



Työllisyysrahasto työn murroksessa

Näkökulmana jatkuva oppiminen ja työkyvyn ylläpitäminen

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:20

Työllisyysrahasto työn murroksessa

Näkökulmana jatkuva oppiminen ja
työkyvyn ylläpitäminen

Tapio Huttula ja Riikka-Maria Yli-Suomu

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-5442-7

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2021

Työllisyysrahasto työn murroksessa Näkökulmana jatkuva oppiminen ja työkyvyn ylläpitäminen

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:20

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Tekijä/t Tapio Huttula ja Riikka-Maria Yli-Suomu

Kieli Suomi

Sivumäärä 100

Tiivistelmä Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen päätti 22.12.2020 käynnistää selvityksen Työllisyysrahaston tehtävien kehittämisestä. Selvityshenkilöiden tehtäväksi annettiin arvioida Työllisyysrahaston tehtäviä, tukimuotoja ja palveluita jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta.

Selvityshenkilöt katsovat, että Työllisyysrahaston tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpidon näkökulmasta etuuspalveluiden ulkopuolelle. Rahaston toimintaa on kuitenkin syytä kirkastaa ja etuuksia kehittää vastaamaan paremmin työelämän murroksiin.

Asiasanat Työllisyysrahasto, selvityshenkilöt, aikuiskoulutustuki, sosiaaliturva, työpaikkakoulutus, koulutuspolitiikka, ammattitutkinnot

ISBN PDF 978-952-00-5442-7

ISSN PDF 2242-0037

Asianumero VN/27116/2020

Hankenumero STM045:00/2021

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5442-7>

Sysselsättningsfonden vid omvälvningar i arbetslivet Med tanke på kontinuerligt lärande och upprätthållande av arbetsförmågan

Social- och hälsovårdsministeriets) rapporter och promemorior 2021:20

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Författare Tapio Huttula och Riikka-Maria Yli-Suomu

Språk finska

Sidantal 100

Referat Social- och hälsovårdsminister Aino-Kaisa Pekonen beslutade den 22 december 2020 inleda en utredning om utveckling av sysselsättningsfondens uppgifter. Utredarna fick i uppdrag att bedöma sysselsättningsfondens uppgifter, stödformer och tjänster med tanke på kontinuerligt lärande och upprätthållande av arbetsförmågan.

Enligt utredarna är det inte ändamålsenligt att med tanke på kontinuerligt lärande och upprätthållande av arbetsförmågan utvidga sysselsättningsfondens uppgifter utanför de förmånsrelaterade tjänsterna. Fondens verksamhet bör dock förtydligas och förmånerna utvecklas så att de bättre motsvarar förändringarna i arbetslivet.

Nyckelord Sysselsättningsfonden, utredare, vuxenutbildningsstöd, social trygghet, arbetsplatsutbildning, utbildningspolitik, yrkesexamen

ISBN PDF 978-952-00-5442-7

ISSN PDF 2242-0037

Ärendenr. VN/27116/2020

Projektnr. STM045:00/2021

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5442-7>

Employment Fund and the transformation of work From the perspective of continuous learning and maintaining work ability

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:20

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Author(s) Tapio Huttula and Riikka-Maria Yli-Suomu

Language Finnish **Pages** 100

Abstract On 22 December 2020, Minister of Social Affairs and Health Aino-Kaisa Pekonen decided to commission a report on developing the duties of the Employment Fund. The rapporteurs were assigned the task of assessing the Employment Fund's duties, support forms and services from the perspective of continuous learning and maintaining work ability.

The rapporteurs find that expanding the Employment Fund's tasks beyond benefit services related to continuous learning and maintaining work ability would not serve a purpose. The activities of the Fund should be clarified, however, and the benefits should be developed to provide a better response to the transformation of working life.

Keywords Employment Fund, rapporteurs, adult education allowance, social security, workplace training, education policy, vocational qualifications

ISBN PDF 978-952-00-5442-7 **ISSN PDF** 2242-0037

Reference no. VN/27116/2020 **Project no.** STM045:00/2021

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5442-7>

Sisältö

1	Yleistä	10
1.1	Selvitystyön toimeksianto	10
1.2	Selvityksen rakenne	13
2	Jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen nykytila	14
2.1	Osaamisen ja työkyvyn merkitys korostuvat murroksissa	14
2.2	Nykyinen järjestelmä on sekava	17
2.3	Uudistaminen edellyttää koordinaatiota	22
3	Työllisyysrahasto jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta	32
3.1	Työllisyysrahaston tehtävät ja nykytila	32
3.1.1	Aikuiskoulutustuki	34
3.1.2	Ammattitutkintostipendi	39
3.1.3	Koulutuskorvaus	40
3.1.4	Aikuiskoulutusetuuksien ja koulutuskorvauksen historiaa	41
3.1.5	Asiakaspalvelu	43
3.2	Työllisyysrahaston toiminnan arviointi – Perustehtävä kunnossa, mutta työn murros haastaa	44
4	Pohdittavaksi kansallisen ekosysteemin kehittäjille	49
4.1	Hajanainen lainsäädäntö tuottaa epäselvän järjestelmän	49
4.2	Osaamisinvestointeja ei seurata	50
4.3	Jatkuva oppiminen tarvitsee toimivan ekosysteemin	51
4.4	Työkyky kaipaa osaamista kaverikseen	52
4.5	Palvelujen vaikuttavuus edellyttää hakevaa toimintaa	54
4.6	Suomalaiset ansaitsevat kattavan digitaalisen palveluekosysteemin	55
4.7	Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut eivät saavuta työssä käyvää	56
4.8	Osaamisen tunnistamispalvelut saatava kuntoon	58
4.9	Ulkomaisella osaamisella ajaututaan usein ”väärin töihin”	59
4.10	Koulutustarjonnan modernisoinnin aika on nyt	60
4.11	Aikuiskoulutustukijärjestelmä ei ehkäise koulutuksen kasaantumista	62
4.12	Aikuiskoulutustuki ei tunnista epätyypillisiä työsuhteita	64

4.13	Ammattitutkintostipendien vaikuttavuus on heikko	65
4.14	Työyhteisön oppimista ei tueta riittävästi.....	66
5	Esitykset Työllisyysrahaston toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi.....	68
5.1	Työllisyysrahaston tehtävää ei tarvetta laajentaa.....	68
5.2	Työllisyysrahasto osaksi jatkuvan oppimisen ekosysteemiä.....	69
5.3	Tilasto- ja tutkimustieto koko ekosysteemin käyttöön	71
5.4	Englanti viralliseksi palvelu- ja asiointikieleksi.....	72
5.5	Työyhteisöetus tukemaan työssä tapahtuvaa oppimista.....	73
5.5.1	Saannin edellytykset, käyttökohteet ja myöntöprosessi	76
5.5.2	Seuranta ja vaikuttavuuden arviointi.....	78
5.5.3	Markkinointi ja kohdentaminen	78
5.5.4	Vertailua olemassa oleviin työelämän kehittämisen palveluihin	79
5.6	Kohdennettu aikuiskoulutustuki lieventämään koulutuksen kasautumista	81
5.6.1	Kohderyhmien valinta ja uudet tukitoimet.....	84
5.6.2	Esimerkki: Perusasteen varassa olevat.....	84
5.6.3	Esimerkki: Maahanmuuttajataustaiset.....	86
5.6.4	Esimerkki: Monen työnantajan tulonlähde.....	87
5.6.5	Seuranta ja vaikuttavuuden arviointi.....	89
5.7	Etuusprosessin tehostaminen yrittäjien aikuiskoulutustuessa.....	89
5.8	Etuuden piiriin kuuluvien koulutuksien laajennus	91
	Lähteet.....	93
	Liite 1. Haastattelut.....	96

LUKIJALLE

Selvityshenkilöiden tehtäväksi annettiin arvioida Työllisyysrahaston tehtäviä, tukimuotoja ja palveluita jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta.

Työllisyysrahaston näkökulma haasteisiin on mielenkiintoinen. Työttömyysvakuutusmaksujen perinnän ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksen järjestämisen lisäksi Työllisyysrahaston tehtävänä on edistää työssä tarvittavia valmiuksia myöntämällä tukea ammatilliseen koulutukseen ja kehittymiseen. Lisäksi sen tehtävän on parantaa työnantajan mahdollisuuksia järjestää työntekijöilleen osamista kehittävä koulutusta maksamalla koulutuskorvauksia ei-elinkeinoverovelvollisille työnantajille.

Teknologisen murroksen ja työelämän muutosten myötä työssä olevien valmiudet vaativat jatkuvaa kehittämistä. Olennaista onkin, miten valmiuksia tulisi tässä tilanteessa kehittää ja edistää. Hallitusohjelmassa, johon selvityshenkilöiden toimeksianto perustuu, on tunnistettu ilmiöitä, joita vastaan halutaan toimia.

Koulutus kasaantuu ja sen myötä myös koulutusetuudet kasautuvat. Toisaalta koulutuksen ulkopuolelle jäävät ne, jotka erityisesti hyötyisivät työuran aikaisesta koulutuksesta. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi matalasti koulutetut tai pelkän perusasteen varassa olevat. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa on jo nyt ongelmia. Teknologisen kehityksen myötä pelkona on, että kohtaanto-ongelmat kasvavat, kun murroksessa syntyvät uudet työt edellyttävät jatkuvasti päivittyvää osaamista.

Jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen merkitys työllisyyden ja työssä jaksamisen kannalta korostuu muutostilanteissa. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee se, miten kaikkien työikäisten osaamisesta voidaan pitää huolta. Mikäli omaehtoisen koulutuksen tukemiseen perustuva järjestelmä ei palvele kaikkia, täytyy löytää muita tapoja kehittää osaamista ja tukea sitä. Täytyy myös löytää keinoja tavoittaa aliedustetut ryhmät ja löytää uusia tapoja oppia. Työssä tapahtuva oppiminen ja yhteiskeittäminen tulevat joka tapauksessa korostumaan jatkossa. Entistä useamman työtehtävät ovat enemmän ja enemmän ongelman ratkaisemista, kehittämistä – oppimista.

Selvityshenkilöiden tavoitteena on välttää uusien laastareiden tai rakenteiden syntymistä, vaan pikemminkin tarkastella kokonaisuutta ekosysteeminä, jonka toimivuuden parantamisen myötä, myös Työllisyysrahaston on helpompi täyttää tehtävänsä. Haastattelujen perusteella selvityshenkilöille on välittynyt tarve luoda kokonaiskuvaa järjestelmästä. Ilman yhteistyötä Työllisyysrahaston (ja muiden toimijoiden) tekemä työ jää helposti pistemäiseksi, eikä varmista yksilön tai työnantajan sujuvaa palvelua. Tavoitteena on siis luoda yhteyksiä, löytää yhteistyön mahdollisuuksia ja selkeyttää rooleja.

Selvityksen alussa tarkastellaan jatkuvaa oppimista ja työkyvyn ylläpitoa ilmiönä ja nostetaan sen jälkeen esiin pohdintoja siitä, miten kansallista kokonaisuutta voitaisiin kehittää. Varsinaiset esitykset kohdistuvat kuitenkin Työllisyysrahastoon, sen tehtäviin ja rooliin osana ekosysteemiä.

Selvitystyö tehtiin 1.2. - 31.5.2021 välisenä aikana. Tausta-aineistona on käytetty jatkuvaan oppimiseen ja työkyvyn ylläpitämiseen liittyviä aiemmin laadittuja raportteja ja selontekoja sekä tilastoja ja tutkimuksia. Selvitystyön aikana haastattelimme 44 organisaatiota ja tapasimme yhteensä 86 asiantuntijaa ja johtajaa (liite 1). Haastattelut ja keskustelut loivat hyvän pohjan kokonaiskuvan analysoinnille ja esitysten laatimiselle.

Työllisyysrahaston toimitusjohtaja Janne Metsämäki tiiminsä kanssa oli suureksi avuksemme koko prosessin ajan. Sosiaali- ja terveysministeriön nimeämä seurantar ryhmä kokoontui puheenjohtaja, hallitusneuvos Marjaana Maisonlahden johdolla kolme kertaa ja antoi hyvän keskustelualustan aihepiirille.

Tapio Huttula ja Riikka-Maria Yli-Suomi
Kesäkuu 2021

1 Yleistä

1.1 Selvitystyön toimeksianto

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen päätti 22.12.2020 käynnistää selvityksen Työllisyysrahaston tehtävien kehittämisestä. Ministeri Pekonen nimesi selvityshenkilöiksi Tapio Huttulan ja Riikka-Maria Yli-Suomun. Selvityksen toimikaudeksi määriteltiin 1.1.2021 – 31.5.2021.

Asettamispäätöksessä todettiin selvityshenkilöiden toimeksiannosta seuraavaa:

Selvityshenkilöiden tehtävänä on

1. arvioida miten Työllisyysrahaston nykyiset tehtävät, tukimuodot ja palvelut työnantajille ja yksilöille tukevat jatkuvaa oppimista ja työkyvyn ylläpitämistä työnantajan, yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta.
2. arvioida tarvetta ja tapoja muuttaa Työllisyysrahaston tehtäviä siten, että toiminta tukisi nykyistä paremmin jatkuvaa oppimista ja lyhytkestoiseen nonformaaliin koulutukseen osallistumista sekä työuran aikana että irtisanomistilanteissa ja edistäisi aikuiskoulutustuen kohdentumista työelämän muutoksen edellyttämällä tavalla.
3. Arvioida tehtävän kannalta relevantin lainsäädännön muutostarpeita.

Kohdan 2 mukaisissa esityksissä on selvitettävä Työllisyysrahaston roolin vahvistamista mm.

- asiakkaiden ohjauksessa ja neuvonnassa ml. koulutuksessa aliedustettujen ryhmien tavoittaminen,
- osaamiskartoitusten, lyhytkestoisten ammatillisia valmiuksia parantavien koulutusten ja muiden osaamista kehittävien palvelujen hankkimisessa,
- aikuiskoulutustuen kohdentumisen ja vaikuttavuuden arvioinnissa, ottaen huomioon työelämän muutoksesta ja ikärakenteesta aiheutuvat osaamistarpeet,
- lainsäädännön kehittämistarpeiden identifioinnissa - myös suhteessa muihin jatkuvaa oppimista koskeviin etuusjärjestelmiin.

Selvityshenkilöiden tulee arvioida esityksensä kustannukset ja tehdä ehdotus rahoituksen järjestämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti pyydettyjen jäsenesitysten perusteella 12.2.2021 hankkeelle seurantaryhmän, johon kuuluivat:

Koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö Mikko Heinikoski, SAK ry

Asiantuntija Riina Nousiainen, STTK ry

Työmarkkinajohtaja Katarina Murto, Akava ry

Johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Osaamisen kehittämisen asiantuntija Sanja Mursu, KT Kuntatyönantajat

Toimitusjohtaja Janne Metsämäki, Työllisyysrahasto

Suunnittelupäällikkö Kirsi Heinivirta, Opetus- ja kulttuuriministeriö

Erityisasiantuntija Minna Ylikännö, Työ- ja elinkeinoministeriö

Tutkimuskoordinaattori Tuomo Suhonen, Palkansaajien tutkimuslaitos

Seurantaryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti ja sihteerinä hallitussihteerinä Pekka Paaermaa, molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Toimeksiannon rajausta

Tehtäviä, tukimuotoja ja palveluita tarkastellaan selvityksessä palkansaajan ja yrittäjän aikuiskoulutuksen, ammattitutkintostipendin sekä ei-verovelvollisten työnantajien koulutuskorvausten osalta (taulukko 1). Ne edistävät Työllisyysrahaston nykyisistä tehtävistä selkeimmin toimeksiannon tarkoittamaa jatkuvaa oppimista ja työkyvyn ylläpitoa. Tulevaisuudessa tarvittavien osaamisten sisältöjen arviointi ei kuulu selvityksen piiriin.

Taulukko 1. Maksetut tuet vuosina 2010 – 2020 (Työllisyysrahasto 2021).

Maksu- vuosi	Palkansaajan aikuiskoulutus- tuki	Yrittäjä	Aikuiskoulutus- tuki Maksettu yhteensä, eur	Ammatti- tutkinto- stipendi	Koulutus- korvaukset
2010	42 563 718,09	265 785,28	42 829 503,37	8 664 633,00	
2011	69 193 860,04	1 110 895,05	70 304 755,09	8 843 323,00	
2012	93 576 398,73	1 837 669,95	95 414 068,68	8 506 755,00	
2013	111 388 846,21	2 517 002,62	113 905 848,83	8 246 916,00	
2014	133 655 303,10	2 885 687,96	136 540 991,06	9 342 396,00	
2015	156 058 447,80	3 242 672,14	159 301 119,94	9 458 190,00	
2016	187 076 819,78	3 600 317,54	190 677 137,32	9 793 143,00	11 078 385,00
2017	187 060 601,08	3 516 905,80	190 577 506,88	9 912 470,00	11 070 531,00
2018	173 419 207,50	2 690 218,69	176 109 426,19	12 199 448,00	11 702 628,00
2019	177 209 984,52	2 256 710,22	179 466 694,74	10 539 462,00	11 657 751,00
2020	183 289 324,42	2 347 936,58	185 637 261,00	10 616 800,00	7 210 535,00

Selvityksessä ei arvioida 1.8.2020 alkaen tehdyn palkansaajan aikuiskoulutustukiudistuksen onnistumista. Käyttönotosta on huomattavan lyhyt aika ja eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto toimittaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle selvityksen uudistuksen vaikutuksista 31.12.2021 mennessä. Vaikutusarviointia tehdään sosi- aali- ja terveysministeriön johdolla.

Selvitystyössä ei myöskään oteta kantaa hallituspuolueiden 17.12.2020 tekemään päätöskokonaisuuteen yli 55 vuotiaiden työllisyyden parantamista koskeviksi toimen- piteiksi, joihin sisältyy myös kahden kuukauden palkkaa vastaava muutosturvakoulu- tus.

1.2 Selvityksen rakenne

Selvitys lähestyy toimeksiantoa toimintaympäristön analyysin kautta. On vaikea arvioida Työllisyysrahaston tehtäviä, ymmärtämättä jotakin siitä kokonaisuudesta, johon jatkuva oppiminen ja työkyky kuuluvat. Järjestelmätason hahmottaminen auttaa ymmärtämään sitä, miten vaikea jatkuvasti muutoksessa olevaa ilmiötä on ohjata perinteisillä lineaarisilla ja yhdensuuntaisilla toimenpiteillä.

Luvussa 2 kuvataan jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen nykytila ja luodaan kokonaiskuva ilmiöihin vaikuttavista tekijöistä. Luvussa 3 kuvataan Työllisyysrahaston tehtävät ja toiminnan nykytila. Lisäksi luvussa arvioidaan rahaston toimintaa jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpidon näkökulmasta. Luvussa 4 pohditaan jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpidon kokonaisuutta ja sen toimivuutta. Tarkoituksena on nostaa esille toimintaympäristöön liittyviä pohdintoja tekijöistä tai haasteista, jotka vaikuttavat siihen, miten Työllisyysrahasto voi hoitaa ja kehittää toimintaansa. Nostojen tavoitteena on tukea koko ilmiöstä käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen kansallista kehittämistä. Pohdinta taustoittaa myöhemmin tehtäviä esityksiä.

Varsinaiset esitykset tehdään luvussa 5. Ne koskevat toimeksiannon mukaisesti Työllisyysrahastoa, sen tehtäviä, etuuksia ja palveluja. Esitykset on rakennettu niin, että ennen varsinaista esitystä aihetta pohjustetaan lyhyellä taustoituksella. Tämän jälkeen esitykset perustellaan, tehdään tarvittavaa vaihtoehtojen pohdintaa ja arviointia. Lopuksi arvioidaan kunkin esityksen lainsäädäntö- ja kustannusvaikutuksia. Laajimmat esitykset on jaoteltu selkeyden vuoksi useampiin alalukuihin.

2 Jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen nykytila

2.1 Osaamisen ja työkyvyn merkitys korostuvat murroksissa

Selvityshenkilöiden toimeksiannossa viitataan tarpeeseen vastata jatkuvalla oppimisella ja työkyvyn kehittämisellä työn murroksen ja digitalisaation aiheuttamaan haasteisiin. Teknologiset ja työelämässä tapahtuvat murrokset aiheuttavat työpaikkojen häviämistä ja toisaalta luovat uusia yhä korkeampaa osaamista vaativia työtehtäviä. Erilaisten muutosten merkitys työlle, sen tekotavoille, työelämän rakenteille ja toimintatavoille sekä työmarkkinoille on merkittävä. Siksi onkin hyvä avata tarkemmin, mihin kaikkiin tilanteisiin jatkuvaa oppimista ja työkyvyn ylläpitoa jatkossa tarvitaan.

Sitran megatrendit 2020 (Dufva 2020) nostavat esille viisi toisiinsa vaikuttavaa ja toisiinsa jännitteisessä suhteessa olevaa kehityssuuntaa: 1) ekologisella jälleenrakennuksella on kiire, 2) väestö ikääntyy ja monimuotoistuu, 3) verkostomainen valta voimistuu, 4) teknologia sulautuu kaikkeen ja 5) talousjärjestelmä etsii suuntaansa. Osaaminen ja sen jatkuva ylläpito ja kehittäminen linkittyvät kaikkiin megatrendeihin. Ekologinen jälleenrakennus ja vihreä siirtymä vaativat mm. luopumista luonnonvarojen nykyisenkaltaisesta hyödyntämisestä. Samalla tarvitaan kykyä kokonaisvaltaisempaan ajatteluun, monisyisten ongelmien ja ilmiöiden hahmottamiseen ja ratkaisemiseen yhdessä. Yhteisenä haasteena on ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuus, puhdas energia. Keskeinen kysymys tässä murroksessa on, miten rakennetaan oikeudenmukainen siirtymä kaikille. Jo tämä yksi esimerkki korostaa uuden osaamisen ja jatkuvan oppimisen valmiuksien merkitystä.

Hakonen (2018) on hahmottanut eräänlaista viitekehystä eri murrosten ja muutostrendien suhteesta toisiinsa ja niiden vaikutuksista osaamiseen, työhön ja työelämään (kuva 1). Viitekehysten taustalla on ajatus siitä, että valtaosa osaamisen kehittämisestä tapahtuu työelämässä kehittämällä. Kanadalainen Allen Tough lanseerasi jo 1960-luvulla ajatuksen 70:20:10 -mallista, jossa yksinkertaisuudessaan on kyse siitä, että työelämässä toimiessaan ihminen omaksuu vain 10 % oppimistaan asioista muodollisessa koulutuksessa. Oppimisesta 20 % tapahtuu vuorovaikutuksessa muiden kanssa esimerkiksi saamalla palautetta, jakamalla kokemuksia tai seuraamalla kollegan työtä. Jopa 70 % oppimisesta tapahtuu itse työtä tekemällä, tarttumalla haasteisiin ja ratkaisemalla ongelmia. 70:20:10 -mallista ollaan joidenkin tutkijoiden mielestä siirtymässä jo 80:10:10 -malliin.

Olemme siirtyneet tai vähintäänkin siirtymässä tietointensiivisestä yhteiskunnasta osaamisintensiiviseen yhteiskuntaan. Osaamisintensiivisessä työelämässä ei enää ”myydä” olemassa olevaa osaamisvarantoa. Työn teettäjä on sitä vastoin kiinnostunut yksilön pääsystä sellaisten ratkaisumekanismien piiriin, jotka auttavat ratkaisujen löytämisessä. Uudistuminen ja oppiva yhteisö ovat ratkaisevassa roolissa, kun muuttuvissa tilanteissa pyritään yhteensovittamaan työpaikka- ja työntekijävirtoja niin, että yhteiskunnan kantokyky säilyy, yritysten kyky tuottaa arvoa asiakkailleen paranee, julkiset palvelut toimivat ja hyvinvointi yhteiskunnassa ja työpaikoilla lisääntyy.

Kuva 1. Teknologian ja työn murroksen vaikutus osaamisen kehittämiseen (Hakonen 2018).



Teknologinen kehitys muuttaa osaamistarpeita nopeasti, minkä vuoksi jatkuvan oppimisen välttämättömyys painottuu tulevaisuudessa. Tekoäly, automaatio ja robotisaatio muuttavat työtä. Osan rutiininomaisesta työstä tekevät jatkossa koneet. Toisaalta mikään ei ole mustavalkoista. Työelämässä säilyy edelleen rutiininomaisia työtehtäviä. Niidenkin luonne muuttuu. Ennusteiden mukaan erityisesti erilaiset palvelutehtävät sekä ihmisen ja hänen käyttäytymisensä ja tarpeidensa ymmärtämiseen liittyvien tehtävien määrä kasvaa. Tekoäly muokkaa myös niin sanottua tietotyötä. Osa ajattelusta ja analyysistä automatisoituu ja siirtyy neuroverkkojen tehtäväksi. Tästä seuraa se, että myös aiemmin ”muuttumattomina” pidetyt asiantuntijatehtävät muuttuvat (mm. Kilpi 2016).

OECD:n (2020) mukaan Suomi kulkee hiukan eri suuntaan kuin verrokkimaat. Suomessa työt eivät näyttäisi polarisoituvan matalan ja korkean osaamisen tehtäviin sa-

maan tapaan kuin muualla, vaan noin 9/10 uusista ammateista on korkean ammattitason ammatteja. Suomessa osaamisen taso on korkea, mutta ei siltikään riittävä tuleviin tarpeisiin. Työuran aikainen osallistuminen osaamisen kehittämiseen vaihtelee ryhmittäin. Esimerkiksi heikot perustaidot omaavat ja yli 55-vuotiaat osallistuvat keskimäärin selvästi vähemmän kuin keski- ja korkeakoulutetut tai 35-54 -vuotiaat. Näin osaamisen kasautuminen työuran aikana syventää aikaisemmin syntyynyttä osaamiskuilua. (OECD 2020.)

Työn luonne muuttuu kehityksen myötä olennaisesti. Yhä useammasta työstä tulee ongelmien kuvaamista, analysointia ja ratkaisemista, työstä tulee yhä enemmän uuden oppimista. Tulevaisuuden työntekijöiden tulee kyetä tuottamaan uutta tietoa ja osaamista yhdessä muiden asiantuntijoiden kanssa. Vuorovaikutuksen merkitys korostuu myös monissa suorittavan tason töissä. Työtä koskeva muutos heijastuu myös siihen, miten ja kenen kanssa sitä tehdään. Vaikeiden ongelmien ratkaisu vaatii uudenlaista tapaa työstää ja ratkoa ongelmia. Samalla tiedolle ja osaamiselle asetettavat vaatimukset nousevat. Jatkossa joudumme entistä enemmän miettimään myös sitä, miten ihmisen ja koneet tai tekoälyn välinen yhteistyö toteutuu ja mitä se tarkoittaa osaamisvaatimuksien kannalta.

Muutos vaikuttaa yksilöön, organisaatioon ja yhteiskuntaan

Ymmärrys muutoksesta lähtee yksilön tarpeiden tarkastelusta. Osaamisidentiteetin merkitys työuran suunnittelussa ja työelämässä selviämässä korostuu (esim. Hakonen, Grekula & Wenström 2020). Osaamisidentiteettiin liittyy mm. kyky analysoida ja sanoittaa omaa osaamista, kyky nähdä oman osaamisen soveltamismahdollisuudet ja havaita ne uudet polut ja osaamiset, joita hankkimalla siirtymä uuteen työhön voi syntyä. Tämä tarkoittaa kykyä verkostoitua – kykyä päästä verkostoihin ja osoittaa oma lisäarvonsa. Oppimaan oppimisen ja tiedon analysointitaitojen merkitys korostuu entisestään. Laaja-alainen yleissivistys on muutoksessa selviämisen ja työkyvyn perusta. Se antaa ihmiselle voimavaroja selvitä muutoksessa ja auttaa ymmärtämään omaa henkistä kasvuaan, ympäröivää maailmaa ja toisia ihmisiä. Samalla käsitettä on laajennettava kestävän pohjan varmistamiseksi muutostilanteessa.

Organisaation kannalta kehityksessä on kolme suuntaa. Ollakseen entistä parempi tiedon ja osaamisen tuottaja, organisaation täytyy vahvistaa omaa oppimiskykyään ja toimintatapojaan. Keskeisiä kysymyksiä ovat, millainen oppimisympäristö yhteisö on, mihin osaamisiin sen itse kannattaa keskittyä ja miten se johtaa osaamistaan. Saa-dakseen käyttöönsä kaiken tarvittavan tiedon ja osaamisen sen täytyy tehdä entistä parempaa ja tiiviimpää yhteistyötä. Olennaiseksi nousee yhteistyön laatu ja se, millaisiin osaamisen kehittämisverkostoihin sillä on pääsy. Työn murros vaatii myös organisaatiolta vahvaa ja strategista osaamisen johtamiskykyä.

Yhteiskunnan tasolla kyse on käytännössä siitä, miten osaamiseen käytetyt resurssit nähdään tuottavana investointina Suomen ja yritysten kilpailukykyyn, ja miten yksilön osaaminen nähdään hänen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin perustana. Kyse on myös asenteesta. Osaaminen on keskeinen keino selvitä ja menestyä muutosten maailmassa. Siksi on hyvä kysyä, miten osaamiseen panostaminen osataan nähdä investointina ja ennaltaehkäisevänä työnä, sijoituksena yksilöiden, työyhteisöjen ja yhteiskunnan tulevaisuuteen.

Työn murros ja koulutusjärjestelmä

Oman pohdintansa vaatii myös työn ja koulutuksen rajapinta. Sekin muuttuu murrosten myötä.

Muutosnopeus haastaa tapamme tuottaa osaamista. Koulutusjärjestelmä ei voi yksin ratkaista osaamisen kehittämisen haasteita. Olennaista on, millainen työelämä meillä on, miten työpaikoilla mahdollistetaan kaikkien osaamisen kehittäminen ja miten kaikkien osaamista hyödynnetään ongelmien ratkaisemisessa ja monimutkaisten ilmiöiden ymmärtämisessä. Perinteinen näkemys koulutuksesta on ollut hyvin organisaatio- ja järjestelmälähtöinen. Kyseessä on ollut hyvin selkeä koulutuksen ja työelämän välinen tilaaja-tuottajamalli. Oppilaitosten roolina on ollut tuottaa tarvittavaa osaamista, ja työelämän roolina on ollut erilaisten tarpeiden osoittaminen. Valtiovalta on ohjannut toimintaa laadulliseen ja määrälliseen ennakointiprosessiin pohjautuen.

Uudessa tilanteessa sekä tilaaja-tuottajamalli että ennakointijärjestelmä joutuvat vähintäänkin rajun uudelleentarkastelun kohteeksi. Yksi juonne osaamisperustaisen yhteiskunnan synnyssä on osaamisen suhde tutkintoihin. Tuotetaanko tutkintoja vai osaamista? Tarkka normiohjaus on joissakin tehtävissä hyvin perusteltu. Yleisenä trendinä kelpoisuusvaatimusten tiukempi määrittely on kuitenkin työelämän moninaistuvien osaamistarpeiden kannalta täysin väärä.

2.2 Nykyinen järjestelmä on sekava

Jatkuvaan oppimiseen ja työkyvyn ylläpitämiseen liittyy paljon toimijoita, lukuisia verkostoja ja erilaisia tukiorganisaatioita. Jokaiselle toimijalle on rakennettu tehtävä ja rooli tietyn lain, hallinnonalan tai kohderyhmän näkökulmasta. Jatkuvaa oppimiseen ja työkyvyn ylläpitämiseen liittyy lukuisia lakeja (kuva 2). Kuitenkaan jatkuvalla oppimisella ja työkyvyn ylläpidon varmistamisella ei ole omaa lainsäädäntöä, joka tekee politiikkatoimien määrittelyn ja kehittämisen vaikeaksi.

Kuva 2. Poliittikkatoimia määritteleviä lakeja jatkuvan oppimisen ja työkyvyn näkökulmasta.



Riikka-Maria Yli-Suomi ja Tapio Huttula 2021

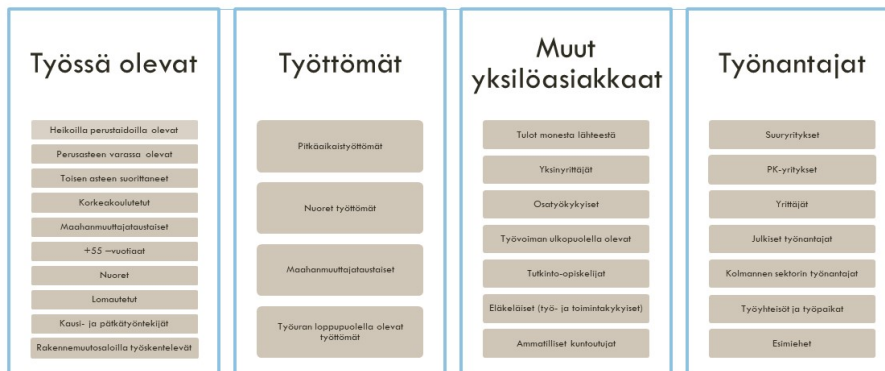
Rautiaisen ja Korhosen (2019) selvitys Millä ehdoilla? osoittaa, että jatkuva oppiminen ei tällä hetkellä kiinnity asiana tai tavoitteena millekään yksittäiselle oikeudenalalle. Oikeusjärjestelmä tunnistaa kyllä oppimisen välinearvon, mutta ei sitä itseisarvoisena tavoitteena. Lainäädännöllinen tilanne jo yksistään selittää sitä, miksi jatkuvan oppimisen järjestelmä näyttäytyy yksilölle monimutkaisena, epävarmuutta luovana ja passiivivana.

Tällä hetkellä useat oppimisen tukimuodot on suunniteltu juuri tiettyjen formaalien opintojen suorittamiseen ja niihin sisältyy elementtejä, jotka estävät muunlaiset opinnot. Etuusjärjestelmän kytkennät ovat hyvin monimutkaisia, eikä kokonaisvaltaista tietoa ole saatavilla mistään. Oppimiseen kannustavien toimeentulon tukimuotojen hahmottaminen edellyttää ihmiseltä hyviä oikeudellis-hallinnollisia toimintavalmiuksia. Millä ehdoilla? -selvityksessä onkin hyvin havaittu järjestelmän hajanaisuus ja vaikeaselkoisuus.

Entistä haasteellisemmän tilanteesta tekee se, että kohderyhmien kirjo on laaja (kuva 3). Kokonaisuuden tarkastelu on monimutkaista, eivätkä samat poliittikkatoimet kosketa kaikkia kohderyhmiä. Tämän takia tilannetta yhteiskunnan ja työelämän muutoksiin vastaamiseksi kehitetään aina yhdestä näkökulmasta ja uutta rakentamalla. Näin on syntynyt "hallintohimmeli", jonka purkamisen ja kokonaisvaltainen uudistaminen on joko liian kallista tai työlästä.

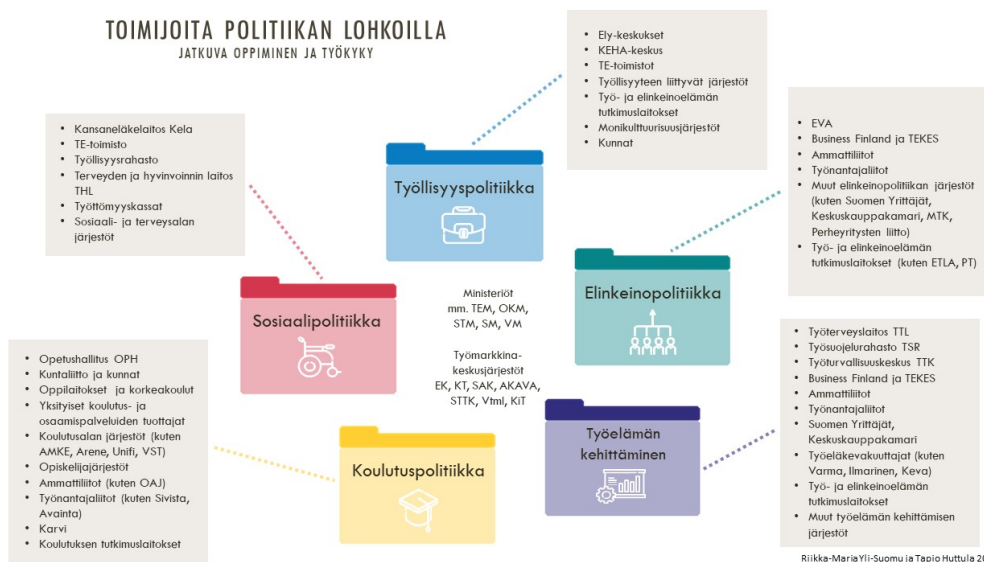
Kuva 3. Jatkuvan oppimisen erilaisia kohderyhmiä.

JATKUVAN OPPIMISEN KOHDERYHMÄT TARVITSEVAT ERILAISIA POLITIIKKATOIMIA



Riikka-Maria Yli-Suomu ja Tapio Huttula 2021

Kuva 4. Toimijoita politiikan lohkoilla jatkuvan oppimisen ja työkyvyn näkökulmasta.



Toimijakartta antaa yleiskuvan jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen kokonaisuudesta. Kuva 4 osoittaa, millainen jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen toimintaympäristö on. Palvelukokonaisuus koostuu monista osista ja toimijoita on paljon. Kukin toimija keskittyy lähinnä oman tehtävänsä toteuttamiseen. Vuorovaikutusta ja

tiedonvaihtoa toimijoiden välillä voisi olla enemmän. Selvitystyön aikana tehtyjen havaintojen ja haastattelujen perusteella voikin todeta, että toimijoista ei ole vielä muotoutunut toimivaa ekosysteemiä.

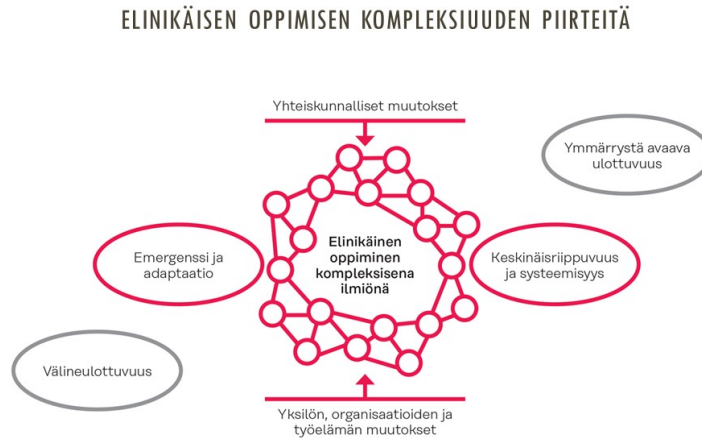
Järjestelmän toimivuus on sekä yksilöiden että työyhteisöjen näkökulmasta vaillinaista. Arvioitaessa kokonaisuuden toimivuutta yksilön näkökulmasta on todettava, että järjestelmä on hajanainen, osin epälooginen, eikä läheskään aina ennakoitava. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ihminen saa osittaista tukea osaamisen kehittämiseen, työkyvyn ylläpitoon ja työllistymiseen. Lisäksi eri toimintalohkojen järjestelmissä, kuten koulutusjärjestelmän toimivuudessa, on omia sisäisiä ongelmia, jotka heijastuvat kokonaisuuden toimivuuteen. Rahoitusjärjestelmät ja -mallit ajavat toimijoita osaoptimointiin.

Myös yritysten ja työnantajien näkökulmasta järjestelmä on sekava ja hajanainen. Työnantajat eivät aina ymmärrä, miten tai mistä palvelua saavat ja mitä palveluja heille on ylipäättään saatavissa. Työnantajien vaikeudet palvelujärjestelmän ymmärtämisessä lisääntyvät yleensä yrityskoon pienetessä. On myös kysyttävä, miten kannustava järjestelmä on yritysten toiminnan kehittämisen ja laajentamisen näkökulmasta.

Yhteiskunnan näkökulmasta kokonaisuus ei tue parhaalla mahdollisella tavalla niitä hyvinvointi-, kilpailukyky- ja työllisyystavoitteita, joita siltä haetaan. Toimimattomuus johtaa resurssien epätarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen.

Kompleksisuus edellyttää ekosysteemiä

Jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpito onkin nähtävä monimutkaisina ja moniulotteisina ilmiöinä. Vain tätä kautta on mahdollista yrittää ymmärtää nykytilaa ja hahmottaa palvelujärjestelmän kokonaisuutta ja toimivuutta. Vartiaisen (2020) elinikäisen oppimisen kompleksisuuden piirteitä hahmottava kuva 5 on käyttökelpoinen tässä työssä. Kuvassa on esimerkki siitä, millaisista tekijöistä elinikäisen oppimisen kompleksinen kokonaisuus voi muodostua. Keskinäisriippuvuus ja systeemisyyt sekä emergenssi (ilmaantuminen) ja adaptaatio (sopeutuminen) ovat kompleksisuustutkimuksen keskeisiä käsitteitä. Keskinäisriippuvuudella tarkoitetaan esimerkiksi tarvetta ymmärtää riippuvuuksien laajuutta ja merkitystä, kun ratkaistaan toisiinsa vahvasti kytkeytyviä asioita ja ilmiöitä. Voidaan analysoida, miten eri tekijät (esimerkiksi oppimisen järjestelmät ja polut, työyhteisöjen mahdollisuudet järjestää tai tukea oppimista tai yksilön omat mahdollisuudet hyödyntää tarjottua opetusta) vaikuttavat oppimiseen, sen käytännön toteuttamiseen ja johtamiseen.

Kuva 5. Elinikäisen oppimisen kompleksisuuden piirteitä (Vartiainen 2020).

Pirkko Vartiainen 2020

Kuvassa systeemisyyttä liittyy Vartiainen (2020) mukaan kiinteästi keskinäisriippuvuuteen korostaen elinikäisen oppimisen järjestelmän toimintakokonaisuuden merkitystä johtamisessa ja kehittämisessä. Emergenssi korostaa, ettei yksilön tai organisaation toiminnasta voida päätellä, miten koko elinikäisen oppimisen järjestelmä toimii. Merkittävämpää on pyrkiä ymmärtämään kokonaisuutta ja siinä tapahtuvaa kaksisuuntaista vuorovaikutusta ja sen heijastamia toiminnallisia muutoksia. Jotta elinikäisen oppimisen järjestelmässä olisi mahdollista reagoida ympäristön aiheuttamiin muutosvaateisiin, tarvitaan sopeutumista eli adaptaatiota. Näin jatkuva oppiminen nähdään systeeminä, jolla on tarve ja kyky mukautua, oppia, kehittyä sekä reagoida järjestelmän epävarmuuteen. Merkittävää on, että ympäristön muutokset muokkaavat jatkuvan oppimisen järjestelmää ja vastaavasti jatkuvan oppimisen toimintamallit muokkaavat ympäristöä. Jotta kuvassa mainittuihin tekijöihin pystytään reagoimaan, on tärkeää, että sekä poliittinen että hallinnollinen johto tuntevat elinikäisen oppimisen tilannekuvan.

Keväällä 2019 kolmekymmentä yhteiskunnallista toimijaa etsivät Sitran fasilitoimassa Osaamisen aika -työn tahtotilassa (Sitra 2019) kokonaisvaltaista ja systeemistä otetta uudenlaisen osaamisjärjestelmän rakentamiseksi. Tahtotilassa toimijat tunnistivat keskeiseksi tavoitteeksi tarpeen rakentaa uusi osaamisjärjestelmä, jossa yhdistyvät koulutusjärjestelmässä sekä työssä, vapaa-aikana, harrastuksissa ja muussa elämässä tapahtuva oppiminen ja osaamisen kehittäminen ja kattava hyödyntäminen. Tämä ajattelu pitää sisällään koulutusjärjestelmän ja työelämän välisen tiiviin ja molempia uudistavan vuorovaikutuksen: osaaminen uudistaa työelämää ja työelämä osaamista.

Jatkuvan oppimisen ja työkyvyn kehittämisen järjestelmien toiminta on tällä hetkellä edelleen varsin siiloutunutta ja tähtää kunkin hallinnonalan omien tavoitteiden edistämiseen. Koulutusjärjestelmän ja työelämän suhde kuvataan edelleen pitkälti yhden-suuntaisena suhteena. Esimerkiksi koulutuspoliittisen selonteon luonnoksessa (Valtioneuvosto 2021) puhutaan osaamisen siirtymisestä työelämään. Kokonaisvaltainen tarkastelu edellyttäisi myös työelämän koulutusta uudistavan merkityksen pohtimista. Koordinaatiota ja pyrkimystä yhteisen tilannekuvan luomiseen on. Lisäksi suunnitteilla on rakenteita, jotka tukevat toiminnan koordinoitua. Tärkein esimerkki tästä on suunnitteilla oleva Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus.

2.3 Uudistaminen edellyttää koordinaatiota

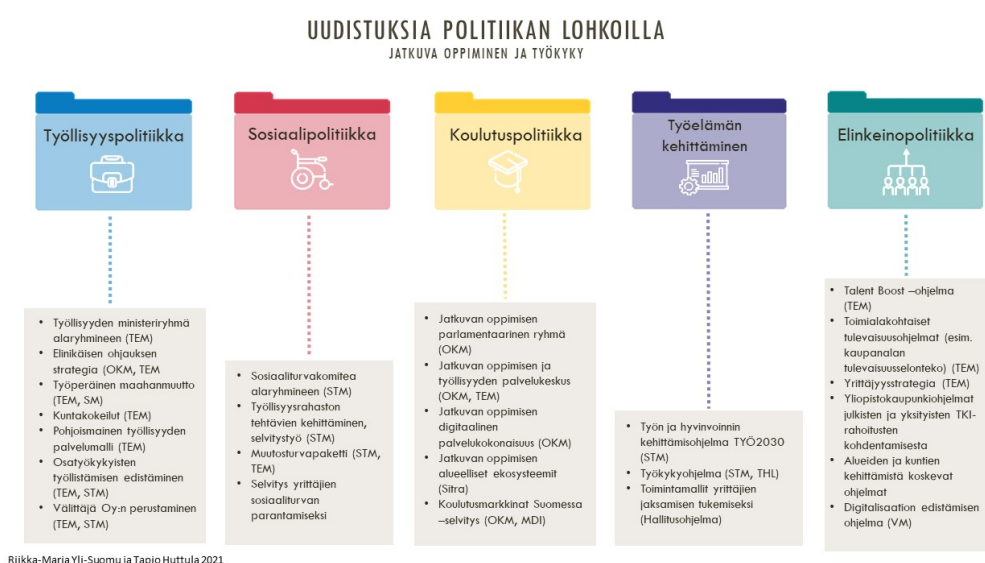
Systeemiset muutokset vaativat pitkäjänteisyyttä ja kokonaisvaltaista työtä. Vaalikaudet ovat tässä työssä lyhyitä ja altistavat kehittämistyön epäjatkuvuuskohtille ilman parlamentaarista sitoutumista pitkänlinjaiseen kehittämistyöhön. Parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus (Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen työryhmä 2020), työllisyyteen liittyvät uudistukset ja sosiaaliturvauudistus onkin nähtävä yhtenä pyrkimyksenä vastata näihin haasteisiin, joskin ne myös vaikeuttavat nykytilan täsmällistä arviointia.

Ilmiölähtöisyys on asiana Suomessa tunnustettu jo varsin hyvin. Nyt tarkastelussa oleva tehtävänanto on yksi esimerkki tästä. Jatkuvaan oppimiseen ja työkyvyn kehittämiseen liittyviä hankkeita on hallitusohjelmassa tunnustettu monella hallinnonalalla. Tästä toisaalta seuraa se, että kehittämistavoitteita asettavat monet toimijat. Tavoitteet voivat olla osin päällekkäisiä ja osin jopa toisten tavoitteiden toteutumisen kannalta vastakkaisia, ellei toimenpiteitä koordinoita ja seurata niiden vaikutuksia kokonaisvaltaisesti. Monimutkaistuvassa maailmassa tilanne on ymmärrettävä, eikä sinänsä kenenkään vika. Kukin toimija pyrkii parhaan kykynsä mukaan oman tehtävänsä toteuttamiseen.

Rautiaista ja Korhosta (2019) lainaten, jatkuvan oppimisen nykyinen kokonaisuus on ymmärrettävä yhteiskunnallisena järjestelmänä, joka on samaan aikaan sekä politiikan tuotos että sen rajoittaja. Olennainen kysymys on, miten ilmiölähtöistä kehittämistä toteutetaan kokonaisvaltaisesti. Siilomaisesta, hallinnonaloittain etenevästä kehittämisestä on suuri hyppy ilmiömäiseen kehittämiseen. Tällä hetkellä näyttää siltä, että politiikkalohkojen yli menevien ilmiöiden johtamisessa ja koordinaatiossa on edelleen kehitettävää. Yksi tarvittava elementti on yhteinen, jaettu ja jatkuvasti ylläpidetty tilanne- ja tavoitekuva.

Voidaksemme vastata Työllisyysrahaston tehtäviä koskevaan tehtäväämme, meidän on tarkasteltava toisiinsa nivoutuvien politiikkalohkojen tilannetta, kehittämishankkeita ja määriteltävä niiden sisältöjä ja päällekkäisyyksiä. Tarkasteltavat politiikkalohkot ovat työllisyyspolitiikka, sosiaalipolitiikka, koulutuspolitiikka, työelämän kehittäminen - ohjelmatyö ja elinkeinopolitiikka. Uudistustyötä on menossa paljon, mikä käy hyvin ilmi kuvasta 6.

Kuva 6. Uudistuksia politiikan lohkoilla jatkuvan ja oppimisen ja työkyvyn näkökulmasta.



Voidaksemme tehdä perusteltuja esityksiä Työllisyysrahaston tehtävistä, tukimuo- doista ja palveluista, täytyy ensin kuvata keskeisten politiikan lohkojen toimivuutta jat- kuvan oppimisen ja työkyvyn näkökulmasta (kuva 7). Tässä tarkoituksessa teemme ensin joitakin havaintoja nykytilasta. Sen jälkeen pyrimme hieman tarkemmin pohti- maan joitakin näkökulmia. Poliittikalohkot ja niiden toiminta limittyvät osin päällekkäin. Siksi uudistuksia pohdittaessa on mietittävä, miten kokonaisuus tällä hetkellä toimii ja mitä siitä murroskohdan näkökulmasta tulisi oppia.

Kuva 7. Jatkuva oppiminen ei ole vain koulutuskysymys.



Työllisyyspolitiikka

Työllisyyspolitiikkaa voidaan luonnehtia politiikaksi, jolla tavoitellaan työpaikkojen ja työllisyyden lisäämistä (korkeampi työllisyysaste) ja työttömyyden vähentämistä (matalampi työttömyysaste). Tavoitteena on myös tuottavuuden kasvattaminen. Tässä yhteydessä työllisyyspolitiikkaan voidaan katsoa kuuluvan myös työmarkkinoiden toimivuutta parantamaan pyrkivä työvoimapolitiikka. Työkyvyn näkökulmasta työllisyyspolitiikan keskeinen tehtävä on yksilön työkyvyn varmistaminen niin, että hänen työllistymiskyvykkyytensä paranee.

Jatkuvan oppimisen näkökulmasta työllisyyspolitiikassa tulisi korostua pyrkimys tukea yksilöä selviämään työmarkkinoiden rakennemuutoksissa sekä työtehtävien ja niiden sisältöjen muuttuessa. Osaamisen kehittäminen osana työllisyyden edistämistä onkin huomioitu aiempaa paremmin juuri käynnistyneissä työllisyyden kuntakokeiluissa. Työllisyyden hoito on rajussa muutoksessa. Kuntakokeilujen lisäksi valmisteilla on pohjoismaisen työllisyyden palvelumallin käyttöönotto TE-toimistoissa ja koko työvoimapalvelujen siirto TE-toimistoilta kunnille. Työllisyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös työmarkkinoiden toimivuuteen. Erityisesti työn ja osaamisen kohtaantoon liittyvät haasteet kasvavat ja eriytyvät alueellisesti.

Lisäksi käynnissä on Työkykyohjelma, jonka tarkoituksena on tukea osatyökykyisten työttömien ja pitkäaikaistyöttömien työhön pääsyä ja työssä pysymistä, ehkäistä työttömyyden pitkittymistä ja työkyvyttömyyttä sekä lisätä heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuutta. Ohjelmaan liittyy myös jatkuvan oppimisen

teema, sillä sen osana toteutetaan työttömien työllistymispalveluja tarjoavien ammattilaisten täydennyskoulutusta.

Sosiaalipolitiikka

Sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan yleensä ihmisten hyvinvoinnin lisäämistä ja ylläpitämistä sosiaaliturvan keinoin sosiaali- ja terveyspalveluina ja toimentuloetuuksina. Toiminnan tarkoituksen on väestön ja yksilöiden materiaalsen, sosiaalsen ja terveydellisen hyvinvoinnin turvaaminen sekä yhteiskunnallinen turvallisuus ja viihtyvyys.

Olennaista on pohtia, mikä rooli sosiaalipolitiikalla on jatkuvan oppimisen ja työkyvyn mahdollistamisessa. Tällä hetkellä jatkuvan oppijan rooli on epäselvä ja hänen toimeentulonsa määrittynyt kulloisenkin työmarkkina- tai etuusroolin kautta. Käynnissä olevan Sosiaaliturvakomitean työllisyyden ja osaamisen jaosto pohtii parhaillaan työttömyysturvaan, työllisyyteen ja osaamiseen liittyviä ongelmia ja näiden konkreettisia toimenpiteitä. Tämä selvitystyö on tärkeää työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Näyttääkin siltä, että sosiaaliturvajärjestelmä jäykistää yksilöiden sujuvaa, elämäntilanteeseen sopivaa osallistumista työelämään. Tällä puolestaan on suora vaikutus myös osaajien riittävyteen. Väestöennusteiden mukaan työikäisen väestön määrä on Suomessa laskussa. Kaikkien järjestelmien tulisi siksin tukea jokaisen mahdollisimman joustavaa osallistumista työelämään.

Sosiaaliturvan suuret rakenteelliset ongelmat eivät näytä liittyvän sosiaaliturvan tasoon tai kattavuuteen, vaan koko järjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen - siihen, tukeeko ja tuottaako sosiaaliturvajärjestelmämme oikeita ja haluamiamme asioita: elämän ennakoitavuutta, työllisyyttä, toimintakykyä ja osallisuutta? (Moisio 2021). Työllisyysasteen nostaminen kestäväällä tavalla ei onnistu ilman osaamisen kehittämistä. Jos halutaan, että sosiaaliturva tukee korkeampaa työllisyyttä, pitää osaamisen näkökulma näkyä.

Toimeentuloturva on hajanainen ja vaihtelee yksilön tilanteen mukaan, mikä luo epävarmuutta osaamisen pitkäjänteiselle kehittämiselle. Tämä heikentää järjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta. Jatkuva oppiminen vaatii selkeää sosiaaliturvajärjestelmää. Osaamisen kehittämisen rahoitus ja oppijan toimeentulo vaihtelee yksilön statuksen ja viranomaisen mukaan.

Työmarkkinoille hyvin kiinnittyneiden osaamisen kehittämistä tuetaan aikuiskoulutustuella ja työeläkekuntoutuksella. Vuosittain näiden tukien piirissä on lähes 40 000 henkilöä. Yhteiskunta käyttää niihin yhteensä yli 350 miljoonaa euroa. Ammattirakenteen muutos haastaa osaamisen -hankkeessa tutkittiin näiden tukien vaikuttavuutta rekiste-

riaineistoista muodostetuun verrokkeihin. Tutkimusten mukaan tukien työllisyysvaikutukset jäivät vaatimattomiksi. Vaikuttavuusarviot kertovatkin tarpeesta kehittää aikuis-koulutustukea ja työeläkekuntoutusta tai miettiä niille vaihtoehtoisia tai täydentäviä toimenpiteitä, jotta ne tukisivat työllisyyttä paremmin. (Kauhanen, Leino, Solovieva & Viikari-Juntura 2019.)

Koulutuspolitiikka

Koulutuspolitiikka mielletään helposti liian kapeasti koskemaan vain formaalin koulutusjärjestelmän tavoitteita, rakenteita ja toimeenpanon ohjausta. Jatkuva oppiminen nähdään tämän kokonaisuuden jonkinlaisena lisäkkeenä, jatkumona formaalille koulutukselle. Tätä kautta jatkuva oppiminen määritty lähinnä koulutustarjontaan ja sen joustavaan tuottamiseen liittyvänä kysymyksenä. Jatkuva oppiminen tulisi nähdä kokonaisvaltaisena läpi elämän eri tilanteissa tapahtuvana osaamisen jatkuvana kehittämisenä ja uudistumisena. Työelämä on keskeinen oppimisen paikka.

Työkyvyn kehittämisen ja yksilön osaamis pohjan näkökulmasta koulutusjärjestelmän tulee mahdollistaa luovuuden, henkisen kasvun ja oppimisen kaikille läpi elämän. Samalla sen tuottaman osaamisen, tietojen ja taitojen tulee luoda yksilölle vahva yleisivistyksellinen perusta, perustaidot ja osaaminen, että hän voi menestyä elämässä ja työelämässä. Tämä tarkoittaa myös yksilön inhimillisen kasvun ja kehityksen, itseymmärryksen sekä toimintakyvyn ja itseohjautuvuuden tukemista. Koulutuksella on siten keskeinen tehtävä laajan työkyvyn ja yksilön työllistyvyyden perustan rakentamisessa.

Uuden osaamisjärjestelmän, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa yhdistyvät koulutusjärjestelmässä sekä työssä, vapaa-aikana, harrastuksissa ja muussa elämässä tapahtuva oppiminen ja osaamisen kehittäminen sekä osaamisen kattava hyödyntäminen, kehittämisessä on otettava huomioon tämänhetkiseen tilanteeseen liittyvät haasteet. Koulutusjärjestelmän eri asteet muodostavat ketjun, jossa kukin vaihe rakentaa edellisen toimijan yksilölle tuottaman osaamisen päälle. Tavoitteena on siis osaamisen kumuloituminen. Jos osa oppijoista ei saavutakaan jossain vaiheessa sille asetettuja osaamistavoitteita, heijastuu asia suoraan seuraavan toimijan työhön ja mahdollisuuksiin saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Heijastusvaikutus iskee lopulta myös työelämään.

Koulutusjärjestelmä toimii myös varsin yksisuuntaisesti ja tarjontalähtöisesti (rahoitusjärjestelmä lähtöisesti) suhteessa työelämään. Koulutusjärjestelmän toimijoiden kyky vastata työelämän nopeisiin osaamistarpeisiin vaihtelee merkittävästi. Työelämän ja koulutusjärjestelmän toiminnan luonteet eroavat merkittävästi ja esimerkiksi suunnittelun aikakäsitys on hyvin erilainen. Yritykset ja työpaikat ovat enemmän toiminnan

kohde kuin kehittämiskumppani. Tällekin havainnolle on rakenteellisia syitä. Koulutusjärjestelmältä puuttuu välineitä ja rahoitusmalleja jatkuvan oppimisen tukemiseen. Monelta osin kysymys on myös toimintakulttuurista ja rahoituksen ohjausvaikutuksesta. Opetushallinto, erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriö, näyttäytyy monella tapaa oppilaitoksen tärkeimpänä asiakkaan. Rahoitus vaikuttaa siihen, miten koulutuspalveluja tuoteistetaan. Julkinen koulutustarjonta perustuu vielä pitkälti tutkintokoulutukseen. Tutkinnon osien ja osaamiskokonaisuuksien tuoteistaminen on edistymässä.

Osaaminen on myös osin vanheneva tuote. Yhteiskunnan ja työelämän osaamistarpeet muuttuvat entistä nopeammin. Näin meille kaikille syntyy vähitellen osaamisvelkaa, ellei meillä ole halua ja mahdollisuutta pitää osaamistamme jatkuvasti yllä. Näihin kysymyksiin jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus ja oppivelvollisuuden pidentäminen pyrkivät vastaamaan.

Uuden osaamisjärjestelmän tulee kyetä toisaalta uudistamaan vanhenevaa osaamista ja perustaitoja ja toisaalta vastaamaan työelämän jatkuvasti muuttuviin osaamistarpeisiin. Näin sen yhteiskunnan ja työelämän uudistumiskykyä kehittävä tehtävä toteutuu. Suomesta ei turhaan puhuta koulutususkovaisten maana. Suomen asema globaalissa kilpailussa perustuu pitkälti osaamiseen ja sitä kautta kilpailukyvyyn ylläpitämiseen tehtäviin investointeihin.

Työelämän kehittäminen

Työ- ja elinkeinoministeriön määritelmän mukaan työelämän kehittäminen on panostamista toiminnan, tuotteiden ja palveluiden parantamiseen. Toiminnan uudistaminen onnistuu, kun organisaatiolla on riittävästi kyvykkyyttä ja se on hyvin johdettua arkista tekemistä.

Työelämän kehittäminen on varsin erillään edellä kuvatuista politiikkalohkoista, koska se tapahtuu pääsääntöisesti työyhteisöissä ja sen lähtökohdat nousevat yrityksen tai organisaation omista toiminnallisista tavoitteista. Suomessa mikään erityinen politiikkalohko ei suoraan ohjaa tai tue työelämän kehittämistä työyhteisötasolla.

Osaamisen johtaminen ja jatkuva oppiminen ovat työelämän kehittämisen keskeisimpiä elementtejä. Organisaation tavoitteet ja toimintatavat määrittävät osaamisen kehittämisen käytäntöjä. Ja toisaalta osaamisen kehittäminen edellyttää työnantajalta oikeanlaista strategista otetta ja arvopohjaa. Näillä tekijöillä on suora yhteys myös työkyvyn varmistamiseen. Jos työyhteisön ja työn kehitys erkaantuu erilliseksi sykliseksi yksilön työkyvyn kehityksestä, alkavat ongelmat kasautua. Osaamista tai työkykyä ei voida katsoa vain yksilön näkökulmasta, koska silloin organisaatiossa ei toimita enää

ennakoivasti. Osaamisen kehittäminen ja työkyky eivät ole siis pelkästään yksilölähtöisiä asioita, vaan kysymys on poikkeuksetta myös organisaation kulttuurista sekä työyhteisön kyvystä oppia ja kehittyä.

Jatkuva oppiminen ajatellaan usein koulutuspoliittisena kysymyksenä, vaikka se on merkittävilta osiltaan työssä, työyhteisössä ja työelämässä tapahtuu osaamisen kehittymistä. Aikuisiällä ja työelämässä osaamisen kehittäminen tapahtuu pääasiassa muilla kuin koulutuksellisilla muodoilla. Ei ole myöskään selvää, että koulutus olisi kaikille työntekijäryhmille oikea toimenpide osaamisen kehittämiseen. Kansallisessa jatkuvan oppimisen politiikkatoimenpiteissä tulisi ottaa huomioon, miten se tukee työelämässä tapahtuvaa oppimista.

Oppiminen on tiedon lisääntymistä ja sen muistamista, tietojen soveltamista ja asioiden ymmärtämistä, ajattelun muuttumista sekä muuttumista ihmisenä. Oppimisella on vahva sosiokulttuurinen perusta. Ihminen oppii ollessaan muiden ihmisten kanssa tekemisissä. Työssä ja työyhteisössä tapahtuvaa osaamisen kehittymistä auttaisivat toisaalta itseohjautuvaa oppimista tukevat, kevyet rakenteet ja toisaalta yhteisön yhdessä oppimisen tukeminen. Tämän edellytys on panostaminen osaamisen johtamiseen ja HR-toimintaan, johon isoilla työnantajilla on usein paremmat edellytykset kuin pienillä ja keskisuurilla työnantajilla. Vastuu oppimisesta on sekä yksilöllä itsellään että työnantajalla.

Osaamista kehitetään useilla eri menetelmillä. Näitä ovat esimerkiksi perehdyttäminen, tehtäväkierto, palaute ja kehittävät keskustelut, kouluttajana toimiminen, mentoointi, työparityöskentely, kokeilutoiminta, reflektointi, työnohjaus, seminaarit ja konferenssit sekä formaali lyhytkoulutus ja tutkintokoulutukset. Osaamisen kehittämisen keskeinen haaste työyhteisössä on se, miten eri tavoin syntynyt osaaminen tehdään näkyväksi työntekijälle itselleen, mutta myös työyhteisölle. Tähän osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen tarvitaan yhteiskunnan tukirakenteita yksilöille ja yhteisölle.

Sosiaali- ja terveysministeriön vetämä Työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelma (TYÖ2030) kehittää uudenlaisia toimintatapoja yhdessä työpaikkojen, toimialojen ja asiantuntijoiden kanssa sekä kannustetaan kokeiluihin. Ajatuksena on, että toimintatapoja uudistamalla voidaan vaikuttaa työllisyyteen, talouteen ja kilpailukykyyn sekä nostaa työhyvinvointi maailman parhaaksi vuoteen 2030 mennessä.

Käytännössä työelämän kehittäminen on riippuvainen työnantajien toimintakulttuurista. Työnantajien HR-osaaminen vaihtelee suuresti. Kaikki työyhteisöt eivät vielä ole osaamisympäristöjä, ainakaan kaikille. Työelämän kehittämisessä tyypillinen osaamisen kehittämisen yhteisöllinen näkökulma jää muissa politiikan lohkoissa ohueksi tai jopa huomiotta, eikä työyhteisössä tapahtuvaa yhdessä kehittämistä ja oppimista

tueta riittävästi politiikkakeinoin. Ohjaus ja urapalvelut koskevat vain päätoimisia opiskelijoita. Työelämässä oleville ei käytännössä ole tarjolla ohjaus- ja urapalveluja, sillä julkisia palveluja, kuten TE-toimistojen palveluja, riittää vain työttömille.

Osaamisen kehittämiseen työelämässä liittyy paljon potentiaalia. Ratkaisematta on, miten koulutusjärjestelmän toimijat kykenevät joustavammin tukemaan työssä tapahtuvaa oppimista. Aikuiskoulutustuki turvaa osalle työssä olevista toimeentulon omaehtoisen täydennyskoulutuksen aikana. Kouluttautuminen vaihtelee suuresti eri ryhmien ja toimialojen välillä. Koulutuksen kasautuessa, myös etuuden käyttö kasautuu.

Elinkeinopolitiikka

Työ- ja elinkeinoministeriön määritelmän mukaan elinkeinopolitiikan keskeisenä tavoitteena on kestävä talouskasvu, joka tukee työllisyyden tason säilymistä ja edistää uusien työpaikkojen syntyä. Lisäksi elinkeinopolitiikkaan liittyy olennaisesti avoimet ja kilpailukykyiset markkinat, osaamisen ja osaavan työvoiman saatavuuden ja riittävyyden turvaaminen, työmarkkinoiden parempi toimivuus, yrittäjyyttä kannustava toimintaympäristö ja hyvät yrityspalvelut sekä tuottavuuden ja kasvun parantaminen toimivalla innovaatiopolitiikalla. Työllisyys- ja elinkeinopolitiikka yhdessä luovat hyvällä koordinaatiolla edellytyksiä osaavan työvoiman saatavuudelle sekä tuottavuuden ja kilpailukyvyn kasvulle.

Onnistunut elinkeinopolitiikka tarvitsee johdonmukaista osaamisen kehittämistä ja hyvää palkansaajien ja yrittäjien työkykyä. Jatkuvan oppimisen tavoitteet tuleekin perustua vahvasti työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Jatkuvan oppimisen näkökulmasta keskeisiä elinkeinopolitiikan osa-alueita ovat osaavan työvoiman saatavuus, innovaatiotoiminta sekä kasvun ja kilpailukyvyn vahvistaminen.

Osaajapula koskettaa tällä hetkellä sekä yrityksiä että julkista sektoria laajasti useimilla alueilla, myös maakunnissa. Osaajien saatavuus on eri selvityksissä tunnistettu yhdeksi suurimmista yritysten uudistumisen, kasvun ja kansainvälistymisen haasteista.

Huoltosuhteen heiketessä väestönlisäys tapahtuu yksinomaan maahanmuuton kautta. Maahanmuutolla ja kansainvälisten osaajien liikkuvuudella on entistä suurempi merkitys Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvyille. Poikkihallinnollinen Talent Boost -ohjelma onkin luotu vahvistamaan juuri kansainvälistä osaajien veto- ja pitovoimaa. Elinkeinopolitiikan toimintaympäristönä on globaalitalous, mutta sen menestys koituu Suomen ja eri alueiden työ- ja elinkeinoelämän hyödyksi.

Monipuolinen elinkeinopolitiikka myös tukee yrittäjyyttä ja kannustaa yrittäjyyteen. Yrittäjien osaamisen tukemisen vahvistamiselle voidaan tukea yritysten kasvua ja työllistämiskykyä.

Hallitusohjelman tavoite 4 %:n innovaatorahoituksen osuudesta bruttokansantuotteesta on haastava. Sen toteutuminen loisi kuitenkin perustan osaamisintensiivisten yritysten ja työpaikkojen syntymiselle ja yritysten kasvulle ja kansainvälistymiselle. Työelämän näkökulmasta tutkimuksen, kehitys- ja innovaatiotoiminnan ydin on yritysten elinvoiman vahvistamisessa. Uusi tieto, kehitystoiminta ja innovaatiot synnyttävät uusia tuotteita, ratkaisuja ja palveluja.

Taulukko 2. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot sektoreittain ja osuus bruttokansantuotteesta vuosina 2011–2019 sekä arvio vuodelle 2020 (Tilastokeskus, Tutkimus- ja kehittämistoiminta 2019).

Vuosi	Sektori						Yhteensä		T&t-menojen BKT-osuus ²⁾
	Yrityssektori		Julkinen sektori ¹⁾		Korkeakoulusektori		Milj. euroa	%	%
	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%	%
2011	5 047,40	70,5	684,4	9,6	1 431,80	20	7 163,70	100	3,62
2012	4 695,00	68,7	662,2	9,7	1 474,60	21,6	6 831,90	100	3,40
2013	4 602,40	68,9	643,6	9,6	1 438,10	21,5	6 684,20	100	3,27
2014	4 409,50	67,7	613,1	9,4	1 489,50	22,9	6 512,10	100	3,15
2015	4 047,30	66,7	543,1	8,9	1 480,50	24,4	6 070,90	100	2,87
2016	3 901,70	65,8	534,6	9	1 489,80	25,1	5 926,10	100	2,72
2017	4 028,30	65,3	577,7	9,4	1 567,20	25,4	6 173,20	100	2,73
2018	4 226,90	65,7	587,2	9,1	1 623,80	25,2	6 437,90	100	2,76
2019	4 407,90	65,6	602,6	9	1 704,60	25,4	6 715,10	100	2,79
2020 ³⁾	4 477,80	65,6	607,7	8,9	1 744,40	25,5	6 829,90	100	2,94

1) Valtion hallinnonalat, kunnat, sosiaaliturvarahastot ja -laitokset sekä yksityinen voittoa tavoittelematon toiminta.

2) BKT 2017-2019 Tilastokeskuksen ennakkotieto. BKT 2020 valtiovarainministeriön ennuste.

3) Arvio kyselyvastausten ja muiden laskelmien perusteella.

Lähde: Tilastokeskus, Tutkimus- ja kehittämistoiminta 2019

TKI-toiminta on keskeinen osa myös työ- ja elinkeinoelämän ja koulutusjärjestelmän vuorovaikutusta. Suhde on parhaimmillaan symbioottinen, siitä hyötyvät molemmat osapuolet. Tutkimustieto välittyy nopeammin elinkeinoelämän käyttöön, yritykset saavat uusia innovaatioita, osaamista ja osaajia. Toisaalta yhteistyön myötä työelämässä syntyvä osaaminen ja innovaatiot uudistavat koulutusjärjestelmää. Tämä parantaa myös koulutusjärjestelmän ennakoitijärjestelmän toimivuutta. 2010-luvulla Suomi on menettänyt asemaansa johtavana maana T&K-investoinneissa ja pudonnut kärkimaiden joukosta, kuten oheisesta taulukosta 2 käy ilmi. Verrokkimaissa BKT-osuus on pysynyt samalla tasolla tai kasvanut, kun Suomessa se on laskenut.

TKI-tiekartassa asetetaan tavoitteeksi 4 % BKT-osuustavoitteeseen pääsy vuoteen 2030 mennessä. Yritysten panostusten T&K- toimintaan tulisi tuolloin olla 2,62 % BKT:sta ja valtion rahoituksen osuus 1,38 %. Vuoden 2023 yhteinen välitavoite 3,27 %, josta yritysten osuus olisi 2,14 % ja valtion 1,13 %. (TKI-tiekartan taustamuis-tio 3.4.2020). Tiekartan tavoitteita voi pitää kovina.

3 Työllisyysrahasto jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta

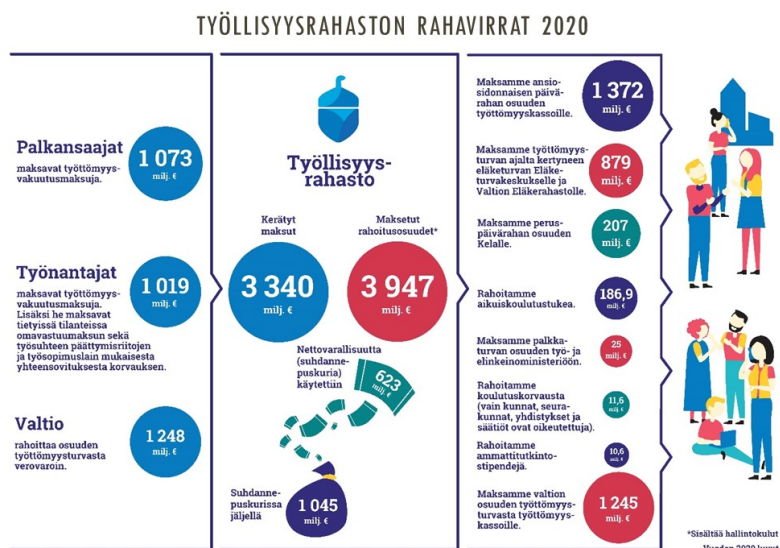
3.1 Työllisyysrahaston tehtävät ja nykytila

Työllisyysrahasto on työttömyysvakuutusmaksujen perintää ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksen järjestämistä varten perustettu organisaatio. Rahasto on itsenäinen laitos, jolla on lailla (555/1998) määritelty julkinen hallintotehtävä. Tehtävät ovat:

- Työttömyysetuuksien rahoitus: työttömyyskassojen ennakoista päättäminen eli rahaston osuus työttömyyskassoille, valtionosuuden hoito työttömyyskassoille
- Työttömyysvakuutusmaksun määrääminen ja perintä sekä maksuihin liittyvien velvoitteiden täyttämisen valvominen
- Työttömyysturva-ajalta kertyvän työeläkkeen rahoitus Eläketurvakeskukselle ja Valtion Eläkerahastolle maksettavina osuuksina sekä tilitys Kelalle
- Aikuiskoulutusetuuksien myöntäminen: aikuiskoulutustuki ja ammattitutkintostipendi
- Suhdannepuskurin sijoitustoiminta ja maksuvalmiuden turvaaminen
- Suurtyönantajan omavastuumaksun toimeenpano
- Työsuhteen päättymisriidat ja työsopimuslain mukainen yhteensovitus
- Koulutuskorvaus työnantajille (ei-elinkeinoverovelvolliset työnantajat kuten kunnat ja järjestöt)

Työllisyysrahasto on tärkeä osa suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää. Työttömyysvakuutusmaksuja maksavat kaikki työllistävät työnantajat ja 17–64-vuotiaat palkansaajat Suomessa (kuva 8).

Kuva 8. Työllisyysrahaston rahavirrat 2020 (Työllisyysrahasto 2021).



Rahaston varojen ja velkojen erotuksena syntyy suhdannepuskuri, jonka tarkoituksena on turvata työttömyysvakuutusmaksujen tasainen maksukehitys. Suhdannepuskurin avulla varaudutaan tulevaisuuteen ja kerätään vaikeiden vuosien varalle puskuria työttömyysturvamenojen kasvun varalle. Puskuriin kertynyt varallisuus oli lähellä laissa määriteltyä enimmäismäärää. Puskurin tehtävänä on varmistaa, että Työllisyysrahasto voi hoitaa sille määrätty tehtävät työelämän ja työllisyyden nopeissakin muutostilanteissa ja tasata työttömyysvakuutusmaksujen korotuspaineita.

Työllisyysrahasto työllistää noin 170 työntekijää. Se on työmarkkinaosapuolten hallinnoima organisaatio, joka on osa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala ja Finanssivalvonnan valvoma. Joukkovelkakirjojen liikkeellelaskijana rahasto on pörssitiedotusvelvollinen.

Työllisyysrahaston päämääränä on luoda vakautta ja turvaa yhteiskuntaan. Strategisia tavoitteita ovat 1) Edelläkävijä asiakaslähtöisessä palveluiden ja toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittämisessä, 2) Lisäarvon tuottaminen tiedolla ja ennakoinnilla, 3) Aktiivinen ja arvostettu toimija rahaston verkostossa, 4) Hyvinvoiva henkilöstö ja houkutteleva työnantaja sekä 5) Työttömyysvakuutusmaksujen tasainen kehitys.

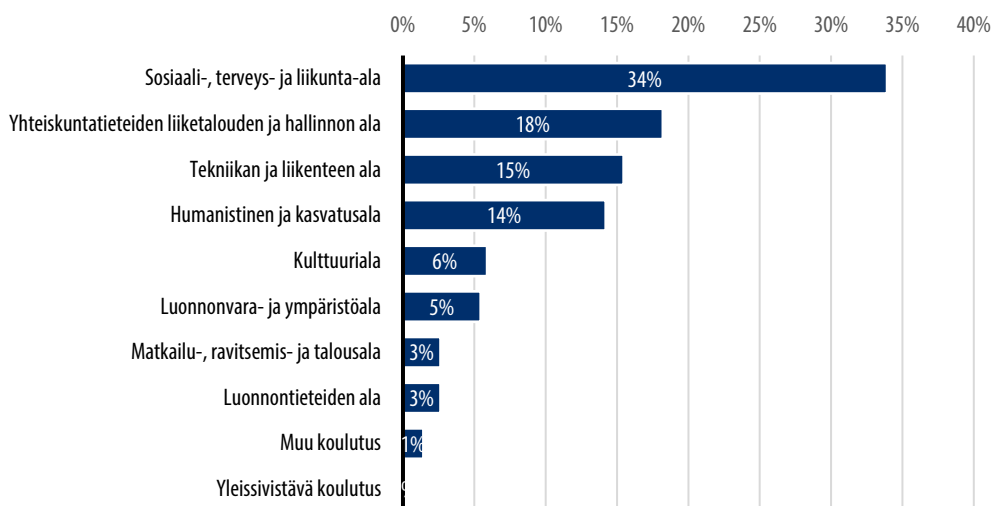
3.1.1 Aikuiskoulutustuki

Aikuiskoulutustuella tuetaan aikuisten ammatillista kehittymistä ja osaamisen uudistamista (Laki aikuiskoulutusetuuksista 1276/2000). Tukea voivat saada työelämässä olevat palkansaajat ja yrittäjät opiskellessaan tutkintoon johtavaa tai täydentävää koulutusta ensisijaisesti suomalaisessa oppilaitoksessa. Sekä palkansaajan että yrittäjän tuen saanti edellyttää vähintään kahdeksan vuoden eläkevakuutettua työhistoriaa, Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista (myös EU- ja ETA-maissa sekä Sveitsissä tehty eläkevakuutettu työ- tai yritystoiminta). Tuensaajalla ei voi olla muita estäviä etuuksia.

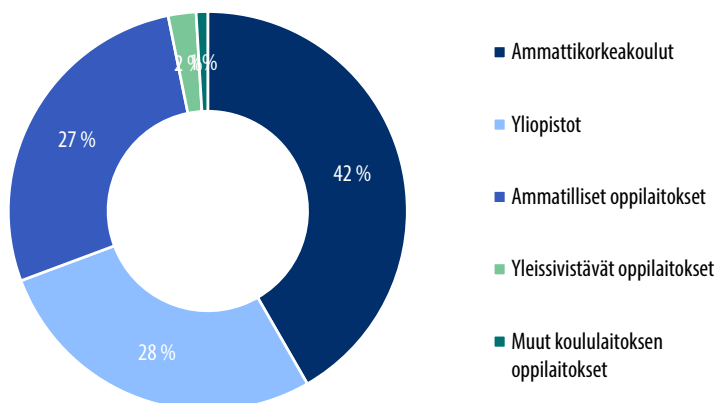
Palkansaajan aikuiskoulutustukea voi saada enintään 15 kuukautta ja sen määrä lasketaan ansiotulosta. Tukea voi saada täysimääräisenä, mikäli opiskelee kokopäiväisesti tai osittaisena työn ohessa opiskellessa. Tuen saaminen edellyttää päätoimista työsuhdetta, joka on kestänyt vähintään vuoden. Lisäksi tuensaajalla täytyy olla palkaton tai osittainen opintovapaa. Yrittäjän aikuiskoulutustukea voi saada päätoiminen yrittäjä, jonka verotettavat yritystoiminnan ansiotulot alenevat koulutuksen vuoksi vähintään kolmanneksella.

Vuonna 2020 aikuiskoulutustukea maksettiin 27 066 henkilölle yhteensä 186,9 miljoonaa euroa. Aikuiskoulutustuen saajista yrittäjän aikuiskoulutustukea sai 714 henkilöä ja palkansaajan aikuiskoulutustukea yhteensä 26 352 henkilöä. Uudistunutta aikuiskoulutustukea sai tästä joukosta 17,7 % eli yhteensä 4 673 henkilöä.

Vuonna 2020 palkansaajien aikuiskoulutustuki kohdentui ylivoimaisesti useimmin sosiaali- ja terveysalalle kouluttautumiseen (kuva 9). Alalla opiskeli tuensaajista 34 %. Tämä on perusteltua niin yksilön, työnantajan kuin yhteiskunnan näkökulmasta alan korkeiden kelpoisuusehtojen sekä tarkkojen osaamisen päivitysvaatimusten takia. Elokuun 2020 lakimuutoksen jälkeen sosiaali- ja terveysala on edelleen suosituin, mutta sen suhteellinen osuus on laskenut parilla %-yksiköllä 32 prosenttiin.

Kuva 9. Edunsaajat koulutusaloittain vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).

Oppilaitostyypeittäin tarkasteltuna vuonna 2020 edunsaajista 42 % opiskeli ammattikorkeakouluissa, 27 % ammatillisissa oppilaitoksissa, 28 % yliopistoissa ja 1 % muissa oppilaitoksissa (kuva 10). Sosiaali- ja terveysalan tuensaajista 59 % koulutettiin ammattikorkeakouluissa. Muiden alojen kuin sosiaali- ja terveysalan kohdalla muun kuin korkeakoulutuksen tuensaajien osuus oli 32 %. Elokuussa 2020 voimaan tulleen lakimuutoksen jälkeen ammattikorkeakouluopintojen perusteella maksetun aikuiskoulutustuen osuus on kasvanut 4 %-yksikköä, eli yhteensä 46 prosenttiin, ja ammatillisten oppilaitosten osuus laskenut 4 %-yksikköä yhteensä 23 prosenttiin.

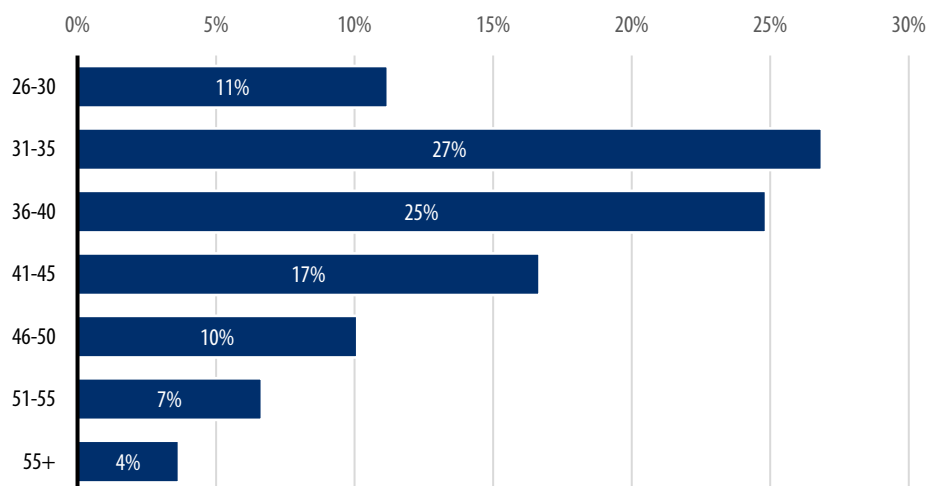
Kuva 10. Tuensaajat oppilaitostyypeittäin vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).

Työnantajan toimialan mukaan tarkasteltuna edunsaajista 24 % työskenteli terveys- ja sosiaalipalveluissa (kuva 11). Seuraavaksi eniten, 19 % työskenteli julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen alalla sekä 12 % tukku- ja vähittäiskaupassa. Lakimuutoksen jälkeen on tapahtunut merkittävä muutos terveys- ja sosiaalipalvelualan työntekijöiden osalta, joiden osuus on laskenut kuudella %-yksiköllä 18 prosenttiin. Muutoksen taustalla ovat todennäköisesti koronapandemiasta johtuvat haasteet, jotka saattavat vaikeuttaa opintovapaalle jäämisen mahdollisuutta. Julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen alalla on ollut päinvastainen trendi. Lakimuutoksen jälkeen edunsaajien osuus on kasvanut lähes yhdeksällä %-yksiköllä 28 prosenttiin.

Kuva 11. Tuensaajat työnantajan toimialan mukaan vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).

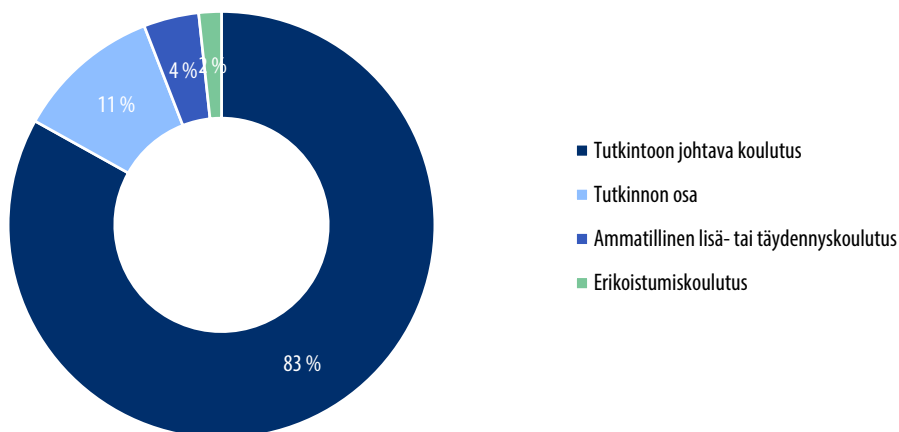


Kaikkein eniten tukea käyttävät 31-40 -vuotiaat (52 %), jolloin on jo ehtinyt karttua työssäoloaika, mutta työuraa on vielä runsaasti edessä (kuva 12). Edunsaajista yli 55-vuotiaiden osuus oli vain 4 %. Elokuussa voimaan tulleen lakimuutoksen jälkeen on havaittavissa pientä kasvua 26–30-vuotiaiden ikäryhmän osuudessa. Heidän suhteellinen osuutensa kaikista edunsaajista on 16 %, kun se ennen lakimuutosta oli 11 %.

Kuva 12. Tuensaajat ikäryhmittäin vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).

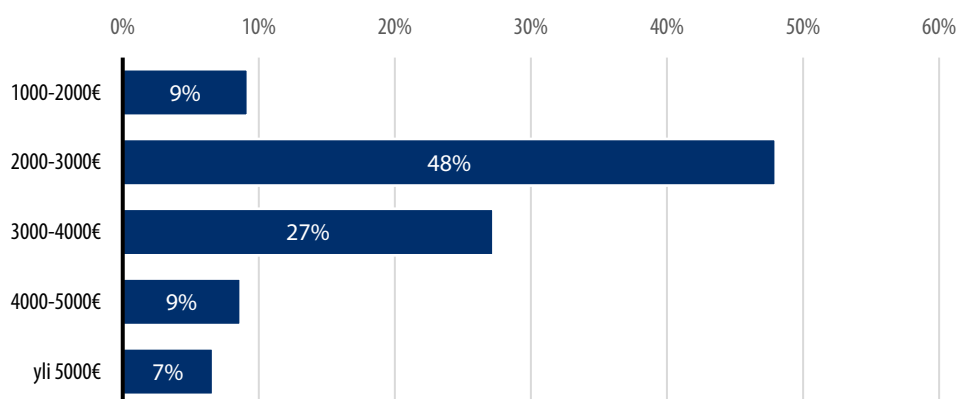
Naiset ovat selvästi miehiä innokkaampia hyödyntämään aikuiskoulutustukea opinnoissaan. Vuonna 2020 tuensaajista naisia oli 76 %. Aikuiskoulutustuen käyttö eri sukupuolien välillä on linjassa Tilastokeskuksen tasa-arvo- ja koulutustilastojen kanssa: naiset osallistuvat koulutukseen suhteellisesti miehiä enemmän.

Aikuiskoulutustuen saajat opintotyyppin mukaan kohdentuvat 83 prosenttisesti tutkintokoulutukseen (kuva 13). Vuoden 2020 tuki uudistuksen myötä tutkinnon osien, ammatillisen lisä- ja täydennyskoulutuksen sekä erikoistumiskoulutuksen osuus on kasvanut yhteensä noin 5 %-yksikköä.

Kuva 13. Tuensaajat opintotyyppin mukaan vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).

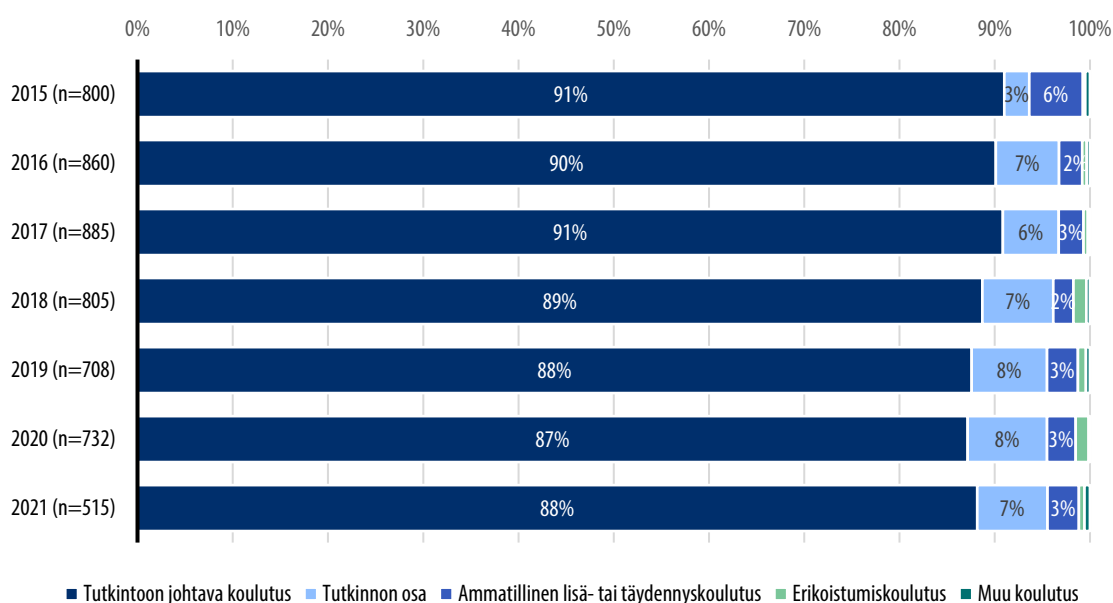
Vuonna 2020 tuen perusteena olevan ansion mukaan 2 000 - 3 000 € tienaavia oli 48 % ja 3 000 - 4 000 € tienaavia 27 % tuensaajista (kuva 14).

Kuva 14. Tuensaajat ansion mukaan vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).



Yrittäjien aikuiskoulutustukea haettiin lähes 90 prosenttisesti tutkintoon johtavaan koulutukseen vuonna 2020 (kuva 13). Viime vuosina yrittäjät ovat hakeneet tutkinnon osien suorittamiseen tukea 7-8 prosentin verran.

Kuva 15. Yrittäjän aikuiskoulutustuen saajat opintotyyppin mukaan vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).



3.1.2 Ammattitutkintostipendi

Ammattitutkintostipendillä tuetaan aikuisten ammatillista kehittymistä ja osaamisen uudistumista. Stipendi myönnetään kertakorvauksena perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon suorittaneelle. Stipendin myöntämisen edellytyksenä on tutkinnon suorittamisen lisäksi Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista, alle 68-vuoden ikää ja viiden vuoden työkokemusta. Stipendin suuruus on 400 euroa. Ammattitutkintostipendin suuruutta tarkistetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella vähintään joka kolmas vuosi kustannustasossa tapahtunutta muutosta vastaavasti. Stipendi on veroton. Ammattitutkintostipendi myönnetään 1.1.2018 alkaen ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisesti.

Vuonna 2020 ammattitutkintostipendin sai 26 542 henkilöä yhteensä 10,6 miljoonalla eurolla (taulukko 3). Suoritetuista tutkinnoista eniten stipendejä haettiin ammattitutkinnojen perusteella 42,7 %. Perustutkinnot pysyivät toisella sijalla 31,2 %, vaikka osuus oli edellisvuoteen verrattuna laskusuuntainen. Kolmanneksi eniten stipendejä haettiin erikoisammattitutkinnojen perusteella 26,1 %.

Taulukko 3. Ammattitutkintostipendit tutkintotyypeittäin vuosina 2015 – 2020
(Työllisyysrahasto 2021.)

Vuosi	Ammatilliset perustutkinnot	Ammattitutkinnot	Erikoisammattitutkinnot
2020	8 288	11 326	6 928
2019	8 874	10 846	6 628
2018	11 050	12 214	7 154
2017	9 332	9 661	5 530
2016	9 313	9 274	5 704
2015	9 186	9 267	5 135

Ammattitutkintostipendin saajien suorittamista tutkinnoista yleisimmät olivat vuonna 2020: sosiaali- ja terveysalan perustutkinto (9 % myönnettyistä stipendeistä), lähiesimistöön ammattitutkinto (9 %) ja tuotekehitystyön erikoisammattitutkinto (5 %).

Stipendi on alun perin syntynyt tukemaan työelämän tutkintojen, näyttötutkintojen, kehitystä erityisesti alanvaihtotilanteessa oleville. Sen nimi oli näyttötutkinnon perusteella maksettava ammattikoulutusraha. Järjestelmä oli määräaikainen ja sitä jatkettiin useita kertoja. Myöhemmin nimike, ammattitutkintostipendi, tuli koulutusrahastolakiin ja silloin siitä tuli toistaiseksi voimassa oleva.

3.1.3 Koulutuskorvaus

Koulutuskorvauksen tarkoituksena on parantaa työnantajan mahdollisuuksia järjestää työntekijöilleen heidän ammatillista osaamistaan kehittävää koulutusta. Koulutuskorvauksella korvataan työnantajalle koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia. Korvausta haetaan erillisellä hakemuksella Työllisyysrahastolta ja se maksetaan pääsääntöisesti hyvityksenä asiakkaalle. Työllisyysrahasto voi maksaa korvausta vain niille työnantajille, joille ei ole oikeutta koulutusvähennykseen elinkeinotulon verottamisessa (360/1968 ja 543/1967). Korvaukseen ovat oikeutettuja esimerkiksi kunnat, seurakunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Työnantajalla on oikeus koulutuskorvaukseen, kun koulutus perustuu lakisääteiseen (1136/2013) koulutussuunnitelmaan, kestää yhtäjaksoisesti vähintään tunnin, jonka ajalta työnantaja maksaa työntekijälle palkkaa; ja johon osallistuvan työntekijän palkkauskustannuksiin ei saa palkkatukea. Koulutuksen tulee olla työnantajan järjestämä, joka ylläpitää ja edistää työntekijän ammatillista osaamista.

Koulutuskorvauksen perusteena oleva palkkakustannus lasketaan kertomalla keskimääräinen päiväpalkka koulutuskorvaukseen oikeutettavien koulutuspäivien määrällä (3 pv/hlö/v). Koulutuskorvauksen määrä on 10 % koulutuskorvauksen perusteena olevasta palkkakustannuksesta.

Työllisyysrahasto hyvitti vuonna 2020 koulutuskorvauksia 615 työnantajalle noin 11,7 miljoonaa euroa vuoden 2019 koulutuspäiviltä. Hakemuksessa ilmoitettujen koulutuspäivien lukumäärä oli yhteensä noin 561 384. Koulutuskorvausta saaneista työnantajista 305 oli kuntia, 164 yhdistyksiä ja säätiöitä, 95 seurakuntia, 10 yliopistoa ja 41 muita työnantajia. Korvausta haki lähes kaikki Suomen kunnat.

Korvaus tuli voimaan vuoden 2014 alussa. Taustalla oli työmarkkinajärjestöjen vuonna 2011 tekemän raamisopimuksen kirjaus työntekijöiden koulutuksen lisäämisestä. Eri vaiheiden jälkeen keinoksi valikoitui verovähennysoikeus ja ei-elinkeinoverovelvollisille koulutuskorvaus.

Valtio työnantajana, ei ole kuulunut Työllisyysrahaston maksaman koulutuskorvauksen piiriin, vaan korvaus on maksettu valtionvirastoille valtion omasta kassasta. Valtio luopuu omalta osaltaan koulutuskorvauskäytännöstä vuodesta 2021 alkaen sen hallinnollisen kuormittavuuden vuoksi.

3.1.4 Aikuiskoulutusetuuksien ja koulutuskorvauksen historiaa

Aikuiskoulutustuen juuret ulottuvat 50 vuotta taaksepäin, vuoteen 1970, jolloin Erorahasto aloitti toimintansa. Erorahaa myönnettiin, jos pitkän työuran tehnyt ikääntynyt henkilö joutui irtisanotuksi tuotannollisista tai taloudellisista syistä. Vuonna 1989 erorahaan liitettiin uusi elementti, aikuiskoulutussisä. Sitä myönnettiin yli 30-vuotiaille taloudellisista tai tuotannollisista syistä työttömäksi joutuneille.

1990-luvulle tultaessa uudeksi etuudeksi sovittiin ammattikoulutusraha. Ammattikoulutusraha poikkesi aiemmista etuuksista siinä, että hakijan työsuhde jatkui koulutuksen aikana. Ammattikoulutusrahaa voi pitää nykyisen aikuiskoulutustuen edeltäjänä, sillä moni sen saamisedellytyksistä on periytynyt aikuiskoulutustukeen.

Seuraava isompi kehitysaskel otettiin vuonna 2001, jolloin aikuiskoulutustukijärjestelmä tuli voimaan. Uusi tukimuoto korvasi ammattikoulutusrahan ja osittaisen ammattikoulutusrahan. Vuoden 2002 lopussa rahaston nimi muuttui Koulutusrahastoksi ja sen tehtäväksi jäi ammattitutkintostipendin ja aikuiskoulutustuen myöntäminen. Eroraha ja erorahan aikuiskoulutussisä siirrettiin osaksi työttömyysturvaa.

Oikeus aikuiskoulutustukeen laajeni palkansaajien lisäksi myös yrittäjille. Yrittäjien osuus tukea hakeneista on kuitenkin ollut kaikkien näiden vuosien aikana todella pieni, vain noin kolme prosenttia. Tarkempaa tutkimusta siitä, miksi tuen suosio on niin vähäinen yrittäjäasemassa olevien keskuudessa, ei ole tehty. Palkansaajien tuki on alusta alkaen ollut ansiosidonnainen, eli tuki koostuu perus- ja ansio-osasta. Yrittäjän aikuiskoulutustuki on perusosan suuruinen, eikä siihen sisälly ansio-osaa.

Vuonna 2010 aikuiskoulutustukeen tehtiin muutoksia, jotta järjestelmästä tulisi toimivampi ja joustavampi. Tuen taso nostettiin vastaamaan ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan tasoa ilman korotusosia.

Myös etuuden saamisehtoja yksinkertaistettiin. Tuen saamisen työhistoriaehto ja tukikauden kesto muutettiin kiinteäksi. Näin poistui pelote siitä, että tukea perittäisiin takaisin, jos työvuosia ei kerry ennen eläkeikää riittävästi. Kahdeksan vuoden työhistorialla henkilöllä oli oikeus 18 kuukautta kestävään aikuiskoulutustukeen kerran työuran aikana.

Lakimuutoksen tavoite oli kannustaa osaamisen kehittämiseen työuran aikana. Tuen ehtojen parantaminen sai aikaan aikuiskoulutustuen suosion räjähtämisen. Vuodesta 2010 kasvua oli jopa 20 prosenttia vuodessa.

Kasvu syntyi kokonaan täysimääräisen aikuiskoulutustuen käytöstä. Yhtenä elementtinä oli myös työn ja opiskelun parempi yhteensovitus verrattuna aikaisempaan. Vuodesta 2010 tukea oli mahdollista saada soviteltuna silloin, kun kyseessä oli osa-aikainen opiskelu ja työstä poissaolosta sovittiin työnantajan kanssa.

Sovitellun tuen suosio jäi kuitenkin maltilliseksi, sillä vain noin 10–15 prosenttia tuen hakijoista haki tuen soviteltuna. Syynä oli todennäköisesti se, että täysimääräisen tuen käyttäminen oli hakijalle edullisempaa kuin soviteltu tuki. Soviteltu aikuiskoulutustuki kulutti tukiaikaa samalla tavoin kuin kokoaikainen opiskelu. Lisäksi sivutulot vaikuttivat tuen määrään merkittävästi. (Metsämäki ja Vanala 2020.)

Viimeisimpien vuosien muutokset

Vuonna 2017 oli uhkana, että valtion rahoitus poistuisi aikuiskoulutustuesta kokonaan. Vaikutukset olisivat olleet suuret sekä yrittäjien että palkansaajien aikuiskoulutustukeen. Työmarkkinaosapuolet näkivät aikuiskoulutustuen kustannustehokkaana työttömyyttä ennaltaehkäisevänä muutosturvakeinona.

Palkansaajien tuen perusosa päätettiin 1.8.2017 alkaen rahoittaa työttömyysvakuutusmaksuilla. Lisäksi tukeen tehtiin pieniä heikennyksiä: tuen enimmäiskesto leikattiin 15 kuukauteen ja sen perusosaa leikattiin 15 prosenttia. Heikennykset näkyivät tuen käytössä. Kasvuvauhti lähes pysähtyi, mutta ei lakannut kokonaan.

Viimeisimmät uudistukset aikuiskoulutustukeen tulivat voimaan elokuussa 2020. Niillä pyritään parantamaan työikäisten palkansaajien mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen ja luomaan nykyistä paremmat mahdollisuudet työn ja opintojen yhteensovittamiseen. Uudistus mahdollistaa mm. tuen osa-aikaisen käytön entistä paremmin.

Kokonaistukiaika on jatkossakin lähtökohtaisesti 15 kuukautta, mutta tukiaikaa kuluu joko yhden tai puolikkaan kuukauden verran kerrallaan. Vaadittavien opintosuoritusten määrä ja enimmäiskeston kuluminen on sidoksissa siihen, kuinka paljon henkilöllä

on tuloja tukikauden aikana. Tavoitteena on, että nämä muutokset laajentavat ja monipuolistavat tuen käyttäjien joukkoa sekä tekevät nyt aliedustetuille ryhmille mahdolliseksi opiskella ja käyttää tukea.

Jouluna 2020 hallituspuolueet linjasivat yli 55-vuotiaiden työllisyyden edistämiseen liittyvistä toimista. Työttömyysturvan lisäpäivien ns. eläkeputken poistamisen yhteydessä päätettiin uuden muutosturvapaketin rakentamisesta. Muutosturvapaketin rahoitus tulee Työllisyysrahaston vastuulle. Näiden ja muiden päätöskokonaisuuteen sisältyvien muutosten on tarkoitus tulla voimaan asteittain vuodesta 2023 alkaen.

Vuoden 2021 lopussa toteutetaan myös edellisvuonna voimaan astuneen aikuiskoulutustukiuudistuksen seuranta.

Tämän luvun historiatietojen lähteenä on käytetty artikkelia Aikuiskoulutustuki turvana työn muutoksessa (Metsämäki ja Vanala 2020).

3.1.5 Asiakaspalvelu

Onnistunut asiakaspalvelu on Työllisyysrahaston tehtävien toteuttamisen kannalta keskeisessä roolissa. Rahasto palvelee asiakkaitaan verkkosivuilla, webinaareilla, sosiaalisessa mediassa, päätöskirjeillä ja tiedotteilla sekä henkilökohtaisella palvelulla puhelimitse, sähköpostilla, asiointipalvelun viestipalvelulla sekä chatbot Terhon kautta. Verkkosivuilla oli vuonna 2020 lähes 600 000 katselukertaa, sähköpostissa yli 90 000 viestiä ja chatbot Terhossa 20 000 keskustelua. Puheluita käytiin noin 63 000.

Aikuiskoulutustukeen liittyvä asiointi on koettu asiakkaiden keskuudessa vaivattomaksi. Vuonna 2020 tukea hakeneista Työllisyysrahaston kanssa asiointiin oli tyytyväisiä 88 % kyselyyn vastanneista (N 2 666).

Asiakaspalvelun kehittämisessä viimeaikaisin paino on ollut verkkopalvelujen kehittämisessä ja asiakkaiden opastamisessa niiden käyttöön. Tavoitteena on vähentää asiakkaiden tarvetta henkilökohtaiseen palveluun kehittämällä verkkopalvelujen kattavuutta ja käyttökokemusta. Asiakaspalvelukontaktien tarpeen määrä on kuitenkin kasvanut vuoden 2020 lakimuutoksen ja uuden asiointipalvelun käyttöönoton myötä. Käsittelytyö priorisoitiin asiakaspalvelun edelle, eikä asiakkaan tarpeeseen henkilökohtaisen palvelun kanavissa kyetty vastaamaan toivotulla tavalla. Kehityssuunnasta huolimatta eri kanavien datasta nähdään, että käyttömäärät ja asiakkaiden ohjautuminen ovat kasvaneet suotuisaan suuntaan.

Etuusasiakas soittaa tai ottaa yhteyttä sähköpostitse Työllisyysrahastoon, kun hänellä ongelma tai asiaan liittyvää selvitettävää, joka ei ole selvinyt sähköisten palvelukanavien avulla tai siksi, että hän ei ole osannut käyttää niitä. Puhelinpalvelu on asiakaspalvelun näkökulmasta resursseja ja aikaa vievin kanava. Noin 20-25 % puheluista koskee yleistä neuvontaa ja loput hakemusta tai päätöstä. Sähköpostikysymyksissä korostuu vielä vahvemmin yleinen neuvonta (64 %). Loput 36 % koskee hakemusta tai päätöstä.

Sähköisten palvelukanavamahdollisuuksien lisääntymisestä ja yleistymisestä huolimatta yleisneuvonnan tarve on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Asiakkaiden tietotarve on entistä yksityiskohtaisempaa. Kasvava ilmiö on kysymykset, jotka eivät koske Työllisyysrahaston etuuksia tai palveluita.

Asiakkaan jatkuvan oppimisen sujuvan palvelupolun toteutumiseksi on tarkoituksenmukaista tarkastella myös tukiin liittyviä hylkypäätöksiä. Aikuiskoulutustukipäätösten yleisimmät hylkysyyt liittyvät hakemuksen puutteellisiin tietoihin, liian lyhyeen työhistoriaan, sivutulojen määrään tai siihen, että soviteltua tukea oli haettu etukäteen, koulutus ei oikeuttanut tukeen tai hakemus on peruttu hakija pyynnöstä. Ennen hakemuksen hylkäämistä asiakkaalla ja työnantajalla on mahdollisuus toimittaa puuttuvat selvitykset. Mikäli hylkäävän päätöksen perusteena on puutteelliset tiedot, eritellään asiakkaalle puuttuvat tiedot ja annetaan niistä ohjeistus, miten tulee toimia. Suurin osa tällä perusteella hylätyistä hakemuksista otetaan käsittelyyn ja tuki myönnetään asiakkaan toimittaessa puuttuvat tiedot ja edellytyksien täytyessä. Näillä tiedoilla hylkypäätöksiin liittyvä palveluprosessi on tehokas ja asiakas saa asianmukaisen ohjauksen.

3.2 Työllisyysrahaston toiminnan arviointi – Perustehtävä kunnossa, mutta työn murros haastaa

Työllisyysrahaston perustehtävä; etuuspalvelu, maksunkanto ja rahoituspalvelu, on kunnossa. Työttömyysturvaa ja osaamisen kehittämistä koskeva etuusjärjestelmä tuo turvaa yksilön eri elämäntilanteisiin. Työllisyysrahasto on sijoittanut vastuullisesti ja vakaasti viime vuosikymmenet kasvattaen työelämän ja työllisyyden muutoksien turvaksi suhdannepuskurin. Korona-epidemian aikana maksuvalmius on varmistettu monilla eri toimenpiteillä.

Aikuiskoulutusetuudet mahdollistavat yksilön omaehtoisen osaamisen kehittämisen työnantajasta riippumatta. Työnantajalle aikuiskoulutusetuus on kustannustehokas tapa saad osaamista ja osaavaa työvoimaa. Yhteiskunta varmistaa etuusjärjestelmien

kautta osaamisen kehittämisen tasa-arvoisen mahdollisuuden jokaiselle kansalaiselle. Aikuiskoulutusetus on kansainvälisesti arvioituna ainutlaatuinen sen prosessin, käytöasteen ja rakenteen näkökulmasta.

Työelämän muutokset haastavat kuitenkin arvioimaan olemassa olevia hyviä palveluita ja rakenteita ja ennakoimaan tulevaa. Teknologian sulautuminen kaikkeen muuttaa työelämää, työtehtäviä ja osaamistarpeita. ETLA:n laskelmien (2019) mukaan Suomessa tuhoutuu, mutta myös syntyy satoja työpaikkoja päivittäin. Teknologian kehitys ja innovaatiot eivät siis vähennä työn määrää, mutta työpaikat ja työn sisällöt muuttuvat nopeutetulla tahdilla. Myös yhteiskunnan monimuotoistuminen ja yksilöllistyminen sekä verkostomaisen vallan voimistuminen haastavat palvelurakenteita, osallisuuden ja demokraattisen päätöksentekojärjestelmän toimivuutta. Ei siis ole ihme, jos monet, pitkän historian omaavat yhteiskunnalliset rakenteet ja järjestelmät toimivat nykyhetkestä tarkasteltuna puutteellisesti.

Taulukossa 4 on arvioitu tarkemmin toimeksiannon mukaisesti Työllisyysrahaston nykyisiä jatkuvaa oppimista ja työkyvyn ylläpitämistä koskevia tehtäviä, tukimuotoja ja palveluita yksilön, työnantajan ja yhteiskunnan näkökulmasta. Taulukon jälkeen luvussa 4 nostetaan esiin joitakin aikuiskoulutusetuksia ja työnantajan koulutuskorvauksia koskevia havaintoja peilaten niitä käynnissä olevaan työn murrokseen.

Taulukko 4. Työllisyysrahaston tehtävien arviointi jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta.**Työllisyysrahasto jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta**

	Tehtävät Etuuspalvelut, rahoitustehtävä ja maksunkanto	Tukimuodot Aikuiskoulutustuki (palkansaajalle ja yrittäjälle), ammattitutkintostipendi, koulutuskorvaus ei-elinkeinoverovelvollisille työnantajille	Palvelut (Sähköinen) asiakaspalvelu ja yleisneuvonta, Etuuksien maksupalvelu, Koulutuskorvausten maksupalvelu
Yksilö (palkansaaja ja yrittäjä)	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Työllisyysrahasto tuottaa yksilölle selkeän ratkaisun selkeään tarpeeseen. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Opintososiaalisten etuuksien (opintotuki, aikuiskoulutusetuus, omaehtoinen opiskelu työttömyysturvalla) käyttötarkoitus eri elämäntilanteissa on yksilölle vaikea hahmottaa. 	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Palkansaajan aikuiskoulutustuen kohtuullinen taso mahdollistaa taloudellisesti opiskelun aikuisiällä esim. perheellisenä tai asunovelallisenä. Aikuiskoulutustuki mahdollistaa urasuunnittelun ja työtehtävien vaihdon. Aikuiskoulutustuki huomioi yrittäjän erilaisen aseman. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Palkansaajan aikuiskoulutustuki ei tue lyhyissä, määräaikaisissa työsuhteissa olevien tai monesta tulonlähteestä palkan saavien tilannetta työmarkkinoilla Kahdeksan vuoden vaatimus Suomen työeläkelakien alaisista ansioista aikuiskoulutustuessa on korkea mm. maahanmuuttajataustaisille. Kaikki relevantti koulutus ei ole aikuiskoulutustuen piirissä Yrittäjän ansiotulo ei kuvaa yrittäjän työpanosta ja tulojen kohdentaminen tukiajalle on vaikeaa Ammattitutkintostipendi ei kohdistu yksilön työllistyvyyden kannalta tarkoituksenmukaisesti Aikuiskoulutustuki ei tue yksilön oppimista muissa oppimistilanteissa (esim. työpaikalla) kuin koulutuksessa 	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Asiakaspalvelu etuuksia koskeissa kysymyksissä on oikea-aikaista ja saavutettavaa. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Asiakaspalvelu on suppea, koska moni osaamisensa kehittämistä harkitseva tarvitsisi myös laajempaa tieto-, ohjaus- ja neuvontapalvelua erilaisista vaihtoehdoista. Asiakaspalvelu ei ole kaikille palkansaajille kielellisesti saavutettavissa.

Työllisyysrahasto jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta

	Tehtävät	Tukimuodot	Palvelut
	Etuuspalvelut, rahoitustehtävä ja maksunkanto	Aikuiskoulutustuki (palkansaajalle ja yrittäjälle), ammattitutkintostipendi, koulutuskorvaus ei-elinkeinoverovelvollisille työnantajille	(Sähköinen) asiakaspalvelu ja yleisneuvonta, Etuuksien maksupalvelu, Koulutuskorvausten maksupalvelu
Työnantaja	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Työllisyysrahasto tukee työnantajaa osaamisen kehittämisessä <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Tehtävä on työnantajan kannalta liian kapeasti kohdentuva, eikä tarjoa formaalin koulutuksen lisäksi muita välineitä koko työyhteisön osaamisen kehittämiseen 	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Aikuiskoulutusetuus on kustannustehokas tapa saada uutta osaamista ja osaavaa työvoimaa. Koulutuskorvaus parantaa työnantajien mahdollisuuksia järjestää työntekijöilleen osaamista kehittävää koulutusta. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Täysimääräinen palkansaajan aikuiskoulutuki ja opintovapaa yhdessä siirtävät henkilöstöä väliaikaisesti pois työnantajalta, mikä voi vähentää tehdyn työn määrää. Palkansaajan aikuiskoulutustuki johtaa usein alan vaihtamiseen. Aikuiskoulutusetuudet eivät ole osa työnantajan osaamisen johtamista. Koulutuskorvaus tukee työnantajan osaamisen johtamista vain koulutustoiminnan osalta. 	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Koulutuskorvausprosessi on työnantajalle vaivaton. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Työllisyysrahaston palvelut jäävät osaamisen ja työkyvyn johtamisen näkökulmasta työnantajalle tekniseksi.

Työllisyysrahasto jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta

	Tehtävät	Tukimuodot	Palvelut
	Etuuspalvelut, rahoitustehtävä ja maksunkanto	Aikuiskoulutustuki (palkansaajalle ja yrittäjälle), ammattitutkintostipendi, koulutuskorvaus ei-elinkeinoverovelvollisille työnantajille	(Sähköinen) asiakaspalvelu ja yleisneuvonta, Etuuksien maksupalvelu, Koulutuskorvausten maksupalvelu
Yhteiskunta	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Työllisyysrahaston tehtävä tukee työllisyyden ja tuottavuuden kasvussa sekä työelämän uudistamisessa. Työllisyysrahasto hoitaa täsmällistä tehtävää tehokkaasti. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Työllisyysrahasto on muista jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen toimijoista etäinen ja erillinen toimija, jolloin yhteiskunnan vastaaminen työelämän muutoksiin vaikeutuu. Asiakaslähtöisiä palvelupolkuja ja palveluekosysteemiä on vaikea muodostaa eri toimijoiden välillä yhteistyön ollessa vähäistä. 	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Aikuiskoulutusetuudet mahdollistaa yhdenvertaisen opiskelumahdollisuuden taustaan ja varallisuuteen katsomatta. Aikuiskoulutusetuudet mahdollistavat osaltaan työmarkkinoiden jatkuvan osaamisen uudistumista. Täysimääräinen palkansaajan aikuiskoulutuki ja opintovapaa yhdessä lisäävät työmarkkinoiden dynaamisuutta lisäämällä työkiertoa. Koulutuskorvauksella pyritään kohdentamaan tasapuolisesti osaamista kehittävää koulutusta työssäoleville. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Täysimääräinen palkansaajan aikuiskoulutuki ja opintovapaa yhdessä siirtävät työvoimaa väliaikaisesti pois työmarkkinoilta, mikä voi kärjistää saatavuusongelmia. Palkansaajan aikuiskoulutustuki ei tavoita osaamisen kehittämisen aliedustettuja ryhmiä ja sen vaikuttavuus jää kapeaksi. Yrittäjän aikuiskoulutustuki ei tue yrittäjien osaamisen kehittämistä, koska se ei tunnista yrittäjyyden luonnetta. Ammattitutkintostipendillä ei ole merkittävää kannustevaikutusta opintojen aloittamiseen. Koulutuskorvaus on liian mekanistinen ja hallinnollisesti raskas osaamisen kehittämisen väline. 	<p>Plussat</p> <ul style="list-style-type: none"> Työllisyysrahasto hoitaa tehtävänsä lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja Finanssivalvonnan määrittelemällä tarkkuudella. <p>Miinukset</p> <ul style="list-style-type: none"> Työllisyysrahaston ympärille ei ole kyetty muodostamaan sellaista palvelumekanismia, joka tukisi etuuksien kohdentumista aliedustetuille ryhmille.

4 Pohdittavaksi kansallisen ekosysteemin kehittäjille

Selvityshenkilöiden tehtävänä on arvioida, miten Työllisyysrahaston nykyiset tehtävät, tukimuodot ja palvelut tukevat jatkuvaa oppimista ja työkyvyn ylläpitämistä työnantajan, yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta. Selvitystyön aikana esille on noussut monia toimintaympäristöön liittyviä havaintoja tekijöistä tai haasteista, jotka vaikuttavat siihen, miten Työllisyysrahasto voi kehittää toimintaansa. Seuraavassa nostetaan esiin pohdintoja siitä, miten kansallista kokonaisuutta voitaisiin kehittää.

Työllisyysrahaston toimintaympäristöä ja tehtäväkenttää koskevat pohdinnat taustoitetaan samalla myöhemmin tehtävien esityksiä.

4.1 Hajanainen lainsäädäntö tuottaa epäselvän järjestelmän

Nykyinen lainsäädäntö ei tunnista jatkuvaa oppimista itsenäiseksi ilmiöksi, eikä statusta jatkuva oppija. Oppimista, sen edellytyksiä ja tukimuotoja säädellään monissa eri laissa, joilla kullakin on omat tavoitteensa (kts. luku 2.2. kuva 2). Lainsäädäntö ei myöskään tunnista informaalia ja nonformaalia oppimista. Tämä heijastuu suoraan siihen, miten työssä, vapaa-aikana ja muissa oppimisen paikoissa syntyvää osaamisen kehittämistä voidaan tukea ja edistää. Formaalin jatkuvan oppimisen rahoitus on sirpaleista ja usein hankekohtaista. Nykyiset oppilaitoskohtaiset rahoitusmallit huomioivat varsin heikosti jatkuvan oppimisen. Tämä vaikuttaa suoraan oppilaitosten mahdollisuuksiin ja haluun kehittää omaa toimintaansa ja koulutustarjontaansa.

Yksilölle ja työnantajille järjestelmä on monimutkainen ja epäselvä. Haastatteluissa on korostunut nykytilan passivoiva vaikutus etenkin aliedustetuissa ryhmissä. Esimerkiksi etuusjärjestelmässä on jatkuvan oppimisen näkökulmasta niin monia rooleja, että yksilön on vaikea ymmärtää sitä ja löytää oman tilanteensa kannalta järkevin ja tarkoituksenmukaisin tapaa pitää yllä osaamistaan.

Hajanainen lainsäädäntö näyttäytyy epäselväksi koetun kokonaisuuden yhdeksi juurisyysiksi.

Ekosysteemimäinen ajattelu, jota avataan tarkemmin luvussa 4.3., täytyy olla jatkossa keskeinen lähtökohta lainsäädännön kehittämisessä. Vain siten pystytään vastaamaan moniulotteisten ilmiöiden tuomiin haasteisiin.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Tarvitaan jatkuvaa oppimista koskevan lainsäädäntöuudistus selkeyttämään tilannetta.

Palvelujen ja tukien käyttäjille, yksilöille, työyhteisöille, työnantajille, jatkuvan oppimisen palvelu- ja etuusjärjestelmä näyttäytyy monimutkaisena, sekavana ja vaikeasti ymmärrettävänä.

4.2 Osaamisinvestointeja ei seurata

Suomesta puuttuu tällä hetkellä tieto siitä, paljonko vuosittain panostamme osaamiseen ja sen kehittämiseen. Julkisen rahoituksen määrä on kohtuullisen hyvin tiedossa, mutta yksityisiä panostuksia ei tällä hetkellä tilastoida juuri mitenkään. Tästä seuraa, että kansallisesti ei tiedetä, paljonko osaamiseen panostetaan ja ovatko yhteiset investoinnit riittäviä. Tietopohjan puuttuessa ei voida myöskään asettaa kansallisia tavoitteita investoinneille.

Tutkimus- ja kehittämismenojen osalta on asetettu kansallinen tavoite niiden pysyväisluonteisesta kasvattamisesta neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tavoite sisältää sekä julkisen että yksityisen sektorin panostukset. Tavoite on hyvin perusteltu. Vastaava tavoite tarvitaan myös osaamisinvestoinneille. Tämä auttaisi kansantalouden näkökulmasta hahmottamaan kansallisen osaamispääoman kehitystä ja asettamaan julkiselle ja yksityiselle osaamisen kehittämiseksi yhteisiä kokonaisvaltaisia tavoitteita.

Osaamisen kehittämiseksi asetettavia tavoitteita ei saa tarkastella pelkästään koulutusjärjestelmän ja formaalin koulutuksen näkökulmasta. Olennaista on tunnistaa erityisesti työelämän koulutusta uudistava merkitys. Ilman kasvavia investointeja osaamisen jatkuvaan kehittämiseen jää myös TKI-toiminnan tuotosten vaikuttavuus saavuttamatta ja yhteiskunnan sekä työelämän uudistumiskyky heikoksi ja kilpailukyky kärsii. Osaamisinvestointien oikeaa tavoitetasoa määriteltäessä on otettava huomioon vahvan osaamisen ennaltaehkäisevä luonne ja merkitys hyvinvoinnille, osallisuudelle ja sivistykselle.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Osaamisinvestointien tilastoinnissa ja seurannassa on selvitettävä julkiset ja yksityiset panostukset. Osaamisen jatkuvaan kehittämiseen tähtääville investoinneille on asetettava bruttokansantuotteeseen sidottu tavoite.

Panostus osaamisen jatkuvaan kehittämiseen on tulevaisuusinvestointi.

4.3 Jatkuva oppiminen tarvitsee toimivan ekosysteemin

Vaikuttavuus- ja tuottavuusajattelun vahvistuessa osaamisen kehittämisessä eri toimijat ovat lähteneet tavoittelemaan asiakaslähtöisten ekosysteemien ja verkostoyhteistyön muodostamista. Tämä on kannatettava kehityssuunta. Ekosysteemimäisen toiminnan perusajatuksena on se, että osana ekosysteemiä kukin toimija voi toteuttaa tehtäväänsä paremmin ja hyötyä yhteistyöstä monimutkaistuvassa toimintaympäristössä. Esimerkiksi osaamisen ja työvoimatarpeen kohtaanto-ongelmaan vaikuttavat prosessit eivät ole lineaarisia, vaan niihin liittyy monimutkaisia, epävarmoja ja arvaamattomia kehityskulkuja. Siksi niitä ei voi ohjata tai kontrolloida yhdestä pisteestä tai yhden toimijan kautta.

Lainsäädäntö, josta tehtiin havaintoja edellä (luku 4.1.), luo pohjan systeemeille ja niiden mahdollisuuksille toimia hyvin. Jotta koulutusjärjestelmässä sekä työssä, vapaa-aikana ja muissa oppimisympäristöissä tapahtuva oppiminen yhdistyisivät kokonaisuvaltaiseksi osaamisjärjestelmäksi, tarvitaan ohjauksessa ja käytännön yhteistyössä lisää ekosysteemimäistä ajattelua. Ekosysteemissä jokaisella toimijalla on vahvat omat intressit ja motiivit toimia ekosysteemin osana ollen samalla kuitenkin riippuvaisia ekosysteemin muista toimijoista. Perusteilla oleva Palvelukeskuksen voidaan nähdä pyrkimyksenä luoda rakenteita, joilla ekosysteemimäistä toimintaa voidaan tukea ja koordinoita.

Ilmiömäisen johtamisen kehittämiseen tähtäävää yhteistyötä tarvitaan edelleen lisää esimerkiksi etuusjärjestelmien, koulutuksen järjestäjien, työelämän kehittäjien ja työliikeympäristöissä toimivien kesken. Sitä kautta jatkuvaan oppimiseen ja työelämän murrokseen liittyvää tietoa voidaan käsitellä vuorovaikutuksessa niin, että syntyy yhteistä ymmärrystä ja tilannekuvaa, jonka pohjalta toimijat voivat kehittää omaa toimintaansa

ja yhteistyötään. Tämän prosessin kautta on mahdollista parantaa eri toimijoiden yhteistä vaikuttavuutta (kts. luku 2.2. kuva 4).

Työllisyysrahasto on jäänyt muista erilliseksi toimijaksi erilaisissa ekosysteemipohdinnoissa. Rahoitustehtävänsä ja maksunkantoon liittyvissä tehtävissä yhteistyö on vaikiintunutta ja tiivistä, mutta jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen näkökulmasta verkostot ovat jääneet ohuiksi. Ainakin osittain erillisyys selittyy rahaston suppealla ja tarkkaan rajatulla, itsenäisellä, lakisääteisellä tehtävällä, mitä vastaavaa roolia muilla jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen organisaatioilla ei ole.

Ilman vahvaa ekosysteemiä ja siihen osallistumista jatkuvan oppimisen toimijoiden (mukaan lukien Työllisyysrahasto) tekemä työ jää pistemäiseksi, eikä varmista yksilön tai työnantajan sujuvaa palvelua.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Suomesta puuttuu jatkuvan oppimisen ja työelämän kehittämisen ekosysteemi. Toimia ekosysteemimäisen toiminnan suuntaan on otettu, mutta silti asiakkaan palvelupolku usein katkeaa toimijan vaihtuessa.

Ekosysteemi on tapa hakea yhteistyöstä maksimaalinen hyöty säilyttäen samalla omat intressit.

4.4 Työkyky kaipaa osaamista kaverikseen

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) määritelmän mukaan työkyky tarkoittaa henkilön toimintakyvyn ja ammattitaidon muodostamaa kokonaisuutta suhteessa työn vaatimuksiin, jotka vaikuttavat henkilön mahdollisuuksiin saada työtä, säilyttää työ ja edetä työuralla. Työkyky voi olla hyvä, vaikka toimintakyky olisi alentunut, kun työtä muokataan henkilön toimintakykyä vastaavaksi.

Silti työkykyä tarkastellaan työelämän arjessa edelleen varsin suppeasti vain työterveyteen ja työsuojeluun liittyvänä asiana, eikä osaamisen merkitystä sen yhtenä perustana vielä kunnolla ymmärretä. Tämä näkemys vahvistui haastatteluissa. Muuttuvassa työelämässä työkyky on entistä enemmän myös osaamisen kehittämisen kysymys.

Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrä on pysynyt koko 2010-luvun 20 000 henkilön tuntumassa. Vuonna 2020 työeläkejärjestelmästä siirtyi työkyvyttömyyseläkkeelle 19 100 henkilöä, mikä oli noin 1 200 vähemmän kuin vuonna 2019. Yleisin syy siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle oli mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt. Niiden osuus oli kolmannes kaikista eläkkeistä. Tuki- ja liikuntaelinten sairaudet olivat toiseksi yleisin työkyvyttömyyden syy (31 %). (Eläketurvakeskus 2021.)

Tarkasteltaessa työterveyshuollon kustannusten kehitystä ilmenee, että panostusta sairaanhoitoon on selvästi enemmän kuin ennalta ehkäisevään työterveyshuoltoon (Työterveyslaitos 2021):

- Sairaanhoito, palkansaajakohtainen kustannus 247,88 € vuonna 2018 (2008: 202,10 €)
- Ennalta ehkäisevä työterveyshuolto, palkansaajakohtainen kustannus 208,21 € (2008: 113,41 €)

Työkyvyn ylläpitämisen eteen on tehty pitkään työtä. Parhailaan menossa on sosiaali- ja terveysministeriön johtama Työkykyohjelma, jonka tarkoituksena on tukea osatyökykyisten työttömien ja pitkäaikaistyöttömien työhön pääsyä ja työssä pysymistä, ehkäistä työttömyyden pitkittymistä ja työkyvyttömyyttä sekä lisätä heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuutta. Ohjelmaan liittyy myös jatkuvan oppimisen teema, sillä sen osana toteutetaan työttömien työllistymispalveluja tarjoavien ammattilaisten täydennyskoulutusta.

Jos työyhteisön ja työn kehitys erkaantuu erilliseksi sykliseksi yksilön työkyvyn kehityksestä, alkavat ongelmat kasautua. Osaamista tai työkykyä ei voida siksi katsoa vain yksilön näkökulmasta, koska silloin organisaatiossa ei toimita enää ennakoivasti. Osaamisen kehittäminen ja työkyky eivät ole siis pelkästään yksilölähtöisiä asioita. Työnantajan osaamisen johtamisen strategisella otteella ja arvopohjalla on yhteys työkyvyn varmistamiseen. Osaamisen kehittämisen ja työkyvyn ylläpitämisen heikko yhteys saattaakin olla yksi syy, miksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten määrää ei saada vähennettyä. Työnantajilta ja palvelujärjestelmän toimijoilta näyttää kuitenkin puuttuvan osaamisen kehittämisen välineitä yksilön työkyvyn heikentyessä jo ennen päättymistä ammatillisen kuntoutuksen asiakkaaksi.

Asiakkaiden palvelupolun kannalta on haasteellista toimeentuloturvan hajanaisuus ja vaihtelevat ehdot yksilön tilanteen mukaan. Tämä luo epävarmuutta osaamisen pitkäjänteiselle kehittämiselle ja heikentää järjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta. Osaltaan tämä havainto alleviivaa myös sitä, että jatkuva oppiminen vaatii selkeää sosiaaliturvajärjestelmää.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Työnantajat ja palvelujärjestelmän toimijat tarvitsevat uusia osaamisen välineitä ennaltaehkäisemään työkyvyttömyyseläkkeitä.

Osaamisen kehittämisen ja työkyvyn ylläpitämisen heikko yhteys saattaa selittää työkyvyttömyyseläkkeiden korkean määrään.

4.5 Palvelujen vaikuttavuus edellyttää hakevaa toimintaa

Selvitystyön yhteydessä on käynyt ilmi, että osa palvelujärjestelmän toimimattomuudesta johtuu siitä, että palvelujen käyttäjät eivät tunne heille kuuluvia etuuksia. Hyvätkin palvelut jäävät käyttämättä, jos niiden kohderyhmät eivät saavuta niitä. OECD suosittelee maaraportissaan Suomelle etsivää tai hakevaa toimintaa erityisesti ali-edustettujen ryhmien tavoittamiseksi ja motivoimiseksi osaamisen kehittämisen palveluiden piiriin.

Väestökehitys on johtamassa Suomessa tilanteeseen, jossa työvoiman riittävyysongelma on monella alueella pahenemassa. Tämän myötä myös kohtaanto-ongelmat tulevat kasvamaan.

Selvityshenkilöt pitävät OECD:n suositusta etsivän tai hakevan toiminnan rakentamista tärkeänä. Aliedustettujen ryhmien saaminen koulutuksen ja osaamisen kehittämisen piiriin vahvistaa heidän työllistymiskykyään ja asemaansa työmarkkinoilla. Tätä kautta sillä on vaikutusta työllisyyteen ja osajien riittävyyteen.

Etsivästä tai hakevasta toiminnasta on Suomessa kokemusta monien muiden palvelujen piiristä. Esimerkiksi nuorisotyö ja Ohjaamot ovat kehittäneet etsivää toimintaa jo pitkään.

Hakeva ja etsivä toiminta koskee myös työnantajille suunnattuja osaamisen kehittämisen palveluja. Niiden tunnettuus ja saavutettavuus on heikko. Työnantajat tarvitsisivat omien palveluidensa tunnistamiseksi ja hyödyntämiseksi yhden luukun periaatteella saatavia ohjaus- ja neuvontapalveluita palkansaajien ja yksiköiden tapaan.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Hakevaa toimintaa tarvitaan, jotta hyvät palvelut saadaan käyttöön. Hakevaa otetta tarvitaan sekä yksilölle, mutta myös yrityksille suunnatuissa palveluissa.

Onko meillä varaa jättää osa ihmisistä osallisuuden, työelämän tai osaamisen kehittämisen ulkopuolelle?

4.6 Suomalaiset ansaitsevat kattavan digitaalisen palveluekosysteemin

Digitaalisilla palveluilla on merkittävä rooli palvelujen saavutettavuuden, sujuvuuden ja riittävyyden turvaamisessa. Teknologian hyödyntämisessä ohjaus- ja osaamispalveluissa tai sosiaaliturvaan liittyvissä palveluissa ei ole kuitenkaan kysymys vain niiden digitaalisuudesta. Kyse on palveluiden taustalla olevasta tiedonsiirrosta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä sekä infrastruktuurista ja eri järjestelmien välillä liikkuvasta tiedosta. Tieto ja teknologia on saatava palvelemaan toimintatapojen uudistumista ja palvelujen oikea-aikaisuutta, mutta varmistamaan myös yksilön oikeusturvan toteutumista.

Osaamisen kehittäminen edellyttää yhtenäisiä digitaalisia välineitä ja alustoja kuten valtionhallinnon eOppiva. Sen kantava tavoitteena on toimia yhteisenä alustana ilman, että jokaisen organisaation tarvitsee hankkia omaa järjestelmää. Kyse on uudesta tavasta toimia, ei teknisestä järjestelmästä. Alusta mahdollistaa yhteisten oppisisältöjen ja koulutusten kokoamisen samaan paikkaan, mutta myös digitaalista oppimista ja koulutusta edistävän verkoston muodostumisen. Digitaalisten alustojen ja palveluiden merkitys on myös siinä, että ne mahdollistavat lyhyet oppimistuokiot, jotka voivat olla muutamista minuuteista tuntiin. Tällaista alustaa rakentaa mm. Euroopan Unionin Digital Skills and Jobs Platform, joka tarjoaa pieniä, mikro-osaamiskokonaisuuksia.

Digitaalisten ohjaus- ja osaamispalveluiden tuottaminen edellyttää asiakkaiden – työnantajien ja yksilöiden – tarpeiden ennakkointia, asiakaslähtöisyyttä ja kokonaisvaltaista palvelumuotoilua. Toistaiseksi kehitys on ollut pistemäistä ja toteutunut siten, että jatkuvan oppimisen ympärillä on erilaisia toisistaan irrallaan olevia palveluita ja järjestelmiä, jotka eivät rakennu asiakkaan tai edes toimijoiden näkökulmasta kokonaisuudeksi. Tällä hetkellä työnantajien osaamisen kehittämisen tarpeista ei ole kokonaiskäsitystä. Tämä johtuu osittain siitä, että osaaminen on yritysten kilpailukykytekijä ja siihen liittyvät toimet halutaan pitää liikesalaisuuksina. Suurempi syy lienee kuitenkin

se, että järjestelmäteknologiaa ei ole kyetty rakentamaan kokonaisuudeksi yli hallinnonalojen.

Digitalisten palvelujen kehittämistarve on tunnistettu. Hallitusohjelmassa on kolme keskeistä ohjelmaa: viranomaisten palvelujen saatavuuteen tähtäävä Digitalisaation edistämisen ohjelma, jatkuvan oppimisen parlamentaariseen uudistukseen liittyvä digitaalisen palvelualustan (mm. Opintopolku, Työmarkkinatori) rakentaminen sekä korkeakoulujen kansallisen digitaalisen palvelualustan rakentaminen. Myös etuusjärjestelmä tarvitsee kattavat digipalvelut. Jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden käytännön toteutus on suunnitteilla vuoteen 2023 mennessä. Kehitystyö on tarkoitus tehdä pääosin EU:n elpymisrahoituksen turvin.

Tavoitetilana tulee olla sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa, jatkuvan oppimisen TNO-palveluissa että koulutarjonnassa se, että asiakas pystyy hakemaan kaikki palveluiden tuottajat yhdestä digitaalisesta palvelualustasta ja vertailemaan omia vaihtoehtojaan. Jokaisen suomalaisen tulisi pystyä näkemään yhdestä paikasta, mitä etuutta hänellä on missäkin elämäntilanteessa mahdollisuus käyttää esimerkiksi osaamisensa kehittämiseen ja työkyvyn ylläpitämiseen liittyen.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Asiakkaan tulee pystyä hakemaan ja vertailemaan omia vaihtoehtojaan helposti yhdeltä alustalta. Näin hän voi tehdä omaan elämäntilanteeseensa sopivia ratkaisuja.

Suomalaiset ansaitsevat hallinnonalat ylittävän digitaalisen palveluekosysteemin.

4.7 Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut eivät saavuta työssä käyvää

Jatkuvan oppimisen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden (TNO-palvelut) tarve kasvaa tulevaisuudessa edelleen työelämän muutosten ja teknologisten murrosten myötä. Yhä useampi tarvitsee näitä palveluja. Tuen ja ohjauksen tarve on myös entistä yksilöllisempää. Tämä asettaa haasteita TNO-palvelujen järjestämisessä. Tarviin palvelujen parempaa koordinoitua ja sujuvia ohjauspolkuja.

Syitä koulutukseen osallistumattomuuteen on tunnistettu monia (kuva 16). Epäluottamus omaan oppimiskykyyn ja koulutukseen sekä vaikeus löytää koulutuksia ovat syitä, joihin kyettäisiin vaikuttamaan saavutettavilla TNO-palveluilla. TNO-palvelujen tarjoajia on yksilön käytettävissä paljon. Usein toimija tarjoaa tietoa ja neuvontaa tai syventävää uraohjausta kuitenkin vain omiin palveluihinsa. Näin toimijakentästä on syntynyt yksilön näkökulmasta hajanainen ja monimutkainen verkko (kts. luku 2.2. kuva 4).

Huomionarvoista on, että hyvän ohjauspalvelun piiriin näyttäisi pääsevän parhaiten joko työttömän tai opiskelijan statuksella. Työelämässä oleville ei käytännössä ole tarjolla ohjaus- ja urapalveluja, sillä julkisia palveluja, kuten TE-toimistojen palveluja, riittää vain työttömille. Oppilaitosten TNO-palvelut koskevat vain päätoimisia opiskelijoita tai niitä, jotka tietävät hakunsa kohdeoppilaitoksen. OECD (2020) onkin kiinnittänyt erityistä huomiota TNO-palveluihin.

Kuva 16. Koulutukseen osallistumattomuuden syitä.

KOULUTUKSEEN OSALLISTUMATTOMUUDEN SYITÄ



Riikka-Maria Yli-Suomu ja Tapio Huttula 2021

Koulutukseen osallistumattomuuden syiden taustalla on myös lyhyiden osaamiskokonaisuuksien tarjonnan puute ja se, että oppilaitokset eivät tuotteista riittävän hyvin koulutuksiaan (kts luku 4.10). Erityisesti koulutuksen ja työn yhteensovittamisen vaikeus ja työnantajan tuen puute ovat tekijöitä, joihin Työllisyysrahasto pystyy vaikuttamaan myöhemmin esitettävillä toimilla (kts. luku 5.5. ja 5.6.). Uusien kohderyhmien saaminen jatkuvan oppimisen piiriin edellyttää nykyistä enemmän joustavia mahdollisuuksia työn ja koulutuksen yhteensovittamiseen, tiiviin ohjauksen ja neuvonnan yhteistyöverkoston sekä yhteistä, kohdennettua tunnettuuden lisäämistä.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

TNO-palvelut täytyy mahdollistaa työssä oleville. Yksilöllä täytyy olla mahdollisuus varautua työelämän ja teknologian murroksiin ja suunnitella työuraansa ennakoivasti.

TNO-palvelujen tarjoajia on yksilön käytettävissä paljon, mutta toimijakentästä on syntynyt hajanainen ja monimutkainen verkko. Asiakkaan palvelupolku jää usein pistemäiseksi.

4.8 Osaamisen tunnistamispalvelut saatava kuntoon

Suomalaisten osaaminen on tällä hetkellä monelta osin piilossa. Validointijärjestelmämme tuntee ja tunnustaa lähinnä formaalin koulutuksen tuottaman ja tunnistaman osaamisen. Työssä, vapaa-aikana tai muualla elämässä syntynyttä osaamista ei vielä kyetä kattavasti tunnistamaan. Työssä syntynyttä osaamista ei ole helppo tunnistaa formaalin koulutusjärjestelmän menetelmin. Näin on etenkin silloin, kun kyse on tutkintojen osaamissisältöjä uudemmasta osaamisesta, joita tutkinnoissa ei vielä ole.

Osaamisen kehittämisen keskeinen haaste työyhteisössä on se, miten eri tavoin syntynyt osaaminen tehdään näkyväksi työntekijälle itselleen, mutta myös työyhteisölle. Tähän tarvitaan yhteiskunnan tukirakenteita yksilöille ja yhteisölle. Digitaaliset osaamismerkkit voisivat olla toimiva tapa tunnistaa ja tunnustaa eri tavoin saavutettua osaamista.

Toimiva osaamisen näkyväksi tekeminen on kilpailukykykysymys; se mahdollistaa osaamisen täysimääräisen hyödyntämisen ja säästää resursseja. Kansainvälisessä tarkastelussa Suomi on edennyt asiassa eturintamassa. Asiaa ei kuitenkaan ole vielä ratkaistu. Osaamisen kärkimaana suomalaisten toimijoiden tulee kyetä hakemaan asiaan ratkaisuja yhdessä.

Kun osaaminen tehdään näkyväksi sekä työntekijälle itselleen että työyhteisölle, voidaan rakentaa yksilöllisiä oppimispolkuja ja palveluita ja kehittää koko työyhteisön yhteistä osaamista. Se, mikä on tehty näkyväksi, voidaan hyödyntää.

Työyhteisöjen käytössä on monenlaisia välineitä, joita voidaan hyödyntää osaamisen johtamisessa. Osaamisen kartoittaminen on parhaimmillaan osa yrityksen strategiaa,

tavoitteita ja visiota. Kartoituksilla voidaan ennakoida yksilön ja organisaation osaamistarpeita vastaamaan muuttuviin työelämän tarpeisiin. Nykyinen henkilöstöjohtamisen kulttuuri ei kuitenkaan kannata koko henkilöstöön kohdistuvia massaosaamiskartoituksia. Hyötyyn nähden ne koetaan raskaiksi ja johtavat vain harvoin laajoihin toimenpiteisiin. Lisäksi täyden hyödyn saaminen edellyttäisi sitä, että osaamistarve osattaisiin ennakoida tarkkaan. Tarvitaan uusia kevyitä ja helppokäyttöisiä oman osaamisen arviointityökaluja ja muita osaamiskartoituspalveluja työyhteisöille.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

On tehtävä kansallinen strateginen linjaus osaamisen tunnistamisen järjestämisestä ja siitä, miten se tehdään.

Tällä hetkellä ei ole käytäntöjä, joilla voitaisiin tunnistaa työssä syntyvää uusinta osaamista.

4.9 Ulkomaisella osaamisella ajaututaan usein ”väärin töihin”

Suomessa asui vuoden 2019 lopussa lähes 268 000 ulkomaan kansalaista. Määrä kasvoi lähes 10 100 henkilöllä, eli 3,9 prosenttia edellisvuodesta. Ulkomaan kansalaisten osuus oli vuoden lopussa 4,8 prosenttia koko väestöstä (Tilastokeskus 2021). Tämän lisäksi Suomessa asuu paljon Suomen kansalaisuuden saaneita. Vuodesta 2011 lähtien kansalaisuuden on saanut vuosittain noin 10 000 henkilöä.

Suomeen muuttavien sijoittuminen työelämään on osin haasteellista. Yksi keskeinen kysymys on heidän olemassa olevan osaamisensa tunnistaminen. Ulkomaisten tutkintojen tunnustamisen prosessi toimii Suomessa hyvin. Etenkin Euroopan unionin maissa suoritettujen tutkintojen tunnustaminen on selkeää. Yksilö tarvitsee Opetushallituksen tai muun viranomaisen tunnustamispäätöksen, jos hän haluaa työskennellä säännellyssä ammatissa tai tehtävässä, johon vaaditaan tietyn tasoisen korkeakoulututkinto. Useimmissa muissa tilanteissa työnantaja, oppilaitos tai korkeakoulu arvioi, millaisen pätevyyden ja osaamisen ulkomainen tutkinto on antanut.

Yhtenäisen osaamiskosysteemin tarve nousee esille myös tutkinnon tunnustamisen ja työhön siirtymisen tilanteissa. Vaikka ulkomainen tutkinto katsottaisiinkin suoma-

laista vastaavaksi, voi yksilön olla vaikea siirtyä suomalaiseen työelämään puutteellisen kielitaidon vuoksi. Suomi toisena kielenä opintoja tulisikin mahdollistaa työn ohessa entistä joustavammin (kts. 5.6.3). Kun tutkinto ei vastaa suomalaista, vaan vaatii esimerkiksi täydentäviä opintoja, tilanne monimutkaistuu ja yksilö jää usein yksin.

Yksi seuraus tilanteesta on, että ulkomaalaisia osaajia sijoittuu työelämään heidän osaamistaan vastaamattomiin tehtäviin. Tämä ei ole järkevää tilanteessa, jossa työmarkkinoilla on monilla aloilla pulaa osaavasta työvoimasta. Aikuiskoulutustuki ei näissä tilanteissa aina taivu osaamisen kehittämisen tueksi (kts. 5.6.3).

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

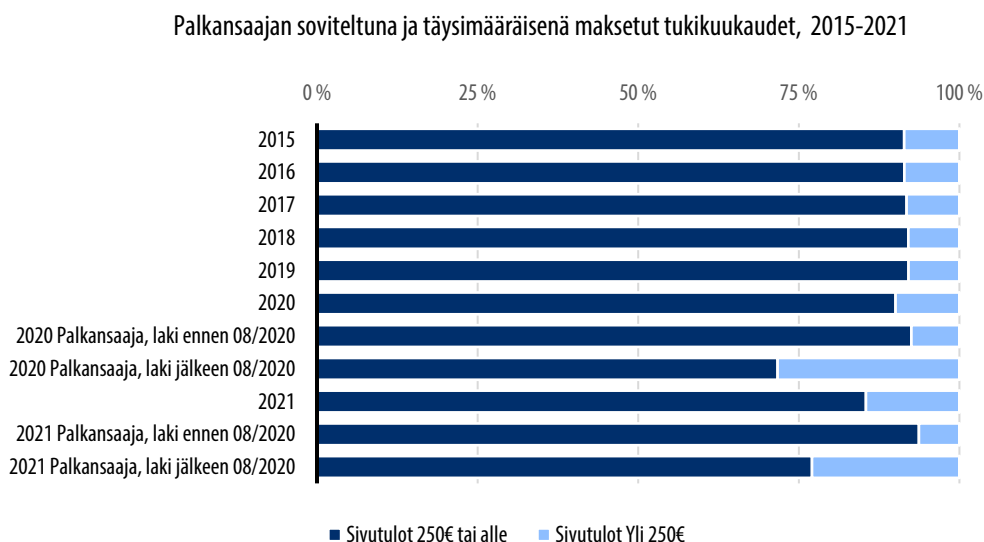
Ulkomailta Suomeen tulevien ohjausprosessia sekä S2 kielen opiskelua on kehitettävä niin, että henkilön siirtymä osaamista vastaaviin tehtäviin on mahdollisimman sujuva.

Onko meillä varaa pitää osaajia ”väärissä” töissä?

4.10 Koulutustarjonnan modernisoinnin aika on nyt

Työikäisen (15–64-vuotiaiden) väestön määrä oli Suomessa suurimmillaan vuonna 2009, jolloin heitä oli maassamme 3,55 miljoonaa henkilöä. Vuosien 2010–2018 välisenä aikana työikäisten määrä on vähentynyt 122 000 henkilöllä. Seuraavan kahden vuosikymmenen vuoden aikana Tilastokeskus (2019) ennakoii määrän vähenevän 111 000 henkilöllä. Tämän jälkeen väheneminen kiihtyy syntyvyyden laskun takia. Nettomaahanmuuton kehityksellä on työllisten määrän kehitykseen merkittävä vaikutus.

Palkansaajien aikuiskoulutustuen saajista yli 90 % opiskelee täysimääräisellä tuella ollen opintovapaalla omasta työstään (kuva 17). Väestörakenteen huoltosuhteen heiketessä ja työvoimapulan kasvaessa on ongelmallista, että aikuiskoulutustuki kohdentuu päätoimiseen opiskeluun sen sijaan, että järjestelmä kannustaisi jatkuvaan oppimiseen työn ohessa. Vuoden 2020 aikuiskoulutus uudistus tavoitteli työelämän ja opiskelun yhteensovittamisen helpottamista. Kehityssuunta osa-aikaiseen opiskeluun (kuva 17) ja lyhyiden oppimiskokonaisuuksien (kts. luku 3.1.1. kuva 13) suorittamiseen on oikea, mutta toistaiseksi vähäinen.

Kuva 17. Palkansaajan sovitellun ja täysimääräisen tuen käyttö (Työllisyysrahasto 2021).

Merkittävä rooli asiassa on opintovapaalilla (273/1979), joka takaa oikeuden jäädä opintovapaalle kahden vuoden ajaksi. Opintovapaa rakenteena siirtää niukkoja resursseja pois työvoiman käytettävyydestä. Uuden sovitellun aikuiskoulutustuen tunnettuutta ja kannusteita ei myöskään vielä tunneta.

Myös koulutustarjonta vaikuttaa työn ohessa opiskelun mahdollisuuksiin. Suomalainen koulutustarjonta painottuu kaikilla koulutusasteilla tutkintoihin. Tärkein selitys tilanteelle on eri koulutusasteiden rahoitusmallit. Korkeakoulujen ja oppilaitosten rahoitus perustuu edelleen pitkälti tuotettujen tutkintojen tai niiden osiin määriin. Ne ohjaavat koulutustarjonnan kehittämistä.

Lisäksi julkinen keskustelu ja media pyörii nuoriin keskittyvän tutkintokoulutuksen ja yhteishakujen ympärillä. Tästä ja rahoitusjärjestelmästä johtuen oppilaitokset ja korkeakoulut keskittyvät tämän perustehtävänsä kehittämiseen.

Tutkinnon osien ja erikoistumisopintojen tuotteistaminen sekä muiden lyhytkoulutusten kehittäminen on jäänyt vähemmälle huomille. Jatkuvan oppimisen näkökulmasta isot, eli pitkäkestoiset, ja usein päätoimista opiskelua vaativat kokonaisuudet eivät palvele hyvin työssä olevia ja työn ohessa opiskelevia yksilöitä. Tarjonta ei myöskään vastaa työnantajien uusiin osaamistarpeisiin. Työelämän näkökulmasta koulutustarjonnan tulisi olla moduulimaisempaa, joustavasti muotoiltavissa olevaa ja opiskeltavissa työn ohessa, välillä hyvinkin lyhyinä hetkinä.

Jatkuvan oppimisen laajentuminen on parantanut tilannetta, mutta tarjonnan ja kysynnän ero on edelleen iso.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Lyhyiden osaamiskokonaisuuksien tarjonnan kasvattaminen edellyttää oppilaitosten ja korkeakoulujen rahoitusjärjestelmien kehittämistä.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Asiakaslähtöisyyden, tuotekehityksen ja palvelumuotoilun aika on nyt. Työelämän kysyntä uudentyyntä tavoille kehittää osaamista ja oppimisprosesseja, on aitoa.

Ellei tarjontaa synny julkisen koulutusjärjestelmän toimesta, kysyntään vastaavat muut toimijat.

4.11 Aikuiskoulutustukijärjestelmä ei ehkäise koulutuksen kasaantumista

Aikuiskoulutusetuuksien kehitystrendi osoittaa tukien kannustavan yhä useampia työelämässä olevia opiskelemaan uutta ammattia tai päivittämään nykyistä osaamista. Tätä tukee OECD:n arvio (2020) Suomen kehittyneestä koulutusjärjestelmästä, joka tarjoaa laajat mahdollisuudet työikäisille eri koulutusasteilla. Suomalaisen koulutuksen ja aikuiskoulutusetuuksien haasteeksi on kuitenkin muodostumassa koulutuksen ja etuuksien kasautuminen, tiettyjen kohderyhmien jääminen osaamisen kehittämisen ulkopuolelle ja työn ja osaamisen kohtaanto-ongelma.

Suomessa aikuisväestön osallistumisessa koulutukseen on havaittu poikkeuksellisen suuria eroja sosioekonomisten ryhmien välillä. Esimerkiksi supistuneissa ammateissa työskennelleet ovat ETLA:n (2019) tutkimuksen mukaan osallistuneet aikuiskoulutukseen melko vähän. Nuoremmat ja korkeamman pohjakoulutuksen omaavat osallistuvat yllätyksellisesti tutkinnon suorittamiseen.

Kasautuminen näkyy myös aikuiskoulutusetuuksissa. Vuoden 2020 tietojen perusteella lähes puolet tuen saajista on jo lähtökohtaisesti korkea-asteen tutkinnon suorittaneita, ja lähes kolme neljäsosaa hankkii tuen avulla korkea-asteen koulutusta (taulukko 5). Aikuiskoulutustukea käyttävät paljon henkilöt, joilla on jo aiemmin hankittua koulutusta. Moni opiskelee tuen avulla uutta korkea-asteen tutkintoa. Tästä voidaan päätellä, että aikuiskoulutustuki ei tähän mennessä ole palvellut optimaalisella tavalla eniten koulutusta tarvitsevia (mm. Kauhanen 2018).

Taulukko 5. Tuensaajat lähtökoulutustason sekä oppilaitostyyppin mukaan vuonna 2020 (Työllisyysrahasto).

Pohjakoulutustaso				
Oppilaitostyyppi	Korkeakoulu	Toinen aste	Peruskoulu	Kaikki yhteensä
Ammattikorkeakoulut	4 850	5 839	14	10 703
Yliopistot	5 954	1 099	5	7 058
Ammatilliset oppilaitokset	1 520	4 835	406	6 761
Yleissivistävät oppilaitokset	235	313	17	565
Muut koululaitoksen oppilaitokset	210	26		236
Kaikki yhteensä	12 769	12 112	442	25 323

Aikuiskoulutusetuusjärjestelmä ei ole myöskään tunnistanut tai pystynyt vastaamaan riittävällä tavalla työelämässä tapahtuviin rakennemuutoksiin. Aikuiskoulutustukea käytetään yleisimmin julkiselle sektorille kouluttautumiseen. Lähes puolet etuuden saajista kouluttautuu sosiaali- ja terveysalalle sekä humanistiselle ja kasvatusalalle (kts. luku 3.1.1. kuva 9). Myös nämä alat ovat digitalisaatiosta ja muista megatrendeistä johtuvassa työn murroksessa, mutta ne eivät ole kuitenkaan ns. rakennemuutosaloja.

Voidaan todeta, että nykyinen tukijärjestelmä ja sen asiakaspalvelu- tai viestintätoimet eivät taivu kohdentamaan huomiota rakennemuutosaloihin tai vähemmän koulutettuihin henkilöihin.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Työllisyysrahasto ei pysty yksin ratkaisemaan etuusjärjestelmän vinoumaa, vaan siihen tarvitaan laajaa ekosysteemiä.

Tarvitaan keinoja nostaa aliedustettuja ryhmiä ja rakennemuutosaloja osaamisen kehittämisen piiriin.

4.12 Aikuiskoulutustuki ei tunnista epätyypillisiä työsuhteita

Osan palkansaajista on mahdotonta saavuttaa oikeutta aikuiskoulutustukeen. Tuki ei tue lyhyissä määräaikaissa työsuhteissa olevien tilannetta työmarkkinoilla. Myös yksinyrittäjien on vaikeaa hyödyntää aikuiskoulutustukea osaamisensa kehittämiseen.

Lainsäädäntö tuntee kaksi ansiotyön muotoa; palkkatyön ja yrittäjätöön. Suurimmalle osalle tulonsaajista jaottelu ei aiheuta ongelmia. Tulonsaajissa on kuitenkin kasvavassa määrin itsensäyöllistäjiä, jotka toimivat molemmissa luokissa. Vaikka nykyinen jaottelu on selkeä, se ei tunnista kaikkia nykyisiä työnteon tapoja. Todellisessa elämässä yksilö saattaa tehdä työtä eri statuksilla samankin päivän aikana, eikä aina ole yksiselitteistä, mikä on päätyötä ja mikä sivutyötä.

Työelämän murros tuo myös lisää erilaisia tilanteita, joissa perinteinen määrittely ei toimi. Yksi tällainen tilanne on palkkatyön ja yrittäjyyden yhteensovittaminen. Ihminen voi tehdä työtä päätoimisesti, mutta työ koostuu osin palkkatyöstä ja osin pienimuotoisesta yrittämisestä. Tällöin etuuden kriteerit täyttyvät harvemmin.

Epätyypilliset palvelussuhteet eivät vielä merkittävästi kasvaneet, mutta yksinyrittäjyys sen sijaan on. Vuonna 2019 yksinyrittäjiä oli jo yli 200 000 eli kaksi kolmasosaa kaikista yrittäjistä (Suomen yrittäjät 2021, Tilastokeskus, Yritysrekisteri 2019). Oletettavaa kuitenkin on, että alustatalouden ja työn pirstoutumisen myötä on yleistymässä tilanteet, joissa henkilö työskentelee samanaikaisesti monen työnantajan palveluksessa ja työnantajat vaihtelevat. Tällöin esimerkiksi aikuiskoulutustuen ehdoista vuoden työhistoria saman työnantajan palveluksessa harvoin täyttyy. Selvityshenkilöt tekevät tältä osin esityksen aikuiskoulutustuesta luvussa 5.6.4.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Työlainsäädännön tulee tunnistaa uudenlaiset työn tekemisen tavat.

Todellisessa elämässä yksilö saattaa tehdä työtä eri statuksilla samankin päivän aikana. Aina ei ole yksiselitteistä, mikä on päätyötä ja mikä sivutyötä.

4.13 Ammattitutkintostipendien vaikuttavuus on heikko

Aikuskoulutustuen suosio on kasvanut, kun taas ammattitutkintostipendien hakemismäärä laskenut. Vuonna 2020 ammattitutkintostipendin sai 26 443 henkilöä. Yhteensä ammattitutkintostipendinä maksettu tuki oli 10,6 miljoonaa euroa.

Ammattitutkintostipendin saajien suorittamista tutkinnoista yleisimmät olivat vuonna 2020: sosiaali- ja terveysalan perustutkinto (9 % myönnettyistä stipendeistä), lähiesimiestyön ammattitutkinto (9 %) ja tuotekehitystyön erikoisammattitutkinto (5 %) (taulukko 6). Myönnetyt stipendit menevät merkittävässä määrin erilaisiin johtamistaitoja kehittäviin ammattitutkintoihin.

Taulukko 6. Yleisimmät maksetut ammattitutkintostipendit vuonna 2020 (Työllisyysrahasto 2021).

	Tutkinto	Yhteensä, kpl
1	Sosiaali- ja terveysalan perustutkinto	2 418
2	Lähiesimiestyön ammattitutkinto	2 304
3	Tuotekehitystyön erikoisammattitutkinto	1 308
4	Liiketoiminnan ammattitutkinto	1 242
5	Johtamisen ja yritysjohtamisen erikoisammattitutkinto	1 112
6	Liiketoiminnan perustutkinto	1 083
7	Puhtaus- ja kiinteistöpalvelualan ammattitutkinto	928
8	Johtamisen erikoisammattitutkinto	889
9	Yrittäjän ammattitutkinto	633
10	Kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto	487

Vaikka Ammattitutkintostipendin maksatus on toimeenpanotehtävänä Työllisyysrahastolle kevyt, on paikallaan pohtia stipendin vaikuttavuutta yksilölle, työnantajalle ja yhteiskunnalle. Oletettavaa on, että etenkin johtamiseen liittyvien tutkintojen suorittaminen ei ole riippuvaista stipendistä, koska ko. tutkintojen taustalla on useimmiten työnantajan myöntämä lupa tutkinnonsuorittamiselle osana työtä.

Kaikkineen stipendin kannustevaikutus on pieni, koska se maksetaan jälkikäteen ja koska se ei korvaa useinkaan tutkintojen yksilölle koulutuksesta aiheutuneita kustannuksia.

Selvityshenkilöt esittävät luvussa 5.6. stipendin uudelleen kohdentamisen mahdollisuutta.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

AMMATTITUTKINTOSTIPENDIIN KÄYTETTYÄ RESURSSIA KANNATTAA KOHDENTAA VAIKUTTAVUDELTAAN TEHOKKAANPIIN KOHDERYHMIIN.

Ammattitutkintostipendin kannustevaikutus on heikko suhteessa sen alkuperäiseen ajatukseen.

4.14 Työyhteisön oppimista ei tueta riittävästi

Osaamisen kehittämiseen liittyvät etuusjärjestelmät perustuvat omaehtoiseen, yksilölähtöiseen kouluttautumiseen. Merkittävä osa yksilön ja yhteisön osaamisen kehittymisestä tapahtuu kuitenkin työyhteisössä. Työnantajan verotuksellinen koulutusvähenys elinkeinoverovelvollisten kohdalla ja koulutuskorvaus ei-elinkeinoverovelvollisille työnantajille onkin oikeansuuntainen työyhteisöä kannustava osaamisen kehittämisen tuki. Ns. koulutuskorvausjärjestelmä perustuu kuitenkin pelkästään koulutussuunnitelmaan ja työntekijöiden koulutuspäivien määrään, eikä se tunnista riittävän laajasti työyhteisön osaamisen kehittämisen muotoja.

Koulutusjärjestelmä toimii hyvänä työkaluna suurille työnantajille kuten kunnille, joilla on tunnistetut osaamisen johtamisen välineet sekä HR-järjestelmät korvauksen teknisen prosessin hoitamiseksi. Tällöin koulutuskorvaus on työnantajan yksi osaamisen kehittämisen väline laajemmassa osaamisen johtamisen kokonaisuudessa.

Haasteena on se, että koulutuskorvauksen tai -vähennyksen saaminen edellyttää työnantajalta seikkaperäistä työntekijöiden koulutuspäivien seurantaa. Korvauksen hakemisen koetaan olevan hallinnollisesti raskasta, koska koulutusmäärien lisäksi on tarkasteltava myös koulutuksen laatua ja erilaisia kestoja määritteleviä kriteereitä. Monen työnantajan korvaussumma jää niin alhaiseksi, ettei sillä ole merkitystä henkilöstön osaamisen kehittämiseksi. Hakuprosessiin käytettävä aika syö korvauksesta saatavan taloudellisen hyödyn. Osa työnantajista on sen vuoksi päättänyt olla hakematta koulutuskorvausta tai -vähennystä lainkaan.

Yleisesti ottaen työnantajat pitävät nykyaikaisen osaamisen kehittämisen näkökulmasta järjestelmää vanhanaikaisena. Muun muassa valtio, sen laitokset ja virastot ovat luopuneet koulutuskorvausjärjestelmästä vuoden 2021 alusta lähtien.

POHDITTAVAKSI KANSALLISEN EKOSYSTEEMIN KEHITTÄJILLE:

Työnantajien koulutuskorvausjärjestelmän uudistamista vastaamaan paremmin työyhteisön osaamisen kehittämisen tarpeita kannattaa harkita.

Yleisesti ottaen työnantajat pitävät nykyaikaisen osaamisen kehittämisen näkökulmasta koulutuskorvausjärjestelmää vanhanaikaisena.

5 Esitykset Työllisyysrahaston toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi

Työllisyysrahaston missiona on tuoda turvaa työn muutoksissa. Selvityshenkilöiden esityksillä pyritään tukemaan Työllisyysrahaston uudistumista, jotta se pystyy täyttämään tehtävänsä myös työelämän murrosvaiheissa ja yhteistyöverkostojensa uudistumistilanteissa, joissa jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitäminen korostuvat. Esityksiä peilataan Työllisyysrahaston strategiassa asetettuihin tavoitteisiin.

5.1 Työllisyysrahaston tehtävää ei tarvetta laajentaa

Taustaa: Toimeksiannon mukaisesti selvityshenkilöitä pyydettiin arvioimaan tarvetta ja tapoja muuttaa ja vahvistaa Työllisyysrahaston tehtäviä ja roolia muun muassa asiakkaiden ohjauksessa ja neuvonnassa, osaamista kehittävien osaamis- ja koulutuspalveluiden hankkimisessa tai aikuiskoulutustuen kohdentumisessa.

Esitys: Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahaston tehtäviä ei laajenneta etuuspalveluiden ulkopuolelle. Sen sijaan selvityshenkilöt esittävät muutoksia ja uudistuksia etuuksiin ja niihin liittyviin palveluihin luvuissa 5.2.-5.8.

Perustelut: Haastatteluiden, tilasto- ja tutkimustiedon sekä alan raporttien valossa Työllisyysrahaston tehtävä jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen osalta on selkeä ja tarkkaan lainsäädännöllä rajattu. Työllisyysrahasto pystyy toimimaan aktiivisena ja arvostettuna toimijana verkostoissa lainsäädännössä määritellyssä roolissa, kunhan sen nykyistä toimintaa kirkastetaan vastaamaan paremmin yksilöä ja työnantajaa koskevia muuttuneita työelämän tilanteita.

Ohjaus- ja neuvontapalveluiden vahvistamiselle työelämässä olevien jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämiseksi, erityisesti koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osalta, on suuri tarve. Työllisyysrahastolla ei ole kuitenkaan etuusohjauksen lisäksi tehtävään osaamista eikä alueellista palveluverkkoa. Tehtävien laajentaminen ohjaus- ja neuvontapalveluihin etuus-, rahoitus- ja maksunkantotehtäviä laajemmin ei ole tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Lisäksi perusteilla

olevalle Palvelukeskukselle on määritelty ohjaukseen ja neuvontaan liittyvä rooli. Yhteistyötä ohjaus- ja neuvontapalveluissa tulee sitä vastoin parantaa merkittävästi muiden toimijoiden kanssa asiakkaan sujuvan palvelupolun varmistamiseksi (luku 5.2.).

Osaamiskartoitusten ja lyhytkestoisten, ammatillisia valmiuksia parantavien osaamispalveluiden kysyntä ja tarve kasvaa osaamistarvevaatimusten muuttuessa ja lisääntyessä. Tämänkaltaisten palveluiden hankintarooli on määritelty koulutusten lakisääteisten järjestämis- ja ylläpitolupien lisäksi Ely-keskukselle sekä perusteilla olevalle Palvelukeskukselle. Hankintatoimi näyttäytyy jo nyt vaikeasti hahmotettavalta, eikä Työllisyysrahaston tehtävien laajentaminen tähän ole tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

5.2 Työllisyysrahasto osaksi jatkuvan oppimisen ekosysteemiä

Taustaa: Työkäisen väestön osaamista ja työkykyä koskevissa palveluissa keskeisin haaste on eri toimijoiden niukka tai vajavainen keskinäinen yhteistyö sekä koordinaatio. Työllisyysrahasto on osaltaan jatkuvan oppimisen ekosysteemistä sivussa ja yhteistyö on jäänyt satunnaiseksi.

Esitys a: Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto vahvistaa jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen osaamistaan

- a. allokoimalla verkostotyöhön sekä sen koordinointiin ja rahaston jatkuvan oppimisen roolin kehittämiseen päätoimisen henkilöresurssin. Tämä mahdollistaa tehokkaan toimimisen jatkuvan oppimisen ekosysteemissä.

Varmistamalla asiakaspalveluhenkilöstönsä riittävän tietämyksen jatkuvan oppimisen palveluista ja toimijoista Suomessa.

Esitys b: Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto vahvistaa ja vakiinnuttaa roolinsa jatkuvan oppimisen ekosysteemissä siten, että

- a. vastuuministeriöt kutsuvat Työllisyysrahaston mukaan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden verkostoihin ja kehittämistyöryhmiin.
- b. rahasto osallistuu osaltaan Elinikäisen ohjauksen strategisen tavoitteen mukaiseen kansalliseen ohjaustyön ydin- ja erikoisosaamisten kuvaustyöhön (ELO-foorumi 2020). Tällä varmistetaan, että Työllisyysrahaston osaaminen ohjaus- ja neuvontapalveluissa tulee näkyväksi ja osaksi kansallista jatkuvan oppimisen ekosysteemiä.

- c. rahasto tuottaa systemaattista tietoa toiminnastaan eri ohjaustoimijoiden yhteiseen käyttöön.
- d. rahasto osallistuu suunnitteilla olevan jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden käytännön kehittämiseen ja toteuttamiseen. Työllisyysrahaston tietojärjestelmien tuottama tieto integroidaan osaksi jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta.

Esitys c: Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto valmistelee toimijakohtaisen yhteistyöohjelman. Ohjelman pohjaksi käydään neuvottelut keskeisten yhteistyökumppaneiden kanssa strategisista tavoitteista ja vuosittain määriteltävistä toimenpiteistä. Jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen yhteistyösuhteet vakiinnutetaan ainakin perustettavan Palvelukeskuksen, TE-toimistojen, palkansaajaliittojen, työnantajaliittojen ja oppilaitosten kanssa.

Perustelut: Strategiansa mukaan Työllisyysrahasto haluaa olla aktiivinen ja arvostettu toimijan rahaston verkostoissa. Asiakkaan katkeamattoman palvelupolun näkökulmasta on ongelmallista, että Työllisyysrahastolla ei ole riittävää kokonaiskuva ja yhteyksiä jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisestä. Työllisyysrahasto on kuitenkin tunnistanut valmiutensa olevan hyvät ottamaan yhteistyösuhteissa aktiivisemmän roolin. Siirtyminen ekosysteemin aktiiviseksi jäseneksi nykyisestä pistemäisestä yksittäisten yhteistyötehtävien vastaanotosta ja tarjoamisesta lisää rahaston ja sen tuotteiden vaikuttavuutta merkittävästi.

Vahvistamalla jatkuvan oppimisen osaamistaan, Työllisyysrahasto kykenee rakentamaan itselleen strategisen tason tavoitteellisen ja vuorovaikutteisen yhteistyöohjelman ja tulemaan mukaan kansalliseen palveluekosysteemiin. Samalla asiakaspalvelu pysyy ohjaamaan sille kuulumattomat asiakkaat heti yhteydenoton alkuvaiheessa oikean tiedon lähteille. Ohjaushaasteet liittyvät erityisesti asiakkaiden epätietoisuuteen omista osaamisen kehittämisen mahdollisuuksistaan tai urasuunnitelmistaan.

Koulutuksessa aliedustettujen ryhmien saavuttaminen ja ns. hakeva toiminta on yksi keskeinen syy koulutuksen ja aikuiskoulutusetuuksien kasautumiselle. Tämä edellyttää nykyisten varsin hyvien koulutus- ja etuuspalveluiden aktiivisempaa tunnettuuden lisäämistä. Se onnistuu vain ekosysteemyhteistyöllä.

Lainsäädäntövaikutus: Ei lainsäädäntövaikutuksia.

Kustannusvaikutus: Henkilöstön osaamisen kehittäminen ja uuden osaamisen rekrytointi aiheuttavat rahastolle vuositasolla noin 100 000 euron lisäkustannukset. Muilta osin toimenpiteet toteutetaan olemassa olevan käyttötalouden kehyksessä ja ne lisäävät lähinnä viestintä- ja markkinointikustannuksia.

5.3 Tilasto- ja tutkimustieto koko ekosysteemin käyttöön

Taustaa: Työllisyysrahastoon kertyy aikuiskoulutustuen haun, työttömyysvakuutusmaksujen maksatuksen ja sen muiden prosessien myötä monenlaista tietoa. Rahastolla on lakisääteinen (555/1998 §22) oikeus tiedonsaantiin työttömyysvakuutusmaksun määräämistä, perintää ja valvontaa varten väestörekisteriviranomaisilta, Eläketurvakeskukselta ja työeläkelaitoksilta, työnantajilta ja verohallinnolta. Lisäksi rahastolla on oikeus luovuttaa palkkasumma- ja työttömyysvakuutusmaksutietoja vakuutuslaitoksille, Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle, Eläketurvakeskukselle ja eläkelaitoksille sekä verohallinnolle. Rahastolla on myös oikeus tietojen yhdistämiseen. Työllisyysrahastolle kertyy tietoa tuensaajien käyttäjäprofiileista ja ei-elinkeinoverovelvollisten työnantajien osaamisen kehittämisestä. Tieto tarjoaa mielenkiintoisen näkökulman työelämän ja sen osaamistarpeiden muutokseen. Tätä tietoa ei tällä hetkellä juurikaan hyödynnetä esimerkiksi koulutuksen kehittämiseen tai osaamistarpeiden ennakointiin.

Esitys 1: Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto kehittää omaa tiedontuotantoaan ja tiedon käytettävyyttä (tieto muokataan GDPR-lainsäädännön mukaisesti tunnistamattomaksi) niin, että tieto hyödyttää koko ekosysteemiä. Vastaavasti selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto arvioi, miten se pystyy kehittämään omaa toimintaansa aktiivisella tiedonhankinnalla muilta ekosysteemin toimijoilta. Uuden jatkuvan oppimisen ekosysteemit toimijan, Palvelukeskuksen, kanssa tiedonvaihto tulee määritellä yksityiskohtaisesti.

Perustelu: Työllisyysrahaston yksi strateginen tavoite on lisäarvon tuottaminen tiedolla ja ennakkoinnilla. Rahaston ja muiden toimijoiden yhteinen tietopolitiikka vahvistaisi merkittävästi jatkuvan oppimisen ekosysteemiä ja auttaisi hahmottamaan koko kokonaisuuden nykyistä paremmin. Rahastoon kertyvän tiedon hyödyntäminen yhdessä sidosryhmien, kuten oppilaitosten, työttömyyskassojen sekä tulevan Palvelukeskuksen tietojen kanssa lisäisi toimijoiden mahdollisuuksia ennakoita ja suunnitella toimintaansa. Tiedon parempi hyödyntäminen lisäisi eri toimijoiden työn vaikuttavuutta ja tehostaisi eri politiikkatoimien vaikuttavuutta.

Lakisääteistä tiedonvaihtovelvollisuutta tarkentamalla Palvelukeskuksen kanssa varmistetaan kerätyn tiedon hyödyntäminen siinä määrin kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki ja muut salassapitosäännökset mahdollistavat.

Lainsäädäntövaikutus: Esitys edellyttää lakiin työttömyysetuuksien rahoituksesta (555/1998) lisäystä tiedonvaihtovelvollisuudesta perustettavan Palvelukeskuksen kanssa.

Kustannusvaikutus: Laajempi tiedon tuotanto ja vaihto lisäisi jonkin verran tietojenkäsittelyyn liittyvää henkilötyötä.

5.4 Englanti viralliseksi palvelu- ja asiointikieleksi

Taustaa: Suomi tarvitsee vieraskielisiä osaajia vahvistamaan työllisyyttä ja vähentämään työvoimapulaa. Mahdollisuus englannin kielen käyttöön palvelu- ja asiointikielenä erilaisissa palveluissa lisää Suomen houkuttelevuutta koulutetulle työvoimalle. Se myös parantaa yritysten rekrytointimahdollisuuksia ja helpottaa kansainvälisten osaajien ja yritysten sijoittumista Suomeen.

Maahanmuuttajataustaiset aikuiskoulutusetuuksien hakijat ovat usein yhteydessä Työllisyysrahastoon puhelimitse ja neuvonnan tarve kattaa muutakin kuin aikuiskoulutustuen hakemiseen liittyviä asioita. Asiointia hankaloittaa puutteellinen suomen-, ruotsin- tai englannin kielen taito. Myös hakemuksissa on puutteellisuutta.

Eesitys: Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto ottaa aikuiskoulutusetuuksiin kolmanneksi viralliseksi palvelu- ja asiointikielekseen englannin. Eesityksen tarkoituksena on helpottaa kaikkien aikuiskoulutusetuutta hakevien tai sitä suunnittelevien asiointia ja parantaa palveluiden saatavuutta.

Perustelut: Työllisyysrahastolla ei ole kerättyä tietoa vieraskielisten asiakkaiden yhteydenottojen tai etuuksien saajien määrästä. Väestökehityksen ja asiakaspalveluhenkilöstön kokemusten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että rahaston henkilökohtaisen asiakaspalvelun tarve kasvaa juuri vieraskielisten ohjaus- ja neuvontatarpeen kohdalla. Rahaston yksi strateginen tavoite on olla edelläkävijä asiakaslähtöisessä palveluiden ja toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittämisessä, joka palvelee myös muualta tulevia. Englannin kielen aseman vahvistaminen liittyy oleellisesti tähän strategiseen tavoitteeseen. On tärkeää, että etuudet ja asiakaspalvelu on kaikille palkansaajille kielellisesti saavutettavissa.

Uuden palvelu- ja asiointikielen käyttöönotolla nopeutetaan asiakkaan saamaa tietoa ja ennalta ehkäistään hylättyjen hakemusten määrää ja asiakaspalvelun ruuhkautumista jatkossa. Työllisyysrahasto palvelee jo nyt englannin kielellä etuuspalvelussa ja vakuutusmaksujen perinnässä. Kolmannen palvelukielen virallistaminen olisi siis luonteva kehittämisen jatkumo. Myös Kelassa englanti on asiointikieli.

Lainsäädäntövaikutus: Esitys edellyttää lakiin työttömyysetuuksien rahoituksesta (555/1998) muutosta asiointikielten osalta.

Kustannusvaikutus: Englannin kielen nimeäminen viralliseksi palvelu- ja asiointikieliksi lisää Työllisyysrahaston käännöskustannuksia, koska rahaston sisäinen työkieli ei jatkossakaan tulisi olemaan englanti. Kustannuksia lisäisi myös erilaisten tietojärjestelmien muutostyöt. Henkilöstön lisäkoulutus aiheuttaisi kustannuksia. Uuden henkilöstön rekrytoinnissa englannin kieli olisi jatkossa edellytyksenä.

5.5 Työyhteisöetuus tukemaan työssä tapahtuvaa oppimista

Taustaa: Osaamisen kehittyminen tapahtuu pääasiassa muualla kuin formaalissa koulutuksessa, usein miten työssä ja työyhteisössä vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa. Työkyvyn ylläpito ja varmistaminen nähdään edelleen liian kapeasti vain työterveyteen ja työsuojeluun liittyvänä asiana. Ihminen on kuitenkin kokonaisuus, jonka hyvinvointi ja menestyminen liittyy myös siihen, millaiset tiedot, taidot ja osaaminen hänellä on ja miten hyvin ne vastaavat muuttuvien työtehtävien edellyttämää osaamista. Muuttuvassa työelämässä työkyky on entistä enemmän myös jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen kysymys.

Työssä tapahtuva osaamisen kehittäminen madaltaa ja helpottaa oppimisen kynnyksiä, kun uuden oppiminen on mahdollista sitoa käsillä olevaan työhön. Työssä tapahtuva oppiminen myös pitää työvoiman työssä toisin kuin siirtyminen opintovapaalle ja opiskelijastatukselle. Ei ole myöskään selvää, että koulutus olisi kaikille työntekijäryhmille oikea toimenpide osaamisen kehittämiseen.

Työyhteisön osaamisen kehittyminen ja työssä tapahtuva oppiminen edellyttävät organisaatiolta kykyä osaamisen johtamiseen. Johtamisosaaminen on usein riippuvainen joko yksittäisten johtajien kyvykkyydestä tai organisaation HR-resursseista. Erityisesti pienemmillä työnantajilla ei usein itsellään ole aikaa tai osaamista osaamisen ammatilliseen johtamiseen.

Selvitystyön tueksi tehtyjen haastatteluiden perusteella tarve työssä ja työyhteisössä tapahtuvaan osaamisen kehittämisen tukemiseen on ilmeinen sekä työntekijöiden että työnantajien näkökulmasta.

Esitys: Selvityshenkilöt esittävät uutta työyhteisöetuutta jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen tukemiseksi työpaikoilla. Työyhteisöetuus olisi tarkoitettu työelämän

murroksia ennakoivaan, työyhteisössä tapahtuvaan osaamisen ja työkyvyn kehittämiseen ja niitä tukevien palveluiden hankintaan.

- Etuus olisi tarkoitettu työyhteisöä tai sen tiimiä koskeviin sellaisiin osaamisen kehittämisen toimiin, jotka tukisivat työyhteisön yhdessä asettamia tavoitteita, ja jotka edistäisivät työnantajan asettamaa kokonaistavoitetta.
- Etuus olisi kaikkien työnantajien haettavissa, mutta sen viestintä- ja markkinointitoimet kohdentuisivat erityisesti 1) murroksessa olevilla toimialoilla toimiville työyhteisöille tai 2) nopeasti muuttuvissa työtehtävissä työskenteleville tiimeille.
- Työyhteisöetuudella voitaisiin hankkia ulkopuolista asiantuntijatukea tai korvata mahdollisia sijaiskustannuksia esimerkiksi silloin, kun tarvitaan lisäaikaa työpaikkaohjaajan tehtävään. Etuus olisi tuki esimiestyölle, joka on edellytys onnistuneelle osaamisen johtamiselle.

Selvityshenkilöt esittävät, että uuden etuuden valmistelun yhteydessä rakennetaan seuranta- ja arviointijärjestelmä, jotka perustuvat ennalta määriteltyyn tavoitelaan, vaikuttavuusmittareihin ja kriteereihin, jotka tukevat yhdenvertaisuutta etuuden saamisessa. Vaikuttavuuden varmistamiseksi seuranta- ja arviointijärjestelmä rakennetaan yhteistyössä alan tutkijoiden kanssa.

Selvityshenkilöt esittävät, että sosiaali- ja terveysministeriö päättää aloittaa työyhteisöetuuden valmistelun Työllisyysrahaston valmistelusta. Valmistelussa tehdään yhteistyötä työmarkkinaosapuolten, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Perustelut: Formaali koulutus, johon tällä hetkellä on saatavilla erilaisia tukia, on vain marginaalinen osa jatkuvaa oppimista. Koulutuksen merkitys suhteessa muihin osaamisen kehittämisen muotoihin on muuttunut viime vuosina. Korostuneeseen rooliin on noussut mm. workshopit, projektit, mentoroinnit, perehdytykset ja muu työyhteisössä tapahtuva yhteiskehittäminen.

Työyhteisöetuus täyttäisi työelämän kehittämisessä olevaa aukkoa. Se kohdistaisi jatkuvan osaamisen ja työkyvyn edistämiseen tarkoitettua tukea uudella tavalla suoraan muutostilanteissa olevaan työyhteisöön tai -tiimiin niiden tarpeista lähtien. Näin vahvistettaisiin sekä työyhteisön että yksittäisen työntekijän resilienssiä, ennaltaehkäisemään ja sopeutumaan muutostilanteissa.

Työelämän, osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittämiseen liittyviä työnantajapalveluita on olemassa. Ne eivät kuitenkaan tarjoa työyhteisöille kokonaisvaltaisia, yhteisöjen

moninaiisiin tilanteisiin muokattavissa olevia ratkaisuja tai tukea työn yhteydessä tapahtuvaa oppimista ja työkyvyn kehittämistä varten.

Erilaisen vapaaehtoisuuteen perustuvan kehittämisen haasteena on yleensä se, että vain kehittyneet organisaatiot hakevat etuutta. Esitetty etuus olisi niin sanottu matalankynnyksen lähtö osaamisen kehittämiseen työyhteisössä ja kannustaisi sellaisiakin työnantajia toimimaan osaamisen ja työkyvyn edistämiseksi, jotka eivät ilman kannustusta osaisi tai kykenisi tekemään toimenpiteitä. Etuus kannustaisi erityisesti pieniä työnantajia etenemään muutostilanteisiin riittävän aikaisin ja madaltaisi työyhteisöjen mahdollisuuksia päästä mukaan työelämän ja osaamisen kehittämiseen. Luvussa 5.5.4. on vertailtu etuutta suhteessa muihin, jo olemassa oleviin tukiin.

Uusi työyhteisöetuus kannustaisi laajaan jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen ajatteluun. Se tukisi myös Palvelukeskuksen käynnistytävää toimintaa, jonka ei ole suunniteltu keskittävän työyhteisöjen osaamisen kehittämiseen.

Vaikka osaamisen kehittäminen ja työkyvyn ylläpitäminen ovat työnantajan ja yksilön velvollisuuksia, toisi etuus uudistus onnistuessaan koko yhteiskunnalle merkittävää hyötyä suhteessa suunniteltuun panostukseen. Uuden etuuden kohdistuessa muutostilanteissa kriisiytyviin toimialoihin ja heikossa asemassa oleviin palkansaajiin, yhteiskunta välttyisi työttömyyden lisääntymiseltä ja yritysten turhilta konkurseilta.

Lainsäädäntövaikutus: Esitys edellyttää aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) sekä työttömyysetuuksien rahoittamisesta annetun lain (555/1998) täydentämistä uudella etuudella. Lisäksi uudistus edellyttäisi valmisteilla olevan Palvelukeskuksesta annetun lain täydentämistä. Koulutussuunnitelman osalta tulisi varmistaa yritysten yhteistoiminnasta annetun lain (334/1997) ja työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) päivitystarve.

Kustannusvaikutus: Selvityshenkilöt esittävät, että työyhteisöetuuden käyttöönotto-vaiheessa Työllisyysrahaston käyttöön varataan 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. Näin työkyvyn ja osaamisen kehittämisen piiriin saataisiin vuosittain muutamia kymmeniä tuhansia työntekijöitä. Kun valtaosa tuen piiriin saatavista työyhteisöistä olisi pieniä, saavutettaisiin vuosittain karkeasti arvioiden mittava määrä yleensä osaamisen kehittämisen ulkopuolella jääviä työntekijöitä.

Työyhteisöetuus olisi valtion ja Työllisyysrahaston yhdessä kustantama. Työyhteisöetuuden valmistelun yhteydessä tulee harkita nykyisen työnantajien koulutuskorvausjärjestelmän lakkauttamista ja siihen käytettyjen määrärahojen hyödyntämistä uuden etuuden rahoituksessa. (kts. luku 4.14).

Seuraavassa esitetään uuden etuuden peruspiirteet saantiedellytyksistä, käyttökohteista ja myöntöprosessista.

5.5.1 Saannin edellytykset, käyttökohteet ja myöntöprosessi

Työyhteisöetuuden saannin edellytykset

- Työyhteisöetuuden kohde määritellään yhdessä työyhteisön kanssa yhteistoimintamenettelyssä.
- Työnantaja maksaa työyhteisön / tiimin jäsenille palkkaa ko. ajalta palkkaa.
- Työtiimi koko on 3-50 henkilöä. Suurissa organisaatioissa etuutta voisi hakea useampi työtiimi.
- Etuus voisi koskea myös määräaikaista ja osa-aikaista työntekijöitä.

Etuuden käyttökohteet

Etua voisi saada tiimin tai lähityöyhteisön yhteisölliseen osaamisen kehittämiseen erityisesti muutostilanteiden ennakointiin. Etuus olisi tarkoitettu työyhteisön yhdessä asettaman tavoitteen tukemiseen, joka edistäisi työnantajan asettamaa kokonaistavoitetta. Etua voisi hyödyntää esimerkiksi osaamisen kartoittamiseen ja tunnistamiseen, yhteisen perehdyttämisen luomiseen, muutostilanteiden ohjaus-, fasilitointi- ja valmennuspalveluihin, työyhteisön coachaukseen ja työnohjaukseen, vertaismentointiin ja -oppimiseen, tiimin omaan workshopsarjaan työprosessien kehittämiseksi tai koko tiimiä koskeviin koulutuksiin ja kursseihin. Etua ei voisi saada yhteishankintakoulutuksiin.

Etua voitaisiin muutostilanteiden ennakointiin hyödyntää myös osaamisen tunnistamiseen ja tunnistamiseen sekä siihen liittyvään osaamisen täydentämiseen ja työnohjauksesta aiheutuviin kustannuksiin. Tässä luonteva kumppani olisi tutkintojen järjestämisluvan saaneet alueen oppilaitokset. Tavoitteena olisi varmistaa työntekijöiden osaamisen näkyväksi tekeminen ennen muutostilanteiden realisoitumista. Näin

työntekijöillä olisi myös mahdollisessa muutostilanteessa validoitu ja dokumentoitu yhteenveto osaamisesta ja sitä kautta pohjaa mahdollisia työnhakuja ja jatkokoulutuksia varten.

Etua voitaisiin hyödyntää myös työpaikkaohjaajien kouluttamiseen ja ajankäyttöön. Tällä mahdollistettaisiin esimerkiksi oppisopimuksen hyödyntäminen työntekijöiden osaamisen virallistamisessa. Tutkimusten mukaan oppisopimus varmistaa heikosti koulutettujen kohdalla erityisesti supistuvissa ammateissa työllisyyden jatkumisen (Asplund, Kauhanen ja Vanhala 2019). Oppisopimuksen käytön laajentaminen sekä työnantajien että yksilöiden keskuudessa edellyttää kuitenkin ohjausresurssia, jota työyhteisöetuuksien voisi tarjota. Samalla työpaikka voisi ottaa vastaan työssäoppijoita ja harjoittelijoita, joista työnantaja voisi myöhemmin rekrytoida uutta työvoimaa.

Etuuden myöntämisen prosessi ja toimeenpano

1. Työyhteisö tai -tiimi käy ryhmäkehityskeskustelun tai vastaavan ja arvioi yhteisen kehittämisen tarpeensa.
 - Mikä olisi käyttökohde ja tavoite?
 - Mitä kehittämistyö edellyttäisi esim. asiantuntijatukea?
 - Kuinka pitkä prosessi olisi?
 - Keitä kehittämistyö koskisi?
2. Työyhteisö päättää sitoutumisesta etuuden edellytyksenä olevaan kehittämistyöhön.
3. Työyhteisössä sovittu vastuhenkilö ottaa keskusteleen Työllisyysrahaston kanssa suunnitellusta kehittämiskohteesta ja sen reunaehdoista.
4. Kehittämistyöstä laaditaan yhteistoimintamenettelyn hengessä yhteinen sitoumus.
5. Työnantaja hakee etuutta Työllisyysrahastolta sähköisellä hakemuksella, jossa kuvataan kyseessä olevan työyhteisön suunnitelma osaamisen kehittämiseksi. Hakemukseen liitetään työyhteisön sitoumus.
6. Työllisyysrahasto myöntää etuuden, jos hakukriteerit täyttyvät. Hakukriteerit täsmennetään jatkovalmistelussa.

5.5.2 Seuranta ja vaikuttavuuden arviointi

Uuden etuuden onnistuminen perustuu sen tunnettuuteen ja vaikuttavuuteen. Tunnettuuden ja vaikuttavuuden luominen edellyttää yhteiskunnallista keskustelua ja laajaa kansallista ekosysteemyhteistyötä ja selkeitä toimenpiteitä, joita voisivat olla mm.:

- Yhteinen tahtotila, vaikuttavuussuunnitelma ja selkeät vaikuttavuuden mittarit
- Yhdenvertaisuutta tukevat kriteerit etuuden saamiselle
- Työnantajien tavoittamiseen liittyvät toimenpiteet
- Ohjauspalvelut työnantajille
- Toteutussuunnitelman ja vastuunjaon muiden toimijoiden kanssa

Etuus edellyttää laajaa viestinnällistä, tutkimuksellista ja ohjauksellista yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

5.5.3 Markkinointi ja kohdentaminen

Uudistuksen onnistuminen edellyttää sitä, että ne työnantajat, joilla ei ole riittävää kyvykkyyttä tai resursseja osaamisen kehittämiseen, tavoitetaan etuuden piiriin. Uuden etuuden käyttöönotto edellyttää tunnettuuden varmistamista monella tasolla; päättäjien, ohjaustoimijoiden sekä työnantajien ja työyhteisöjen keskuudessa.

Vaikka etuus olisi tarjolla kaikille työnantajille, sen viestintä- ja markkinointitoimet olisi syytä kohdentaa erityisesti murroksessa olevilla toimialoilla toimiville työyhteisöille tai nopeasti muuttuvissa työtehtävissä työskenteleville tiimeille.

Työnantajien ja erityiskohderyhmien tavoittaminen edellyttää muun muassa seuraavia toimia:

- Asiakasymmärrys
- Sisällöt
- Markkinoinnin toteutustavat (esim. kampanja)
- Seuranta ja markkinoinnin jatkuva, tulosten mukainen reagointi

Markkinoinnin ja kohdentamisen onnistuminen on Työllisyysrahaston vastuulla, mutta markkinointia ja tunnettuutta koskeva strategia tulee luoda yhdessä jatkuvan oppimisen ekosysteemin toimijoiden kanssa.

5.5.4 Vertailua olemassa oleviin työelämän kehittämisen palveluihin

Työelämän kehittämiseen pyrkiviä, työyhteisöjen osaamisen kehittämistä ja työkykyä ylläpitäviä palveluita on tällä hetkellä jo olemassa. Olemassa olevat avustukset eivät kuitenkaan keskitytään osaamisen kehittämiseen kokonaisvaltaisesti vaan niissä teema on sivuroolissa tai tuki on keskittynyt vain yhteen osaamisen kehittämisen osa-alueeseen kuten koulutuksiin (yhteishankintakoulutukset, koulutuskorvaukset). Toisaalta esitetyn kaltaista, nopeasti ja helposti kokeiltavaa etuutta ei ole olemassa, vaan rahoittajat saattavat vaatia pitkälle menevää projektia ja suunnitelmaa (Työsuojelurahaston kehittämisavustus). Esitetty etuus olisi niin sanottu matalan kynnyksen lähtöosaamisen kehittämiseen ja yhteisöllisen resilienssin vahvistamiseen työyhteisössä. Etuus kannustaisi sellaisiakin työnantajia toimimaan, jotka eivät ilman kannustusta osaisi tai kykenisi tekemään osaamisen kehittämisen toimenpiteitä.

Esitetty etuus toimisi kokonaisvaltaisena osaamisen kehittämisen ja työkyvyn ylläpitämisen starttirahoituksena. Toiminnan kehittyessä ja kasvaessa, voisi työnantaja hyödyntää jo olemassa olevia rahoituksia kuten Työterveyslaitoksen palveluita tai Business Finlandin innovaatioaseteliä.

Seuraavassa vertailua olemassa oleviin työnantajapalveluihin:

Koulutuskorvaus työnantajille. Työllisyysrahasto maksaa hakemuksesta koulutuskorvausta ei-elinkeinoverovelvollisille työnantajille. Elinkeinoverovelvolliset työnantajat saavat verotuksessa ns. työnantajan koulutusvähennyksen. Molemmissa saamisen edellytyksenä on ennakoon laadittu koulutussuunnitelma, johon koulutus sisältyy. Työntekijälle on maksettava koulutuksen ajalta palkkaa.

Koulutuskorvaus koskee vain henkilöstön koulutuspäiviä ja rajaa muun osaamisen kehittämisen toimet sen ulkopuolelle. Selvityshenkilöiden esittämä työyhteisöetuus tukisi koulutuskorvauksen vaikuttavuutta, joka kohdentuu yhteen osaamisen kehittämisen osa-alueeseen, koulutukseen.

Yhteishankintakoulutukset. Yhteishankintakoulutus on työvoimakoulutusmuoto, jossa työnantaja voi kouluttaa nykyisiä tai uusia työntekijöitään. Yhteishankintakoulutuksessa on kolme tuotetta Täsmä-, Rekry- ja MuutosKoulutus ja ne toteutetaan työnantajan ja työ- ja elinkeinohallinnon yhteisesti suunnittelemana ja hankkimana. TäsmäKoulutus on tarkoitettu nykyiselle henkilöstölle tai yrittäjälle ja RekryKoulutus työttömien työnhakijoiden koulutukseen ja rekrytointiin uusiksi työntekijöiksi. MuutosKoulutuksella työnantaja kantaa vastuuta irtisanottavien tai toistaiseksi lomautettavien tulevaisuudesta kouluttamalla heitä pääasiassa toisten työnantajien palvelukseen.

Työnantaja maksaa koulutuksen kokonaiskustannuksista tuotekohtaisesti määritellyn osuuden.

Suhteessa esitettyyn työyhteisöetuuteen ainoastaan TäsmäKoulutus koskee samaa kohderyhmää ja työelämän tilannetta. Se koskee kuitenkin vain tietynlaista ammatillista koulutusta, eikä sillä rahoiteta muuta osaamisen kehittämistä tai työkyvyn ylläpitämistä tukevaa toimintaa.

Kehittämisyhteisöjen työpaikan innovatiiviseen kehittämiseen. Työsuojelurahasto (TSR) jakaa avustusta työyhteisöjen kehittämishankkeisiin. Avustusta voi saada ulkopuolisen asiantuntijan palkkaamiseen mm. työyhteisön hyvinvoinnin ja oppimisen parantamiseen. Rahoitus keskittyy uuden tutkimustiedon käytäntöön viemiseen ja edellyttää hakijalta merkittävää perehtyneisyyttä ja omaa tutkimustietoon pohjautuvaa panostusta työelämän kehittämiseen. TSR on jakanut noin 1 000 työnantajalle rahoitusta viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana, joten avustusten kattavuus ei ole erityisen merkittävä.

Selvityshenkilöiden esittämä työyhteisöetuus ei ole luonteeltaan samanlainen kuin TSR:n kehittämisyhteisöjen avustukset. Näiden välillä voidaan nähdä kuitenkin jatkumo siten, että osaamisen kehittämistä koskevan työkykytyön kasvaessa työnantaja voisi hakea jatkorahoitusta Työsuojelurahastosta.

Työterveyslaitoksen palvelut. TTL tarjoaa työyhteisöille monenlaisia palveluja. Niistä tässä yhteydessä on hyvä mainita mm. työkykyjohtamisen konsultointi, työkyvyn arviointipalvelut ja muutosjohtamisen palvelut. Toimivia työyhteisöjen kehittämisen työkaluja ovat esimerkiksi Työuran uurtaja -valmennus, joka keskittyy vahvistamaan työntekijän itseohjautuvuutta oman työuran suunnittelussa ja Kehitysvuoropuhelu, joka auttaa tarkastelemaan työn muutosta ja työntekijän ammatillista kehitystä rinnakkain. Palvelut ovat ulkopuolisen asiantuntijan tuottamia ja johonkin tiettyyn tilanteeseen liittyviä. Palvelut ovat työnantajalle maksullisia.

Työelämän kehittämisraha: Keva tukee kunta-alan ja kirkon työnantajien työelämän kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea innovatiivisia ja vaikuttavia hankkeita, joilla vahvistetaan strategista työkykyjohtamista ja työhyvinvointia sekä edistetään tuloksellisuutta ja uudistumista työpaikoilla. Kehittämistoiminnan keskeisenä tavoitteena on työkyvyttömyysriskin vähentäminen.

Kevan Työelämän kehittämisrahassa on samoja elementtejä kuin esitetyssä etuudessa, mutta sen fokus on selkeästi työkyvyttömyysriskin vähentämisessä. Sen kohderyhmä on myös rajattu, eikä se tavoita niitä yrityksiä, jotka ovat rakennemuutoksessa tai joiden henkilöstöön on kohdennettu vähiten osaamisen kehittämisen toimia.

Innovaatioseteli. Business Finland myöntää innovaatioseteleitä pk-yrityksille, joilla on uusi, kansainvälistä kasvupotentiaalia omaava idea ja jonka eteenpäinviemiseksi yritys tarvitsee ulkopuolista osaamista. Setelin avulla yritys voi löytää uusia avauksia liiketoimintansa kasvun tueksi. Seteliä ei voi saada suuri yritys, toiminimi, julkinen tai voittoa tavoittelematon organisaatio, säätiö, yhdistys tai ahvenanmaalainen yritys.

Innovaatioseteli koskee vain tiettyä kohderyhmää ja sitä voi käyttää toimenpiteisiin, joilla yritys kehittää tuotteitaan, palvelujaan tai prosessejaan tai hankkii palveluna uutta innovaatiotoiminnassa tarvittavaa tietoa ja osaamista. Seteli ja esitetty työyhteisöetuus eivät ole päällekkäisiä, mutta näiden välillä voidaan nähdä jatkumo siten, että osaamisen kehittämistä koskevan kyvykkyyden kasvaessa pk-yritys voisi hakea seteliä liiketoimintansa kehittämiseen.

Elyn Konsultointipalvelut. ELY-keskuksen Konsultointi-palvelu on tarkoitettu toimintansa vakiinnuttaneille pk-yrityksille, jotka haluavat kasvaa ja kehittää toimintaansa. Innovaatioiden kaupallistamisen konsultointia voidaan myöntää myös alkuvaiheen yrityksille. Palvelu räätälöidään aina yrityksen tarpeisiin. Konsultointi-palvelu on jaettu viiteen osa-alueeseen: 1) Kasvu ja kansainvälistyminen, 2) Tuottavuus ja digitalisointi, 3) Markkinointi ja asiakkuudet, 4) Johtaminen ja henkilöstö sekä 5) Innovaatioiden kaupallistaminen.

Konsultointipalveluiden kohderyhmä on rajattu koskemaan vain pk-yrityksiä ja jatkuva oppiminen ja työkyvyn ylläpitäminen on konsultoinnissa vain sivuroolissa.

Yhteenveto: Esitetty työyhteisöetuus on vertailukohteitaan kokonaisvaltaisempi ja avoin kaikille työnantajille, vaikka markkinointitoimenpiteet kohdennetaan erityisesti murrosaloihin. Etuus olisi matalan kynnyksen lähtöosaamiseen kehittämiseen työyhteisössä. Työyhteisöetuus vahvistaisi yhteisöllistä resilienssiä (kykyä reagoida ja palautua häiriöistä ja kriiseistä) ja se olisi selkeästi kohdennettu työyhteisön oppimiseen ja työkykyyn. Etuuden avulla kyettäisiin oman tiimin oppimisen lisäksi kehittämään myös yhteisöllisen oppimisen toimintamalleja ja jakamaan olemassa olevia hyviä käytäntöjä. Tähän eivät vertailukohteet palveluitaan kohdenna.

5.6 Kohdennettu aikuiskoulutustuki lieventämään koulutuksen kasautumista

Taustaa: Aikuiskoulutustuki on tarkoitettu yksilön omaehtoisen opiskelun tukemiseen. Koulutuksen kasautumisen myötä myös etuudet kasautuvat. Yksilöiden lisäksi koulu-

tus kasautuu myös tietyille toimialoille ja koko koulutusjärjestelmän vaikuttavuus heikenee. Käynnissä olevien rakennemuutosten vuoksi on tärkeää, että etuusjärjestelmä hyödyttäisi tasaisemmin työelämässä eri tilanteissa olevia. Työllisissä on tunnistettavissa monia ryhmiä, jotka hyötyisivät osaamisen kehittämisestä ja sitä kautta oman työmarkkina-aseman nostamisesta.

Heikon koulutustason tai osaamisen vanhenemisen myötä monet henkilöryhmät joutuvat muutostilanteessa haavoittuvaan asemaan. Tällaisia ryhmiä ovat mm. pelkän perusasteen varassa olevat, osa ikääntyvistä työikäisistä ja osa maahanmuuttajataustaisista työntekijöistä. Teknologisen kehityksen myötä voidaan ennakoida, että osalle toimialoista kohdistuu muita suurempia muutoksia osaamistarpeissa. Tällä hetkellä osalla näistä toimialoista osaaminen ei ole riittävän hyvällä tasolla. Onkin löydettävä ratkaisuja siihen, miten voidaan vahvistaa etuuden kohdentumista tasaisemmin eri työntekijäryhmille ja kaikille toimialoille.

Esitys: Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto luo aikuiskoulutustuen rinnalle laajennetun etuusohjelman, joka tukee kohdennetusti erityistarpeessa olevien ryhmien kouluttautumista. Ohjelmallisella etuudella tunnistetaan myös nykyistä paremmin muutoksessa olevat työelämän toimialat.

- Ohjelman sisältö vaihtelee kohderyhmän tarpeiden mukaisesti ja kyseistä kohderyhmää koskeva etuus on aina määräaikainen. Kohderyhmille rakennetaan nykyisestä laista poikkeava joustavampi etuskriteeristö ja kohdistettu markkinointi- ja viestintäsuunnitelma määriteltyjen kokeiluvuosien ajaksi.
- Kohderyhmiä voivat olla esimerkiksi perusasteen varassa olevat, maahanmuuttajataustaiset, epätyypillisissä palvelussuhteissa olevat, nuoret työlliset ja ikääntyneet. Lisäksi ohjelmalla voitaisiin huomioida tiettyjen rakennemurrosalojen tai ryhmien poikkeustilanteita kuten yrittäjien tukeminen korona-aikana. Luvuissa 5.6.2.-5.6.4. tarkennetaan esitystä esimerkkikohderyhmittäin.

Selvityshenkilöt katsovat, että toimeksiannossa mainittu valmennustoiminta tai muu koulutustoiminta ei kuulu Työllisyysrahaston tehtäviin. Uravalmennus ja -ohjaus sekä suomen ja ruotsin kielen kurssit ovat kuitenkin tärkeä lisä tiettyjen ryhmien jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen tukemisessa. Selvityshenkilöt esittävätkin, että kohderyhmäkohtainen etuusohjelma voi muodostua muustakin kuin perinteisistä koulutuspalveluista. Luvussa 5.6.1. tarkennetaan kohderyhmien valintaprosessia ja uusia tukitoimia.

Uuden kohderyhmäkohtaisen ohjelman käyttöönotto edellyttää tunnettuuden varmistamista monella tasolla; päättäjien, ohjaustoimijoiden sekä työnantajien ja työyhteisöjen

keskuudessa. Selvityshenkilöt esittävät, että Työllisyysrahasto luo yhdessä jatkuvan oppimisen ekosysteemin ohjaustoimijoiden kanssa viestintä- ja markkinointisuunnitelman.

Selvityshenkilöt esittävät, että uuden etuuden valmistelun yhteydessä rakennetaan seuranta- ja arviointijärjestelmä, jotka perustuvat ensimmäisiin kokeilukohderyhmiin, vaikuttavuusmittareihin ja -kriteereihin, ja jotka tukevat yhdenvertaisuutta etuuden saannissa. Vaikuttavuuden varmistamiseksi uusi etuus otettaisiin käyttöön kokeillen satunnaisesti arvotuille kohderyhmille ja yhteistyössä alan tutkijoiden kanssa.

Selvityshenkilöt esittävät, että sosiaali- ja terveysministeriö päättää aloittaa kohdennettua etuusohjelman valmistelun Työllisyysrahaston valmistelusta. Valmistelussa tehdään yhteistyötä työmarkkinaosapuolten, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Perustelu: Määräaikaisesti kohdennettavassa etuusohjelmassa on monia hyötyjä. Etuusohjelmalla voidaan tukea toimialojen uudistumista teknologisissa murroksissa. Toisaalta eri kohderyhmille kohdennetuilla ohjelmilla voidaan tukea koulutuksessa aliedustetuille työllisille pidempiaikaista työllistävyyttä ja työssä jatkamista. Kasautumisen purkamiseen tarvitaan erilaisia välineitä, yksiköiden ja työnantajien tarpeet vaihtelevat.

Kohdennettu etuusmalli olisi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) mukaista erityiskohtelua, joka edistäisi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Työllisyysrahaston missio on tuoda turvaa työn muutoksissa. Kohdennettu, ohjelmallinen aikuiskoulutustuki laajentaisi ja monipuolistaisi Työllisyysrahaston asiakaskuntaa ja mahdollistaisi aikuiskoulutusetuuksien vaikuttavuuden lisäämisen aiempaa laajemmalle kohderyhmälle.

Lainsäädäntövaikutus: Esitys edellyttää aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) muuttamista. Lakiin määriteltävällä lisäpykälällä annetaan sosiaali- ja terveysministeriölle valtuutus määrittää kulloinkin kohderyhmä ja niitä koskevat määräaikaiset kriteerit.

Rahoitusvaikutus: Etuusmalli vaatii henkilöresurssia ohjelman kohderyhmien valintaan ja kriteereiden laatimiseen, viestintään sekä maksatukseen.

Uuden etuusohjelman valmistelun ja käyttöönoton yhteydessä tulisi harkittavaksi nykyisen ammattitutkintostipendin järjestäminen uudella tavalla. Stipendiin käytettävää

rahoitusosuutta voitaisiin harkita kohdennettavaksi uuden etuusohjelman kohderyhmiin. Nykyisen stipendin kannustevaikutus on heikko suhteessa sen alkuperäiseen ajatukseen (kts. luvut 3.1.2. ja 4.13).

5.6.1 Kohderyhmien valinta ja uudet tukitoimet

Päätöksen kulloisenkin kohderyhmän valinnasta, kriteerimuutoksista ja ohjelman käynnistämisestä tekee sosiaali- ja terveysministeriö Työllisyysrahaston esityksestä lailla määrätyn valtuutuksen mukaan.

Aloitteen yksittäisen ohjelman käynnistämisestä voi tehdä perustettava palvelukeskus tai työmarkkinatoimijat. Työmarkkinaosapuolet saavat nopeimmin kokonaiskäsityksen rakennemuutosaloista tai tiettyjen alojen työllisten heikosta työmarkkinatilanteesta. Palvelukeskuksen kanssa tehtävällä yhteistyöllä pyritään siihen, että Työllisyysrahasto aloittaa uuden aikuiskoulutustuen etuusohjelman samanaikaisesti, kun Palvelukeskus käynnistää rakennemuutosalojen tai tiettyjen kohderyhmien koulutustarjonnan hankkimisen.

Koulutuksessa aliedustetut ryhmät tarvitsevat erityisiä tukitoimia. Uravalmennus ja -ohjaus sekä suomen ja ruotsin kielen kurssit ovat tärkeä lisä jatkuvan oppimisen ja työkyvyn ylläpitämisen tukemisessa. Kohderyhmäkohtainen etuusohjelma voi muodostua muustakin kuin perinteisistä koulutuspalveluista. Etuutta voisi saada esimerkiksi lyhytkestoiseen orientaatiovaiheen uraohjaukseen tai vapaan sivistystyön S2-koulutukseen. Työllisyysrahasto ei itse järjestäisi koulutusta. Koulutukset ja palvelut kilpailuttaisi Palvelukeskus. Kilpailutus tapahtuisi hankintalain mukaisella hankintamennettelyllä. Näin varmistettaisiin toimijoiden tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluita tarjouskilpailuissa. Etuutta voisi siis saada sekä opintosetelin omaisesti koulutuksen maksamiseen että sovitellun aikuiskoulutustuen tapaan muutamia tunteja viikossa kestävään ohjaus- tai kielikoulutukseen ansiomenetyksen aleneman mukaan.

5.6.2 Esimerkki: Perusasteen varassa olevat

Tavoite: Tukea matalasti koulutettuja ja vailla ammatillista koulutusta olevia, vahvistaa ja nostaa heidän osaamistasoaan sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa.

Heikosti koulutetuille sopivien työpaikkojen tarjonta on hiipumassa nopeaa vauhtia. Perusasteen työpaikkojen häviäminen vie pelkän peruskoulun varassa olevilta työllistymisen, mutta myös työllisenä pysymisen mahdollisuudet. Perusasteen koulutuksen varaan jääneet tulevat viimeisinä työelämään ja lähtevät sieltä ensimmäisinä pois.

Suomessa on 300 000 perusasteen varassa olevaa 30-64-vuotiasta henkilöä työmarkkinoilla (OECD 2020; OKM 2020)

Muutokset kriteereihin

Muutos 1: Perusasteen varassa oleva palkansaaja voi hakea Työllisyysrahastolta mahdollisuutta uravalmennukseen tai -ohjaukseen. Hakija voi hakea tilanteensa mukaan 1) rahoitusta opintotestin omaisesti valmennusmaksuun, mikäli toiminta olisi maksullista ja 2) tukea ansiomenetyksen aleneman perusteella sovitellun aikuiskoulutuksen tapaan. Tässä tapauksessa kyse olisi kuitenkin hyvin lyhytkestoisesti edusta, jopa yksittäisistä tunteista. Perusasteen varassa olevat tarvitsevat usein eniten henkilökohtaista ohjausta osaamisensa kehittämiseksi tai tunnustamiseksi ja tunnustamiseksi. Uravalmennuksen ja -ohjauksen sisällyttäminen etuuteen madaltaa kynnystä suorittaa ammatillinen tutkinto.

Työllisyysrahasto ei itse järjestäisi koulutusta. Koulutukset ja palvelut kilpailuttaisi Palvelukeskus. Kilpailutus tapahtuisi hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä.

Muutos 2: Yhden vuoden päätoimisen työsuhteen edellytyksestä luovutaan tätä kohderyhmää koskevan ohjelman kohdalla. Tällä tuetaan esimerkiksi oppisopimuskoulutuksen käytön lisäämistä. Kriteerin väljennys edistäisi myös erityisesti nuorten, työelämässä olevien aikuisten mahdollisuutta saattaa opinnot loppuun.

Muutokset asiakaspalveluun ja -ohjaukseen

Muutos 1: Asiakasohjauksen ja asiakkaiden palvelupolun tehostamiseen liittyvät tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistoimet käynnistetään Työllisyysrahaston, Opetushallituksen ja Palvelukeskuksen sekä TE-hallinnon yhteistyönä.

Muutokset viestintään

Muutos 1: Työllisyysrahasto rakentaa kohderyhmälle yksityiskohtaisen viestintä- ja markkinointisuunnitelman yhdessä Palvelukeskuksen ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Kohderyhmän tavoittaminen edellyttää muun muassa seuraavia toimia:

- Asiakasymmärrys
- Asiakaspolku
- Sisällöt
- Markkinoinnin toteutustavat (esim. kampanja)
- Seuranta ja markkinoinnin jatkuva, tulosten mukainen reagointi

Markkinoinnin ja kohdentamisen onnistuminen on Työllisyysrahaston vastuulla, mutta markkinointia ja tunnettuutta koskeva strategia tulee luoda yhdessä jatkuvan oppimisen ekosysteemin toimijoiden kanssa.

Muutos 2: Työllisyysrahasto käynnistää oppilaitosten kanssa keskustelun mahdollisuudesta markkinoida aikuiskoulutusetuutta koulutusten markkinoinnin yhteydessä. Koska oppilaitosverkosto on Suomessa laaja ja autonominen, on yhteistyörakenteiden luominen vaikuttavinta koulutustoimijoiden vahvojen yhteistyö- ja edunvalvontajärjestöjen, kuten AMKE, Arene, Unifi ja VST, kautta.

5.6.3 Esimerkki: Maahanmuuttajataustaiset

Tavoite: Varmistaa vieraskielisten työelämässä olevien jatkuvan oppimisen mahdollisuudet koulutustaan vastaavan työllistymisen edistämiseksi aikuiskoulutustuen kautta.

Suomessa asui vakituisesti vuoden 2020 lopussa lähes 433 000 äidinkieleltään vieraskielistä henkilöä (Tilastokeskus). Ikäluokkien pientymisen ja suurten ikäluokkien eläköitymisen aiheuttamaa työllisten määrän laskua korjaa maahanmuuttajien määrän kasvu. Työlliset maahanmuuttajat pääsevät harvoin koulutustaan vastaavaan tehtävään ilman suomen kielen taitoa. Mikäli maahanmuuttajan tutkintoa ei tunnisteta tai se ei vastaa suomalaista tutkintoa syntyy myös tilanteita, jossa tarvittaisiin lisä- tai täydennyskoulutusta ja sujuvia palvelupolkuja osaamista vastaavaan työhön siirtymiseksi (kts. luku 4.9).

Muutokset kriteereihin

Muutos 1: Äidinkieleltään vieraskielinen palkansaaja voi hakea Työllisyysrahastolta mahdollisuutta suomen tai ruotsin kielen S2-koulutukseen. Hakija voi hakea tilanteensa mukaan 1) rahoitusta opintosetelin omaisesti kielikoulutusmaksuun, mikäli toiminta olisi maksullista ja 2) tukea ansiomenetyksen aleneman perusteella sovitellun aikuiskoulutustuen tapaan. Tässä tapauksessa kyse olisi pitkäkestoisesta, mutta viikotunniltaan vähäisestä edusta, joka tarkoittaisi muutaman tunnin opiskelua viikossa. Vieraskielisten koulutustaan vastaavaan työhön etenemisen esteenä on usein kieli-taito. S2-kielen opiskelun saavutettavuuden lisääminen ja sen opiskelu työn ohessa madaltaa työnantajien rekrytointikynnystä.

Työllisyysrahasto ei itse järjestäisi koulutusta. Koulutukset ja palvelut kilpailuttaisi Palvelukeskus. Kilpailutus tapahtuisi hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä.

Muutos 2: Kahdeksan vuoden vaatimusta työeläkelakien alaisista ansioista lyhennetään tätä kohderyhmää koskevan ohjelman kohdalla. Vieraskielisten palkansaajien työhistoria koostuu usein myös EU- ja ETA-alueen ulkopuolella tehdystä työstä. Työkokemusvaatimuksen vähentäminen on Työllisyysrahaston hallinnollisen työn näkökulmasta selkeämpi vaihtoehto kuin eri maiden työkokemustodistusten tarkastaminen.

Muutos 3: Yhden vuoden päätoimisen työsuhteen edellytyksestä luovutaan tätä kohderyhmää koskevan ohjelman kohdalla. Kriteerin väljennys mahdollistaa erilaisissa lyhyissä työsuhteissa tai monelta työnantajalta tuloja saavien pääsyn aikuiskoulutustuen piiriin.

Muutokset asiakaspalveluun ja -ohjaukseen

Muutos 1: Työllisyysrahasto tuottaa monikieliset ohjaus- ja neuvontamateriaalit, varmistaa eri kieliversioiden saatavuuden ja perustaa palvelulinjan yleisimmille vieraille kielille (esim. venäjä, somalia, arabia, englantia).

Muutos 2: Asiakasohjauksen ja asiakkaiden palvelupolun tehostamiseen liittyvät tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistoimet käynnistetään Työllisyysrahaston, Opetushallituksen ja Palvelukeskuksen sekä TE-hallinnon yhteistyönä.

Muutokset viestintään

Muutos 1: Työllisyysrahasto rakentaa kohderyhmälle yksityiskohtaisen viestintä- ja markkinointisuunnitelman yhdessä Palvelukeskuksen, työmarkkinaosapuolten sekä monikulttuurisuusjärjestöjen kanssa.

Markkinoinnin ja kohdentamisen onnistuminen on Työllisyysrahaston vastuulla, mutta markkinointia ja tunnettuutta koskeva strategia tulee luoda yhdessä jatkuvan oppimisen ekosysteemin toimijoiden kanssa.

5.6.4 Esimerkki: Monen työnantajan tulonlähde

Tavoite: Varmistaa epätyypillisissä palvelussuhteissa oleville mahdollisuus osaamisen kehittämiseen aikuiskoulutusetuuden kautta.

Työmarkkinoilla on lisääntynyt uudenlaiset työn tekemisen muodot, kuten alustatyö, vuokratyö ja erilaiset joustavat työsuhdejärjestelyt, ovat lisääntyneet niin paljon, että myös aikuiskoulutustuen tulisi kyetä huomioimaan heidän tarpeensa. Tulonsaajissa

on kasvavassa määrin erityisesti itsensätyöllistäjiä. Koko työvoimasta yksinyrittäjien osuus on noin 8 % eli yli 200 000 henkilöä. Heistä noin 10 % on samanaikaisesti myös palkkatyössä (Melin 2020).

Osan palkansaajista on mahdotonta saavuttaa oikeutta aikuiskoulutustukeen. Tuki ei tue lyhyissä määräaikaissa työsuhteissa olevien tilannetta työmarkkinoilla. Myös yksinyrittäjien on vaikeaa hyödyntää aikuiskoulutustukea osaamisensa kehittämiseen.

Muutokset kriteereihin

Muutos 1: Yhden vuoden päätoimisen työsuhteen edellytyksestä luovutaan tätä kohderyhmää koskevan ohjelman kohdalla. Kriteerin väljennys mahdollistaa erilaisissa lyhyissä työsuhteissa tai monelta työnantajalta tuloja saavien pääsyn aikuiskoulutustuen piiriin. Muutoksella tuetaan myös oppisopimuskoulutuksen käytön lisäämistä.

Kohderyhmään kuuluvat:

- monien ja nopeasti vaihtuvien työnantajien palveluksessa samanaikaisesti työskentelevät
- rikkinaisen työhistorian omaavat, jotka työskentelevät lyhyissä määräaikaissa ja/tai osa-aikaisissa työsuhteissa (sis. myös vuokratyön, apurahalla työskentelevät)
- samanaikaisesti palkansaajana ja sivutoimisena yrittäjänä olevat

Ryhmälle on yhteistä se, että he voivat työskennellä periaatteessa täysipäiväisesti tai lähes täysipäiväisesti, mutta työ ja palkkatulo on jakautunut moneen osaan ja niin monelle työnantajalle ja/ tai yritystuloon, että aikuiskoulutustuen saamisen ehdot eivät täyty.

Muutokset asiakaspalveluun ja -ohjaukseen

Muutos 1: Asiakasohjauksen ja asiakkaiden palvelupolun tehostamiseen liittyvät tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistoimet käynnistetään Työllisyysrahaston, Opetushallituksen ja Palvelukeskuksen sekä TE-hallinnon yhteistyönä.

Muutokset viestintään

Muutos 1: Työllisyysrahasto rakentaa kohderyhmälle yksityiskohtaisen viestintä- ja markkinointisuunnitelman yhdessä Palvelukeskuksen ja työmarkkinaosapuolten sekä Suomen Yrittäjien kanssa.

Markkinoinnin ja kohdentamisen onnistuminen on Työllisyysrahaston vastuulla, mutta markkinointia ja tunnettuutta koskeva strategia tulee luoda yhdessä jatkuvan oppimisen ekosysteemin toimijoiden kanssa.

5.6.5 Seuranta ja vaikuttavuuden arviointi

Uuden etuuden onnistuminen perustuu sen tunnettuuteen ja vaikuttavuuteen. Tunnettuuden ja vaikuttavuuden luominen edellyttää yhteiskunnallista keskustelua ja laajaa kansallista ekosysteemyhteistyötä ja selkeitä toimenpiteitä, joita voisivat olla mm.:

- Yhteinen tahtotila ja selkeät vaikuttavuuden mittarit
- Yhdenvertaisuutta tukevat kriteerit etuuden saamiselle
- Työnantajien tavoittamiseen liittyvät toimenpiteet
- Ohjauspalvelut työnantajille
- Toteutussuunnitelman ja vastuunjaon muiden toimijoiden kanssa

Etuus edellyttää laajaa viestinnällistä, tutkimuksellista ja ohjauksellista yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

5.7 Etuusprosessin tehostaminen yrittäjien aikuiskoulutuksessa

Taustaa: Suomessa on yli 292 000 yritystä. Yrityksistä noin 93 % on mikroyrityksiä, jotka työllistävät alle 10 henkilöä. Alle 50 henkilöä työllistäviä pienyrityksiä on 5,7 % ja keskisuuria 50-249 henkilöä työllistäviä yrityksiä 1,1 %. Yli 250 henkeä työllistäviä suuryrityksiä oli 0,2 % kaikista yrityksistä.

Kuluneen 20 vuoden aikana yritysten rakenteissa tapahtunut merkittävin muutos on ollut yksinyrittäjien määrän kasvu. Kaikista yrityksistä yksinyrittäjiä oli kaksi kolmasosaa vuonna 2018. Yksinyrittäjien joukko on hyvin heterogeeninen. Heidä työskentelee kaikilla talouden lohkoilla ja heidän asemansa ja tilanteensa vaihtelee paljon aloittain ja ammateittain. Yksinyrittäjäyys painottuu kuitenkin vahvasti palvelualoille. Korkeakoulututkinnon suorittaneita yksinyrittäjiä oli vuonna 2019 yli puolet kaikista (53%). Ammatillisen tutkinnon oli suorittanut runsas kolmannes (38%). (Suomen yrittäjät 2021, Tilastokeskus, Yritysrekisteri 2019.)

Yrittäjän aikuiskoulutuksessa ongelmalliseksi koetaan se, että yrittäjän ansiotulo ei kuvaa yrittäjän työpanosta ja tulojen kohdentaminen tukiajalle on rahastossa vaikeaa.

Esitys: Selvityshenkilöt esittävät, että tulojen aleneman tarkastelusta luovutaan. Tämän sijaan painopiste siirretään suoritettavien opintojen päätoimisuuden tarkasteluun siten, että päätoimisuuden raja nostetaan neljään opintopisteeseen tukikuukaudessa.

Perustelut: Päätoimisuuden rajan nostaminen johtaisi siihen, että opintojen suorittaminen jo itsessään voitaisiin katsoa rajoittavan yritystoimintaa tukiajalla. Samalla muutos yhtenäistäisi yrittäjän ja palkansaajan aikuiskoulutustukea koskevia edellytyksiä. Tätä kautta paranisi rahaston mahdollisuus tuoda turvaa työn muutoksissa tasapuolisemmin kaikille asiakasryhmille.

Aikuiskoulutustukea koskeva laki edellyttää yritystoiminnan ansioiden vähentymistä kolmasosalla tukikauden aikana. Ottaen huomioon, että yrittäjällä on laajat mahdollisuudet vaikuttaa erilaisten tulojen ja menojen kohdistumiseen tilikaudella, on rahaston vaikea arvioida luotettavasti elinkeinotoiminnan ansiotuloja nimenomaan tukikauden aikana. Lisäksi aikuiskoulutustuen tulisi olla tuki, jolla korvataan opiskelun aikaista ansionmenetystä. Yrittäjien kohdalla rahaston on kuitenkin mahdotonta varmuudella sanoa, onko yritystoiminnan ansiotulojen alenema johtunut tosiasiallisella tavalla koulutuksesta vai onko aleneman taustalla esimerkiksi puhtaasti tilitystekniset syyt.

Tulojen aleneman tarkastelusta luopuminen tehostaisi yrittäjän aikuiskoulutustuen toimeenpanoa. Nykytilanteessa yrittäjien kohdalla tarkastellaan jälkikäteen niin tulojen alentumista kuin opintosuoritusten kertymistä. Työllisyysrahastossa monivaiheinen prosessi edellyttää toimeenpanoresursseja palkansaajan aikuiskoulutustukea enemmän.

Nykyinen kolmen opintopisteen vaatimus on muodostunut alun perin rahaston soveltamiskäytännössä, koska asiasta ei ole alkujaan ollut säännöksiä lain tasolla. Muutoksenhakuasteet vahvistivat linjaukset sittemmin oikeuskäytännössään ja vuonna 2020 lakimuutosten yhteydessä nämä kirjattiin nimenomaisesti lakiin. Kun kysymys ratkaistiin rahaston linjauksella, päädyttiin alhaisempaan vaatimukseen kuin esimerkiksi opintotuen osalta. Muutoksella vaatimus lähestyisi myös opintotuelle asetettuja vaatimuksia. (Työllisyysrahasto 2021, haastattelu.)

Lainsäädäntövaikutukset: Esitykset edellyttävät aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) 5 a §:n muuttamista.

Kustannusvaikutukset: Yrittäjän aikuiskoulutustukeen liittyvän tulovertailun toteutus vie Työllisyysrahastolta viimeisimpien vuosien tapausmäärien perusteella laskettuna noin 600 henkilötyötuntia.

5.8 Etuuden piiriin kuuluvien koulutuksien laajennus

Taustaa: Aikuiskoulutustukea voi tällä hetkellä saada ulkomailla suoritettaviin opintoihin ainoastaan silloin, kun ulkomailla suoritettavat opinnot ovat osa hakijan suomalaisessa oppilaitoksessa suorittamaa koulutusta tai tutkintoa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi vaihto-opintoja, jotka sisällytetään opiskelijan suomalaiseen tutkintoon tai tohtoriopiskelijan väitöskirjatutkimukseen liittyvään opiskelu- tai tutkimustyöjaksoon ulkomaisessa yliopistossa.

Aikuiskoulutustukea ei voida kuitenkaan myöntää opiskelijan ulkomaisen oppilaitoksen opintoihin ulkomailla eikä silloin, kun ulkomainen oppilaitos järjestää opintoja Suomessa.

Aikuiskoulutustukea ei voida myöntää myöskään yksityisen oppilaitoksen tarjoamaan ammatilliseen koulutukseen, jos se ei ole julkisen valvonnan alaista, vaikka oppilaitoksen tarjoama koulutus olisi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista koulutusta, jonka tavoitteena on tutkinnon tai tutkinnon osan suorittaminen. Tyypillisiä esimerkkejä tällaisesta koulutuksesta ovat yksityisten kampaamo- tai hieronta-alan oppilaitosten tarjoamat koulutukset. Kelan myöntämän opintotuen kohdalla näihin opintoihin on kuitenkin mahdollista tehdä ns. rinnastuspäätös. Kela voi yksityisen oppilaitoksen hakemuksesta myöntää yksityisen oppilaitoksen järjestämään koulutukseen opintotukioikeuden, jos oppilaitos täyttää opintotukioikeuden myöntämisen edellytykset.

Yksittäisen opiskelijan kannalta edellä kuvatut tilanteet rajoittavat hänen mahdollisia opiskeluvalintojaan ja -tavoitteitaan ja asettavat sitä kautta hänen osaamisen kehittämistavoitteensa eriarvoiseen asemaan tuen piirissä oleviin koulutuksiin nähden.

Esitys: Selvityshenkilöt esittävät, että aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksiä laajennetaan. Tuettavien opintojen piiriin lisätään

- ulkomaisissa oppilaitoksissa ulkomailla suoritettavat opinnot tai ulkomaisen oppilaitoksen Suomessa tarjoamat opinnot, jos opinnot ovat rinnastettavissa tai vastaavat suomalaisissa oppilaitoksessa suoritettavia tutkintoa tai niiden osien suorittamiseen tähtäviä opintoja tai ovat rinnastettavissa laissa määriteltyihin lisä- tai täydennyskoulutusta;
- yksityisissä oppilaitoksissa suoritettavat opinnot, jotka ovat ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista koulutusta, jonka tavoitteena on tutkinnon tai tutkinnon osan suorittaminen, jos oppilaitos on saanut Kelalta opintotukioikeuden.

- muut sellaiset opinnot, jotka on sijoitettu valtioneuvoston päätöksellä Suomen tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehykseen (FiNQF). Kriteereinä koulutuksen sijoittamiselle viitekehykseen ovat säädöspohja, osaamisperusteisuus ja vähintään 30 opintopisteen laajuus. Tällaisia opintoja ovat mm. Ev.lut. kirkossa pastoraalitutkinnot ja laajemmat erityiskoulutukset.

Koulutuksen laajennuksen osalta Työllisyysrahasto tiivistää yhteistyötä Kelan kanssa rinnastuspäätöksissä.

Perustelu: Ulkomaisten oppilaitosten ja yksityisten oppilaitosten tarjoamien opintojen sulkeminen aikuiskoulutustuen ulkopuolelle ei ole perusteltua. Niissä tarjotut opinnot, silloin kuin ne muuten täyttävät aikuiskoulutustuen piirissä olevien opintojen edellytykset, voivat täydentää merkittäväällä tavalla opiskelijan mahdollisuuksia vahvistaa omaa osaamistaan. Ulkomaisten oppilaitosten opinnot tukevat myös työntekijän kansainvälistymistä ja monikulttuurisuusosaamista.

Lainsäädäntövaikutus: Esitys edellyttää aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) 6 §:n muuttamista.

Kustannusvaikutus: Kustannusvaikutukset eivät ole merkittäviä. Esitys toisi muutamia satoja uusia hakijoita, joka ei ole käsittelyprosessin näkökulmasta merkittävä lisäys yli 26 000 etuuden saajan kokonaisvolyymissä.

Lähteet

- Asplund R., Kauhanen A. ja Vanhala P. 2019. Supistuvissa ammateissa toimineet: aikuiskoulutukseen osallistuminen vähäistä. ETLA Raportit - Reports 94. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA. Saatavilla osoitteessa: <https://www.etla.fi/julkaisut/supistuvissa-ammateissa-toimineet-aikuiskoulutukseen-osallistuminen-vahaista/>
- Dufva M. 2020. Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162. Saatavissa osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf>
- ELO-foorumi. 2020. Elinikäisen ohjauksen strategia 2020 - 2023. Valtioneuvoston julkaisu 2020:34. Saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162576>
- Eläketurvakeskus. 2021. Joka kolmannella työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneillä syynä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt. Päivitetty 22.4.2021. Saatavilla
- Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen työryhmä. 2020. Osaaminen turvaa tulevaisuuden. Jatkuvan oppimisen parlamentaariset linjaukset. Valtioneuvoston julkaisu 2020: 38. Saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162614>
- Hakonen L., Grekula M. ja Wenström S. 2020. Miten ohjaan tulevaisuuden työelämään? Työkaluja opiskelijan osaamisidentiteetin rakentumisen tueksi. ePooki 11/2020. Päivitetty 25.3.2020. Saatavissa osoitteessa: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/334156/ePooki%2011_2020.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Hakonen N. 2018. Työpaikkavirrat ja työntekijävirrat teknologian ja työn murroksessa. Aiempien kehittämisohjelmien opit: Miten järjestää onnistuneesti suomalaisen työn kehittämisohjelma? 5.6.2018. Työelämä 2020 -hanke. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kauhanen A. 2018. The Effects of an Education-leave Program on Educational Attainment and Labor Market Outcomes, ETLA Working Papers 56. Saatavilla osoitteessa: <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Working-Papers-56.pdf>
- Kauhanen A., Leinonen T., Solovieva S. ja Viikari-Juntura E. 2019. Aikuiskoulutustuen ja työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus. Talous- & Yhteiskunta -lehti 2/2019. Saatavilla osoitteessa: <https://labour.fi/t&y/aikuiskoulutustuen-ja-tyoelakekuntoutuksen-vaikuttavuus/>

Kilpi E. (toim.) 2016. Perspectives on new work: Exploring emerging conceptualizations. Sitra Studies 114. Helsinki.

Kutinlahti P, Vilén K, Palko T, Kajaste M, Kauppinen P ja Vuorento R. 2020. TKI-tiekartan taustamuistio. TEM ja OKM 3.4.2020. Saatavissa osoitteessa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-333128.pdf>

Melin H. 2020. Keitä ovat yksinyrittäjät? Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu 12.3.2020. Saatavilla osoitteessa: <https://www.tuni.fi/alustalehti/2020/03/12/keita-ovat-yksinyrittajat/>

Metsämäki J. ja Vanala M. 2020. Aikuiskoulutustuki turvana työn muutoksissa. Talous- & Yhteiskunta -lehti 4/2020. Saatavilla osoitteessa: <https://labour.fi/t&y/aikuiskoulutustuki-turvana-tyon-muutoksissa/>

Moisio P. 2021. Tuottaako sosiaaliturva haluamiamme asioita? Sosiaali- ja terveysministeriö 21.5.2021. Saatavilla osoitteesta: <https://stm.fi/-/tuottaako-sosiaaliturva-haluamiamme-asioita->

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development. 2020. Continuous Learning in Working Life in Finland, getting skills right. OECD. Saatavilla osoitteessa: <https://www.oecd.org/publications/continuous-learning-in-working-life-in-finland-2ffcf6-en.htm>

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Jatkuvan oppimisen uudistus. Miten työikäisten osaaminen varmistetaan. Saatavilla osoitteessa: <https://minedu.fi/documents/1410845/17000212/Taustatietoa+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta/1961cb5a-bb41-866d-b90b-81554826ed43/Taustatietoa+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta.pdf>

Rautiainen P ja Korhonen O. 2019. Millä ehdoilla? Kuinka elinikäistä oppimista säädellään? Sitra. Sitran selvityksiä 154. Saatavilla osoitteessa: <https://www.sitra.fi/julkaisut/milla-ehdoilla/>

Sitra. 2019. Kohti elinikäistä oppimista. Yhteinen tahtotila, rahoituksen periaatteet ja muutoshaasteet. Sitran selvityksiä 150. Sitra. Saatavissa osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2019/03/11112556/kohti-elinikaista-oppimista.pdf>

Suomen yrittäjät. 2021. Yrittäjyys Suomessa. Verkkosivut päivitetty 26.1.2021. Saatavilla osoitteessa <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/yrittajyys-suomessa-316363>

Tilastokeskus. 2019. Yritykset. Yritysrekisteri. Saatavilla osoitteessa <https://www.stat.fi/til/yri.html>

Työterveyslaitos. 2021. Työterveyshuollon kustannukset ja kattavuus. Päivitetty 15.3.2021. Saatavilla osoitteessa: <https://tyoelamatieto.fi/#/fi/dashboards/ohs-costs-and-coverage>

Valtioneuvosto. 2021. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston selonteko OKM/2021/21. Valtioneuvoston yleisistunto 8.4.2021. Saatavilla osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80718ca2>

Vartiainen P. 2020. Elinikäinen oppiminen ja kompleksisuusjohtajuus. Teoksessa Ranki S (toim.), Ilmiömäisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Sitra muistio. Sitra. Saatavissa osoitteessa: <https://media.sitra.fi/2020/11/09143039/Ilmiolahtoisen-johtamisen-nakokulma-elinikaiseen-oppimiseen.pdf>
<https://media.sitra.fi/2020/11/09143039/Ilmiolahtoisen-johtamisen-nakokulma-elinikaiseen-oppimiseen.pdf>

Liite 1. Haastattelut

Selvitystyön tueksi käytiin keskusteluita 44 yhteiskunnan eri puolilta olevan organisaation kanssa taulukon 7 mukaisesti:

Taulukko 7. Selvitystyössä haastateltujen organisaatioiden nimet aakkosjärjestyksessä

Haastatellut organisaatiot

1	AKAVA ry
2	AMKE ry
3	Ammattiliitto Pro ry
4	Arene ry
5	Elinkeinoelämän keskusliitto EK
6	ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
7	Ilmarinen
8	ISS Palvelut Oy
9	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
10	Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa
11	Jyväskylän kaupunki
12	Keha-keskus
13	Kemianteollisuus ry
14	Keva
15	Korkeasti koulutettujen kassa KOKO
16	KT Kuntatyöntajat
17	Opetus- ja kulttuuriministeriö
18	Opetusalan ammattijärjestö OAJ
19	Owal Group Oy
20	Palkansaajien tutkimuslaitos
21	Palvelualojen työnantajat Palta ry
22	Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
23	Pirkanmaan Ely-keskus

Haastatellut organisaatiot

24	Pohjois-Savon Ely-keskus
25	Rakennusliitto ry
26	SAK ry
27	Sitra
28	Sosiaali- ja terveysministeriö
29	STTK ry
30	Suomen Yrittäjät
31	Tehy ry
32	Tekniikan akateemiset TEK ry
33	Teknoliateollisuus ry
34	Teollisuusliitto ry
35	Työ- ja elinkeinoministeriö
36	Työllisyysrahasto
37	Työsuojelurahasto
38	Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ
39	Työturvallisuuskeskus
40	Uudenmaan Ely-keskus
41	Uudenmaan TE-toimisto
42	Valtion työmarkkinalaitos
43	Valtiovarainministeriö
44	Varma

Kiitämme seuraavia 86 asiantuntijaa ja johtajaa, joiden kanssa käytyjen keskusteluiden avulla selvitystyö syntyi (taulukko 8).

Taulukko 8. Haastatellut asiantuntijat ja johtajat.**Haastatellut asiantuntijat ja johtajat**

1	Aarto Tuomas, toimitusjohtaja, Palvelualojen työnantajat PALTA ry
2	Antila Juha, kehittämisspäällikkö, SAK ry
3	Aroheinä Arja, henkilöstöjohtaja, Jyväskylän kaupunki
4	Asara-Laaksonen Teija, toimialajohtaja, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
5	Auvinen Erkki, työelämäasiantuntija, STTK ry
6	Backman Heli, osastopäällikkö, Sosiaali- ja terveysministeriö
7	Bjerstedt Katja, pääekonomisti, Varma
8	Blomberg Jan, yksikön päällikkö, Pohjois-Savon Ely-keskus
9	Etu-Seppälä Minna, työmarkkinajohtaja, Kemianteollisuus ry
10	Felt Teija, työmarkkinaneuvos, Työ- ja elinkeinoministeriö
11	Fjäder Sture, puheenjohtaja, AKAVA ry
12	Gentz Minna, asiantuntijajohtaja, Ilmarinen
13	Hakonen Niilo, johtava työelämän kehittämisen asiantuntija, KT Kuntatyönantajat
14	Hanhela Rauno, toimitusjohtaja, Työturvallisuuskeskus
15	Hannula Mirja, johtava asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
16	Hartikainen Outi, työkykyjohtamisen kehityspäällikkö, Varma
17	Heikinheimo Riikka, johtaja, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
18	Heinikoski Mikko, koulutus- ja työllisyyspalveluiden päällikkö, SAK ry
19	Heinivirta Kirsi, suunnittelupäällikkö, Opetus- ja kulttuuriministeriö
20	Heinonen Ville, neuvotteleva virkamies, Opetus- ja kulttuuriministeriö
21	Helle Minna, työmarkkinajohtaja, Teknologiateollisuus ry
22	Hellsten Harri, työmarkkina-asioiden päällikkö, Suomen Yrittäjät
23	Hyttinen Petteri, koulutuspoliittinen asiantuntija, Ammattiliitto Pro ry
24	Hyytiä Kari, ammatillisen koulutuksen asiantuntija, Teollisuusliitto
25	Jalonen Markku, työmarkkinajohtaja, KT Kuntatyönantajat
26	Johansson Kenneth, toimitusjohtaja, Työsuojelurahasto
27	Jokinen Jari, toimitusjohtaja, Tekniikan Akateemiset TEK ry
28	Joutsensaari Riikka, yksikön päällikkö, Pirkanmaan Ely-keskus

Haastatellut asiantuntijat ja johtajat

29	Karhunen Hannu, vanhempi tutkija, Palkansaajien tutkimuslaitos
30	Kauhanen Antti, tutkimusjohtaja, ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
31	Korhonen Tiina, johtaja, Uudenmaan TE-toimisto
32	Korhonen-Yrjänheikki Kati, työelämäpalvelujen johtaja, Keva
33	Koskinen Pasi, kassanjohtaja, Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa
34	Kurtti Juha, tutkimuspäällikkö, Tehy ry
35	Laakkonen Mikko, koulutuspoliittinen asiantuntija, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
36	Laine Marjaana, neuvotteleva virkamies, Valtion työmarkkinalaitos
37	Lamppu Veli-Matti, toimitusjohtaja, AMKE ry
38	Lanttola Päivi, neuvotteleva virkamies, Valtion työmarkkinalaitos
39	Lehikoinen Anita, kansliapäällikkö, Opetus- ja kulttuuriministeriö
40	Lehtinen SAKU, asiantuntija, AMKE ry
41	Lempinen Petri, pääsihteeri, Arene ry
42	Lohikoski, Juhani, koulutuspäällikkö, Rakennusliitto ry
43	Luukkainen Olli, puheenjohtaja Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry
44	Maisonlahti Marjaana, hallitusneuvos, Sosiaali- ja terveysministeriö
45	Martimo, Kari-Pekka, johtaja, Ilmarinen
46	Marttila Oili, neuvottelupäällikkö, Kirkon työmarkkinalaitos
47	Mattila Jukka, erityisasiantuntija, Valtiovarainministeriö
48	Metsämäki Janne, toimitusjohtaja, Työllisyysrahasto
49	Mielityinen Ida, kehittämisspäällikkö, AKAVA ry
50	Mikkilä Joonas, digi- ja koulutusasioiden päällikkö, Suomen Yrittäjät
51	Misukka Heljä, koulutusjohtaja, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry
52	Mursu Sanja, osaamisen kehittämisen asiantuntija, KT Kuntatyönantajat
53	Myllykangas Meri, opiskelija, viestinnän kesätyöntekijä, Työllisyysrahasto
54	Mäki Outi, kassanjohtaja Korkeasti koulutettujen kassa KOKO
55	Nieminen Minna, erityisasiantuntija, Työ- ja elinkeinoministeriö
56	Nousiainen Riina, asiantuntija, STTK ry
57	Oksanen Juho, johtaja, kehitys ja uudistuminen, Työllisyysrahasto

Haastatellut asiantuntijat ja johtajat

58	Oosi Ossi, Senior Partner, Owl Group Oy
59	Orjala Juho, erityisavustaja, Sosiaali- ja terveysministeriö
60	Paaermaa Pekka, hallitussihteeri, Sosiaali- ja terveysministeriö
61	Pajula Elina, etuusasioiden sisältövastaava, Työllisyysrahasto
62	Pakarinen Terttu, ohjelmajohtaja, emerita, TYÖ2030
63	Palola Antti, puheenjohtaja, STTK ry
64	Palola Jorma, neuvottelupäällikkö, KT Kuntatyönantajat
65	Päärnilä Olli, kehittämisjohtaja, KEHA-keskus
66	Ranki Sini-Maaria, johtava asiantuntija, Sitra
67	Rantahalvari Vesa, johtava asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
68	Ruuth Saila, valtiosihteeri, Sosiaali- ja terveysministeriö
69	Sajavaara Anu, toimialapäällikkö, Palvelualojen työnantajat PALTA ry
70	Sari Suono-Rasehorn, henkilöstöjohtaja, ISS Palvelut Oy
71	Savikko Terhi, viestintäpäällikkö, Työllisyysrahasto
72	Schugk Jan, ylilääkäri, Varma
73	Seppälä Aku, koulutussuunnittelija, Uudenmaan Ely-keskus
74	Siekinen Saana, johtaja, SAK ry
75	Siika-aho Liisa, johtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö
76	Siltala Hannu, koulutus­päällikkö, Teollisuusliitto ry
77	Uotila Sari, henkilöstöpäällikkö, Jyväskylän kaupunki
78	Vallander Taina, johtaja, STTK ry
79	Valtonen Satu, palvelupäällikkö, Työllisyysrahasto
80	Vanala Merli, asiakkuuksista vastaava johtaja, Työllisyysrahasto
81	Velling Elli, Talent Manager, ISS Palvelut Oy
82	Viljamaa Outi, neuvotteleva virkamies, Työ- ja elinkeinoministeriö
83	Villman Aki, toimitusjohtaja, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ
84	Virtanen Markku, neuvotteleva virkamies, Työ- ja elinkeinoministeriö
85	Väätäinen Isa, tiimipäällikkö, Työllisyysrahasto
86	Ågren Satu, johtava asiantuntija, AMKE ry



JULKAISUJEN LATAAMINEN:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-5442-7 (PDF)