

Keskustelupaperi työryhmälle jatkuvan oppimisen lisäämiseksi työelämässä

Työryhmän tehtävänä on 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. Tähän keskustelupaperiin on koottu ehdotuksia periaatteista jatkovalmistelulle sekä neljä vaihtoehtoa etenemisen suuntaviivoista.

Periaatteet jatkovalmistelulle

Jatkovalmistelussa noudatetaan seuraavia periaatteita:

- Resurssit kohdennetaan toimiin, joilla on enemmän vaikuttavuutta. Rahoille on saatava enemmän vastinetta.
- Heikosti koulutettuihin ja matalapalkkaisissa ammateissa työskenteleviin kohdistetuilla toimilla on mahdollista saada suurin hyöty suhteessa kustannuksiin.
- Toimet ovat kustannusneutraaleja ja ne toteutetaan resursseja uudelleenkohdentamalla. Tarkastelussa oleviin toimiin (koulutuskorvaus ja -vähennys sekä ammattitutkintostipendi) käytettiin yhteensä noin 34 milj. euroa vuonna 2020, josta noin 10,6 miljoonaa euroa on katettu työttömyysvakuutusmaksuilla ja 23,4 miljoonaa euroa on katettu valtion varoista ja veromenetyksinä.
- Toimet toteutetaan tehokkaasti ja läpinäkyvästi hyödyntäen olemassa olevia rakenteita.

Voidaanko resurssien uudelleenkohdennuksella saada parempi vaikutus?

Koulutusvähennys ja -korvaus taas on arvioitu tehottomiksi ja hallinnollisesti raskaiksi suhteessa saatavaan hyötyyn¹. Koulutusvähennyksestä suurin osa kohdentuu erityisesti keskisuuret tai suuret yritykset², joilla on resurssit laatia tukien edellytyksenä olevat koulutussuunnitelmat, koulutukset ja hakemukset vähennyksen saamiseksi. Koulutusvähennyksessä otetaan huomioon vain ohjattu ja valvottu koulutus, joka kestää vähintään kuusi tuntia. Tuet eivät siten kata kaikkea työn ohessa tapahtuvaa oppimista, työkiertoja, vertaisoppimista, mentorointia tai muuta vastaavaa osaamisen kehittämistä.

Ammattitutkintostipendiä on kritisoitu heikosta vaikuttavuudesta kustannuksiin nähden. Ammattitutkintostipendi on nimensä mukaisesti apuraha/kannustinpalkinto eikä sillä ole tarkoitus turvata opintojen aikaista toimeentuloa. Sillä voi kattaa koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia, kuten mahdollisesti perittäviä opiskelijamaksuja. Opiskelijamaksuja ei kuitenkaan voi periä ammatillisista perustutkinnoista tai pelkän näytön suorittamisesta. Stipendin hakeminen on usein kiinni siitä, kuinka hyvin henkilö tietää omista oikeuksistaan tai koulutuksen järjestäjä tiedottaa opiskelijaa mahdollisuudesta hakea stipendiä. Toisaalta aikuiskoulutusetuuksien ja koulutukseen osallistumisen kohdentumisen kannalta ammattitutkintostipendin lakkauttaminen olisi ongelmallista, ainakin ilman korvaavia toimia. Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen saattaisi entisestään vinouttaa aikuiskoulutusetuuksien käyttöä. Ammattitutkintostipendin saajina on vähemmän koulutettuja ryhmiä, jotka ovat muuten aliedustettuja aikuiskoulutusetuuksien saajissa. Täten ammattitutkintostipendin lakkauttaminen saattaisi kasvattaa vähemmän koulutettujen ryhmien aliedustusta. Ammattitutkintostipendin kohdalla tulee myös arvioida sen merkitystä keinona kannustaa työntekijöitä suuntautumaan olemassa olevan osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen jatkuvan oppimisen tavoitteiden mukaisesti.

ETLAn tuoreen tutkimuksen mukaan aikuiskoulutus lisää tuloja ja työllisyyttä, mutta vaikutusten suuruus riippuu henkilön pohjakoulutuksesta. Vaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä matalampi henkilön pohjakoulutus on. Pelkän perusasteen suorittaneilla ansio- ja työllisyysvaikutukset ovat huomattavasti suuremmat kuin korkeakoulutetuilla. Aikuisena aloitetut opinnot nostavat ansioita ja työllisyyttä, mutta vaikutukset riippuvat huomattavasti koulutustaustasta: vaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä alhaisempi alkuperäinen koulutustaso on. Perusasteen suorittaneiden osalta ansio- ja työllisyysvaikutukset ovat huomattavasti korkeammat kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osalta. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että julkiset resurssit tulisi kohdistaa yksilöihin, jotka nostavat koulutustasoaan. Lisäksi resurssit tulisi kohdistaa työmarkkinoiden kannalta relevanttiin koulutukseen, joka ei edellytä pitkää poissaoloa työelämästä.³

¹ Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti, VM julkaisu 12/2017

² Koulutusvähennyksestä saaneista yhteisöasiakkaita 17 % oli yli 50 miljoonan euron liikevaihdon omaavia yhteisöjä ja näiden saama osuus vähennyksistä oli 60 % ja 26 % oli 10 000 000 - 49 999 999 euron liikevaihdon omaavia yhteisöjä ja näiden saama osuus vähennyksistä oli 26 %.

³ Kauhanen, Antti & Virtanen, Hanna (15.12.2021). "Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education". ETLA Working Papers No 91. <http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-91.pdf>

Vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus työikäisistä on pienentynyt noin viisi prosenttiyksikköä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Osuus on pienentynyt, sillä vanhimmat ikäluokat ovat olleet matalammin koulutettuja kuin nuoremmat ikäluokat. Kehitys on kuitenkin pysähtynyt. Esimerkiksi vuonna 2020 30-39-vuotiaista 14,5 % on vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa ja osuus on pysynyt ennallaan.⁴ Tutkimusten ja tilastotietojen perusteella tiedetään, että juuri heikosti koulutetut ja heikkojen perustaitojen varassa olevat osallistuvat vähiten jatkuvaan oppimiseen.⁵ Heikkojen perustaitojen varassa olevissa on myös paljon työvoiman ulkopuolella olevia, työttömiä, maahanmuuttajia, yli 55-vuotiaita ja pienituloisia. Ne, jotka ovat työllisiä, työskentelevät pienemmissä yksityisen sektorin yrityksissä tai työllistävät itsensä. Monet heistä tekevät manuaalista rutiinityötä. Vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien ominaispiirteet ovat erilaisia eri ikäryhmissä.⁶

Suomessa heikkojen perustaitojen varassa olevista aikuisista 61 % ei osallistunut eikä halunnut osallistua osaamisen kehittämiseen.⁷ Vähäistä opiskeluhalukkuutta voi selittää taipumus aliarvioida koulutuksen positiiviset vaikutukset suhteessa kustannuksiin ja ajan menetykseen, negatiiviset kokemukset koulutuksesta, heikommat opiskelunvalmiudet sekä lähipiirin negatiiviset asenteet. Tämän takia koulutukseen osallistumisesta ei voi lisätä ainoastaan etuuksia kehittämällä, vaan tueksi tarvitaan hakevaa toimintaa, ohjausta ja kohdennettua koulutustarjontaa.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen linjausten mukaisesti Suomessa lisätään uudenlaista kohdennettua koulutustarjontaa ja hakevaa toimintaa sekä kehitetään ohjauspalveluita osallistumisen tasa-arvon lisäämiseksi. Näiden toimeenpanossa perustettu Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus on keskeinen toimija.

Neljä ehdotusta jatkovalmistelun suuntaviivoista

- **Kohdennetaan koulutusvähennys ja –korvaus pienemmille yrityksille / yhteisöille**

Mitä voisi tarkoittaa?

- Koulutusvähennykseen ja –korvaukseen olisi oikeutettu vain [pk-yrityksen](#) tai [mikroyrityksen](#) liikevaihdon määritelmän täyttävät yritykset ja yhteisöt. Vuonna 2020 koulutusvähennyksestä kohdentui alle 50 m€ liikevaihtoa tehneille yrityksille noin 20,6 m€, joka on veromenetyksenä noin 4,12 m€. Koulutusvähennyksestä kohdentui alle 2 m€ liikevaihtoa tehneille yrityksille noin 1,7 m€, joka on veromenetyksenä noin 0,34 m€.
- Muutokset olisivat kustannusneutraaleja ja lisäisivät valtiolle kertyviä verotuloja. Vaikutukset verotuloihin tarkennettaisiin jatkovalmistelussa.

- **Kohdennetaan aikuiskoulutustukea heikommassa työmarkkina-asemassa oleville**

Mitä voisi tarkoittaa?

- Nostetaan aikuiskoulutustukea matalapalkkaisille, työhistorian edellytystä lasketaan vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa oleville nykyisestä kahdeksasta vuodesta xx vuoteen. Tiedot henkilön aiemmasta koulutuksesta tulisi saada suoraan Tilastokeskuksen rekistereistä.
- Vuonna 2019 aikuiskoulutustuen saajista 10 % tienasi alle 2000 euroa kuukaudessa ja 24 % 2000-2500 euroa kuukaudessa. Keskimäärin 1800 euroa tienavaan henkilön aikuiskoulutustuen määrä on tällä hetkellä noin 1080 euroa kuukaudessa, mikäli hänellä ei ole muita tuloja tukikauden aikana.
- Aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin saajista xx % oli vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa.
- Muutokset voitaisiin kustantaa ammattitutkintostipendin poistamisesta tai rajaamisesta säästyvillä resursseilla sekä tarvittaessa suuntaamalla rahoitusta korkeamman tuloluokan tuensaajilta. Kustannusarviot tarkennettaisiin jatkovalmistelussa.

- **Oppiva työyhteisö -suunnitelma**

Mitä voisi tarkoittaa?

- Valtaosa oppimisesta tapahtuu työpaikoilla/työssä siis koulutuksen ulkopuolella. Tavoitteena on työssäoppimisen tekeminen yritys- ja järjestelmätasolla näkyväksi ja järjestelmälliseksi toiminnaksi, johon voidaan kohdentaa politiikkatoimia. Yritys- ja työpaikkatason tarpeista lähtevä malli ei määrittele miten osaamisen kehittämistä ja säilymistä tuetaan, mutta edellyttää läpinäkyvyyttä ja suunnitelmallisuutta.

⁴ Tilastokeskus 2020

⁵ Mm. Aikuiskoulutustutkimus 2017, Työvoimatutkimus 2020, Aikuiskoulutukseen osallistuminen

⁶ OECD (2020) Continuous Learning in Working Life in Finland

⁷ PIAAC 2012/20215

Suunnitelmallisella työssäoppimisella voidaan vähentää erillisen koulutuksen tarvetta ja siten koulutusjärjestelmään kohdistuvaa kysyntäpainetta.

- Tuetaan toimia työpaikkojen ja –yhteisöjen järjestämistä osaamisen ylläpitämistä, laajenemista ja syvenemistä tukeviksi. Toiminta olisi verrattavissa työkykyä tukevaan toimintaan, jota esimerkiksi eläkeyhtiöt tukevat.
- Toimeenpanosta voisi vastata Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, työkykyä edistävät toimijat (Työterveyslaitos, eläkeyhtiöt), yritysten kehittämistä tukevat toimijat (ELY-keskukset, Työsuojelurahasto) tai muu toimija, jonka tehtäviin suunnitelma soveltuisi.
- Tuki koostuu kahdesta tukimuodosta:
 - 1) tuetaan matalalla kynnyksellä Oppiva työpaikka -suunnitelman laatimista. Suunnitelmassa määritellään, miten työtehtävien (laaja-alaisuus/monipuolisuus/erikoistuminen), tehtäväkierron tai työyhteisön (vertaisoppiminen/mentorointi/kisällioppiminen) järjestämisellä edistetään työssäoppimista ja miten tunnistetaan tarpeet täydentää työssäoppimista koulutuksella sekä miten tavoitteiden toteutumista seurataan.
 - 2) Hyväksytyjen suunnitelmien toimeenpanoa ja seurantaa tuetaan x vuoden ajan.
- Suunnitelman toimeenpano voitaisiin rahoittaa koulutuskorvauksen poistamisesta säästyvillä varoilla tai koulutusvähennyksen poistamisesta tai rajaamisesta saaduilla verotuloilla. Kustannusarviot tarkennettaisiin jatkovalmistelussa.
- **Lisätään kohdennettua ja työn ohessa suoritettavaa koulutustarjontaa sekä siihen liittyvää ohjausta ja tukea erityisesti heikommassa työmarkkina-asetmassa oleville ja rakennemuutosta läpikäyville toimialoille**

Mitä voisi tarkoittaa?

- Lisätään vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa oleville, matalapalkkaisille, rakennemuutosaloilla työskenteleville tai muille aliedustetuille ryhmille tarkoitettua koulutusta, hakevaa toimintaa ja ohjausta.
- Lisätään työn ohessa suoritettavien opintojen määrää sovitellun aikuiskoulutustuen käytön lisäämiseksi. Aikuiskoulutustukea koskevia säännöksiä muutettiin 1.8.2020 lukien siten, että ne kannustavat aiempaa enemmän työn ohessa tehtäviin opintoihin.
- Toimeenpanosta voisi vastata Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus.
- Toimet voitaisiin rahoittaa koulutuskorvauksen poistamisesta säästyvillä varoilla tai koulutusvähennyksen poistamisesta tai rajaamisesta saaduilla verotuloilla. Kustannusarviot tarkennettaisiin jatkovalmistelussa.

→ Mihin suuntaan valmistelua viedään?