisen ja operatiivisen toiminnan suunnittelun tueksi.

Olemassa olevaa koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden osalta palvelukeskus käynnistää tunnistamiensa koulutus- ja osaamistarpeiden perusteella valtionavustushakuja ja hankintamenettelyjä. Rahoituksen kohdentamisen painopisteet vuonna 2022 ovat:

- Täydentävät ja pätevoittävät koulutukset osaajapula-aloilla mm. muualla kuin Suomessa tutkinnon suorittaneille
- Koronapandemiasta kärsineet alat
- Digitaidot sekä vihreään siirtymään (mm. bio- ja kiertotalous) liittyvä osaaminen
- Ylitarjonta-aloilla työskentelevien osaamisen kehittäminen parantamaan alalla työskentelevien työmarkkinakilpailukykyä ja tukemaan urapolkuja työllisyydeltä kasvaviin ja vakaammille aloille
- Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työmarkkinakilpailukykyyn vahvistaminen

Alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuen ja vaikuttavuuden edistämisen osalta palvelukeskus valmistelee yhdessä alueiden ja sidosryhmien kanssa keväällä 2022 palvelukeskuksen kehittämissuunnitelmaa vuosille 2022–2026. Alueellisissa verkostoissa myös kootaan ennakointitietoa palvelukeskuksen analysoitavaksi, tuodaan analysoitua tietoa alueelle, tunnistetaan yhdessä alueen osaamistarpeita sekä osaavan työvoiman saatavuuden ja osaamisen kehittämisen ongelmien juurisyitä. Palvelukeskus myös tekee yhteistyötä verkostojen kanssa rahoitushakujensa suunnittelussa, jotta voidaan välttyä päällekkäiseltä koulutustarjonnalta ja suunnata rahoitusta uusiin koulutus- ja osaamistarpeisiin.

Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisen ja koordinoinnin osalta palvelukeskus osallistuu jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden valmisteluun, selvittää ohjaustahojen ennakointitiedon tarpeita ja tekee yhteistyötä alueellisten ohjausverkostojen kanssa.

## 3 Selvityshenkilöiden keskeiset ehdotukset

### 3.1 Työyhteisöetus

- Työyhteisöetus olisi uusi etuus jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen tukemiseksi työpaikoilla.
- Työyhteisöetus olisi tarkoitettu työelämän murroksia ennakoivaan, työyhteisössä tapahtuvaan osaamisen ja työkyvyn kehittämiseen ja niitä tukevien palveluiden hankintaan.
- Tukea voisi hyödyntää esim. osaamisen kartoittamiseen ja tunnistamiseen, yhteisen perehdyttämisprosessin luomiseen, muutostilanteiden ohjaus – ja valmennuspalveluihin ym.
- Etuus olisi kaikkien työnantajien haettavissa, mutta sen viestintä- ja markkinointitoimet kohdentuisivat erityisesti murroksessa olevilla toimialoilla toimiville työyhteisöille tai nopeasti muuttuvissa työtehtävissä työskenteleville tiimeille.

Työsuojelurahastosta on jo nykyään mahdollista hakea kehittämisavustusta työpaikan innovatiiviseen kehittämiseen. Organisaatio voi hakea kehittämisavustusta työyhteisön kehittämiseen ulkopuolisen asiantuntijan avulla. Kehitystyöhön valitun asiantuntijan tulee soveltaa tutkittua tietoa uudella tavalla käytäntöön ja auttaa kehittämään tuottavia ja turvallisia työympäristöjä, joissa henkilöstö voi hyvin. Työsuojelurahaston kehittämisavustuksilla on toteutettu jo yli tuhat työpaikkakohtaista kehittämishanketta. Hankkeet ovat liittyneet esimerkiksi työturvallisuuden, työterveyden ja työkuultuurin kehittämiseen työpaikkojen yhteisöllisyyden, esimiestyön ja strategiatyön kehittämiseen, työyhteisön hyvinvoinnin ja oppimisen parantamiseen sekä työympäristön ja työergonomian kehittämiseen.

Lisäksi ELY-keskukset rahoittavat kehittämis- ja koulutustoimintaa yrityksille. Yritystukea on haettavissa erilaisiin kehittämishankkeisiin ja ELY-keskukset tukevat yritysten tarpeisiin räätälöityjä koulutusohjelmia, jotka järjestetään työnantajan ja ELY-keskuksen yhdessä suunnittelemana, hankkimana ja rahoittamana. Yrityksen maksuosuuteen vaikuttaa mm. koulutusmuoto ja yrityksen koko. Koulutuksia ovat RekryKoulutus, TäsmäKoulutus ja MuutosKoulutus. Business Finland taas rahoittaa yritysten kehitysprojekteja, jotka tähtäävät kansainvälisyyteen, kasvuun ja liiketoiminnan uudistamiseen.

Palkansaajien tutkimuslaitos on työyhteisöetuutta koskevasta ehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että teoreettisen ja empiirisen taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden valossa perustelut uuden työyhteisöetuuden käyttöönotolle ovat heikkoja. Etuudella olisi tutkimuslaitoksen mukaan todennäköisesti ainoastaan hyvin pieniä kvantitatiivisia vaikutuksia työssäkäyvien aikuisten työllisyyteen tai tuottavuuteen. Tämän lisäksi on perusteita uskoa, että tällaiset toimenpiteet olisivat kokonaistaloudellisesti varsin kannattamattomia. Valtiovarainministeriö on todennut, että ehdotetun työyhteisöetuuden vaikutuksia ei ole mahdollista luotettavasti arvioida.

Työyhteisöetuutta selvittäneet selvityshenkilöt esittivät, että työyhteisöetuuden käyttöönottovaiheessa Työllisyysrahaston käyttöön varattaisiin 50 miljoonan euron määräraha. Määrärahan turvin voitaisiin tukea usean tuhannen työyhteisön uudistumista ja kilpailukykyä, jos yksittäisen yhteisön saama tuki asettuisi 3 000 – 25 000 euron suuruiseksi.

## 3.2 Kohdennettu aikuiskoulutustuki

- Aikuiskoulutustuen rinnalle luotaisiin laajennettu etuusohjelma, joka tukisi erityistarpeessa olevien ryhmien kouluttautumista.
- Ohjelmallisella etuudella tunnistettaisiin nykyistä paremmin muutoksessa olevat työelämän toimialat. Ohjelman sisältö vaihtelisi kohderyhmän tarpeiden mukaisesti ja kohderyhmää koskeva etuus olisi aina määräaikainen.
- Kohderyhmille luotaisiin nykyisestä poikkeavat joustavammat ehdot etuuden saamiselle. Lisäksi luotaisiin kohdistettu markkinointi- ja viestintäsuunnitelma määriteltyjen kokeilu vuosien ajaksi.
- Ohjelmallisen aikuiskoulutustuen kohderyhmiä voisivat olla esimerkiksi perusasteen varassa olevat, maahanmuuttajataustaiset, epätyypillisissä palvelussuhteissa olevat sekä nuoret työlliset ja ikääntyneet. Lisäksi ohjelmalla voitaisiin huomioida tiettyjen rakennemurrosalojen tai ryhmien poikkeustilanteita

Tuen kohderyhmien määrittely esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaate huomioiden olisi haastavaa. Ehdotuksessa mainituille kohderyhmille on jo nykyisellään suunnattu koulutusmahdollisuuksia. Työelämän murros asettaa koulutustarpeita myös niille, jotka eivät kuuluisi kohdennetun tuen kohderyhmiin. Jatkuvan oppimisen alalla on ylipäänsä paljon koulutuksen tarjoajia. Suurin haaste on se, miten saadaan motivoitua koulutuksen pariin ne henkilöt, jotka tarvitset osaamisensa kehittämistä ja päivittämistä, mutta joita nykyiset koulutusratkaisut eivät tavoita. Tähän tarvittaisiin uusia ohjaamisen malleja, joita uusi etuus ei tarjoa.

Kohdennettu aikuiskoulutustuki vaatisi henkilöresurssia ohjelman kohderyhmien valintaan ja kriteereiden laatimiseen, viestintään sekä maksatukseen.

Vuoteen 2017 asti ammattitutkintostipendi myönnettiin määrältään korotettuna niille ammattitutkinnon suorittaneille, joilla ei ollut aiemmin ammatillista tutkintoa. Korotetun stipendin tarkoituksena oli kannustaa vailla ammatillista tutkintoa olevia hankkimaan tutkinto.

## 4 Ehdotukset

### 4.1 Periaatteet ehdotusten valmistelulle

### 4.2 Ehdotukset