



Opetus- ja kulttuuriministeriö
neuvotteleva virkamies Ville Heinonen
suunnittelupäällikkö Kirsi Heinivirta
erityisasiantuntija Saara Ikkela
opetusneuvos Annika Bussman

Jatkuvan oppimisen uudistus ja heikoimmassa asemassa olevien kotoutumisen edistäminen

Työllisyysvaikutukset jatkuvan oppimisen uudistuksesta

Jatkuvan oppimisen uudistuksen työllisyysvaikutukset syntyvät seuraavista osatekijöistä:

- uudet ja uudistetut osaamisen kehittämisen mahdollisuudet
 - parantavat työssä olevien edellytyksiä vastata työelämän muutokseen ja ennaltaehkäisevät uusien työttömyysjaksojen syntymistä,
 - parantavat työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisedellytyksiä
 - parantavat työttömien mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen
- osaamiseen liittyvät kohtaanto-ongelmat helpottuvat ja yritysten edellytykset liikevaihdon kasvulle paranevat,
- työntekijöiden tuottavuus nousee, mikä vaikuttaa palkkaukseen ja tuotettuun arvonlisään; uusi arvonlisä tuottaa uutta työllisyyttä,
- ohjauksen ja digitaalisten palvelujen avulla yksilöt, yritykset ja muut työnantajat löytävät paremmin tarvitsemansa osaamispalvelut
- alueellinen yhteistyö tukee elinkeinojen kehittämisen ja lisää osaamisen kehittämistoimien vaikuttavuutta

1. Työttömyyttä ennaltaehkäisevä vaikutus ja työurien piteneminen

Opetushallitus on ennakoanut työvoiman tarvetta vuoteen 2035 mennessä¹). Ennakointitulokset viestivät merkittävästä muutoksesta työmarkkinoilla. Tuotannon ja palveluiden uudistuminen ja innovaatioaste muuttavat työvoiman kysyntää merkittävästi aiemmasta. Tulosten mukaan noin 56 prosenttia ennustejaksolla avautuvista työpaikoista edellyttäisi korkeakoulutasoista osaamista. Muutos on merkittävä, kun sitä vertaa aikaisempiin ennakointituloksiin. Niiden avautuvien työpaikkojen osuus, jotka edellyttävät toisen asteen ammatillisen koulutuksen tasoista osaamista, on aikaisemmissa ennakoinneissa ollut vähintään puolet kaikista avautuvista työpaikoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muun muassa eläköitymisen myötä avautuvia työpaikkoja korvataan suurelta osin aikaisempaa korkeampaa osaamista edellyttävillä tehtävillä. Opetushallituksen ennakoinnin mukaan vuoteen 2035 mennessä syntyy työllisyyttä kasvattaville toimialoille myös noin 230 000 kokonaan uutta tehtävää. Näistä uusista työtehtävistä miltei 80 prosentissa edellytetään korkeakoulutasoista osaamista. Sellaisten tehtävien määrä, joissa voi selviytyä ilman vähintään toisen asteen ammatillisen koulutuksen tasoista osaamista, vähenee merkittävästi.

¹ Koulutus ja työvoiman kysyntä 2035. Osaamisen ennakointifoorumin ennakointituloksia tulevaisuuden koulutustarpeista. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2020:6

Kuvattu murros työelämässä asettaa osan työvoimasta tilanteeseen, jossa työ edellyttää uusia tietoja ja taitoja. Ilman joustavia oppimisen mahdollisuuksia on vaarana, että osalla työssä olevista työuran jatko on epävarma ja katkonainen.

Työelämän tutkimuksessa sekä OECD:n ja EU:n julkaisuissa on arvioitu erityisesti automaation aiheuttamaa ammattien ja työtehtävien korvautumistodennäköisyyttä. Tutkimuksissa ja selvityksissä korostetaan, että työn ja teknologian murros koskee kaikkia ammatteja ja työpaikkoja, vaikka työtehtävien korvautumistodennäköisyydet vaihtelevatkin toimialoittain ja ammateittain.

Suomessa oli vuonna 2020 työllisiä yhteensä 2 450 000 henkilöä. Etlan arvion² mukaan 35 prosenttia työpaikoista katoaisi seuraavien vuosikymmenten aikana. Tammikuun 2018 työllisistä tämä tarkoittaisi 860 000 työpaikkaa. Arntzin, Gregoryn ja Zierahnin³ laskelmat ovat olleet useimpien OECD:n arvioiden pohjana. Niiden perusteella hyvin suuressa tai melko suuressa korvautumisriskissä on yhteensä noin 27 prosenttia työpaikoista (tarkkaan ottaen töistä). Nykyistä työllisten määrää laskentaperusteena käyttäen päädyttäisiin noin 660 000:een korvautumisriskissä olevaan työpaikkaan.

Näistä luvuista ei kuitenkaan voi suoraan arvioida uudelleenkoulutuksen tarpeessa olevan väestön määrää. Ensinnäkin kymmenen vuoden tarkasteluajana Suomen työmarkkinoilta siirtyy työvoiman ulkopuolelle pääasiassa eläköitymisen vuoksi työvoimaa, joka on keskimäärin heikommin koulutettua kuin nuoret ikäluokat ja työskentelee ainakin osittain juuri korvautuvissa tehtävissä (pelkän peruskoulun varassa olevista kolmannes kuuluu 55–64 -vuotiaiden ikäryhmään). Toiseksi nuorilla työvoimaan tulevilla ikäluokilla (nykyiset 15–24 -vuotiaat) on jo osaamista, jota vaaditaan uutta teknologiaa hyödyntävässä työ- ja arkielämässä eikä merkittävää uudelleenkoulutustarvetta ole.

Jos oletetaan, että uudelleenkoulutustarve koskisi pääasiassa 25–54 -vuotiaita työllisiä 27 prosentin osuudella, niin uudelleenkoulutettavan kohderyhmän koko olisi 460 000 henkilöä. Kun tähän lisätään samassa ikäryhmässä olevat työttömät, määrä on 490 000 henkilöä. Arvio on karkea ja perustuu OECD:n arvioon hyvin suuressa (6,5 %) tai melko suuressa (20,9 %) korvautumisriskissä olevien työpaikkojen osuudesta ja nykyisiin väestö-, työvoima- ja työttömyysosuuksiin. Jos tarkastelun lähtökohdaksi otetaan vain hyvin suuressa korvautumisriskissä olevien työpaikkojen osuus (6,4 %), luvut ovat 111 000 (työllisistä) ja vajaa 120 000 (työllisistä ja työttömistä).

Lisäksi osaamisen kehittäminen vaikuttaa työurien pituuteen ja sillä voidaan lisätä ikääntyneiden työllisyyttä. Esimerkiksi Norjassa tehdyssä tutkimuksessa todettiin, että kouluttautuminen yli 40-vuotiaana lisäsi tehtyjen työpäivien määrää suhteessa verrokkiryhmään⁴.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet edesauttavat työssä pysymistä ja työuralla etenemistä. Toimien työllisyysvaikutus perustuu siihen, että ennakoiva osaamisen kehittäminen tapahtuu ennen työttömäksi joutumista ja ehkäisee virtaa työttömyyteen ja työvoiman ulkopuolelle. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toimista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

² Pajarinen, Mika ja Rouvinen, Petri (2014 a). Computerization Threatens One Third of Finnish Employment. ETLA Brief No 22. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>

³ Arntz, M., Gregory T. ja Zierahn U. (2016) The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis." OECD Social, Employment and Migration working paper number 189, OECD, May 2016.

⁴ Midtsundstad, Nielsen (2019) Lifelong learning and the continued participation of older Norwegian adults in employment; European Journal of education, Volume 54, Issue 1 Special Issue: Active ageing and older learners – skills, employability and continued learning 2019 - Letter from the Joint Editors; <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ejed.12322>

- Oppivan työyhteisön kehittäminen, jossa työpaikalla tapahtuva oppiminen nostetaan keskeiseksi strategiseksi ulottuvuudeksi organisaatioissa ja työpaikkojen toimintatapoja uudistetaan oppimiseen kannustavaksi.
- Työssä ja muualla hankittua osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen nykyistä paremmin kehittämällä siihen välineitä ja menettelyjä sekä tukemalla niiden käyttöönottoa.
- Työelämän ja osaamisjärjestelmän yhteyden tiivistäminen tukemalla työpaikkoja toimimaan entistä laajemmin oppimisympäristöinä sekä pk-yritysten ja yksinyrittäjien verkostojen osaamisen kehittämistoimia.
- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminta (erityisesti kohdennettu osaamistarjonta työssä oleville)
- Työvoima- ja osaamistarpeen ennakoinnin kehittäminen (kohtaannon analyysin parantaminen, keskipitkän aikavälin (3-8 vuotta) ennakoinnin kehittäminen, osaamislukituksen kehittäminen ja pitkän aikavälin työvoiman kysyntäennakoinnin jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistaminen)
- Aikuisten osaamisen kehittämistä koskevien tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi

2. Työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisedellytysten parantaminen

Nykyinen koulutustarjonta ei riittävästi kohdennu työvoiman ulkopuolisille. Tilastokeskuksen tietojen mukaan työvoiman kokonaismäärä kasvoi vuosien 2015–2018 välillä, kun työvoiman ulkopuolelta siirtyi ihmisiä työvoimaan. Vuoden 2018 loppupuolella työllisyyden kasvua ylläpiti ensisijaisesti virta työvoiman ulkopuolelta työllisyyteen. Vuonna 2019 työvoiman ulkopuolella oli yhteensä 1 378 000 eli kolmasosa 15–74-vuotiaasta väestöstä. Vuoden 2020 koronakriisi heikensi tilannetta ja vuoden 2020 joulukuussa työvoiman ulkopuolella olevia oli 1 421 000 eli reilu 34 prosenttia 15–74-vuotiaasta väestöstä.

Kun työvoimareservejä etsitään työvoiman ulkopuolelta, ollaan usein kiinnostuneita piilotyöttömistä, jotka haluaisivat ja olisivat työhön käytettävissä, mutta eivät ole etsineet työtä aktiivisesti. Vuonna 2020 työvoiman ulkopuolella olevista oli piilotyöttömiä 129 000, mikä oli 14 000 enemmän kuin vuoden 2019 joulukuussa. Piilotyöttömien osuus työvoiman ulkopuolella olevista oli noin 9 prosenttia.

Euroopan komission maaraportin mukaan (2020) työelämän ulkopuolelle jäämisen syinä Suomessa näyttäisivät olevan alhainen koulutustaso, etenkin alle 50-vuotiailla. Alhaisen koulutustason lisäksi 25-49-vuotiailla miehillä pääasiallinen syy on sairaus tai työkyvyttömyys ja naisilla hoitovastuu. Vanhemmilla ikäryhmillä yleisin syy on eläkkeelle jääminen.

Maahanmuutosta toivotaan apua pienevien työikäisten ikäluokkien korvaamisessa työmarkkinoilla. Maahanmuuton edut jäävät kuitenkin saamatta, mikäli maahanmuuttajat jäävät työvoiman ulkopuolelle. Tällä hetkellä maahanmuuttajien työllisyysaste on kantaväestöä matalampi. Etenkin maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on selvästi suomalaistaustaisia naisia alhaisempi. Ero on lähes 20 prosenttiyksikköä. Naisten heikkoa työllisyysastetta selittävät muun muassa maahanmuuton syyt, kulttuuriset tekijät ja sukupuolittuneet työmarkkinat. Tyypillisillä miesvaltaisilla aloilla (esimerkiksi rakennusala ja kuljetusala) riittää heikompi suomen kielen taito, mutta naisvaltaisilla aloilla (esimerkiksi hoivatyö, monet palveluammatit) tarvitaan selvästi parempaa kielitaitoa. Osa naisvaltaisista aloista, kuten hoiva-ala, opetusala sekä varhaiskasvatus, ovat vahvasti säänneltyjä ja niihin vaaditaan lain perusteella tietty koulutus tai tutkinto tai ammatinharjoittamisoikeus tai viranomaisen päätös tutkinnon tunnustamisesta tai

ammattinharjoittamisoikeudesta. Maahanmuuttajanaisten osaamistason nostamisella voikin olla merkittävä vaikutus heidän työllisyysasteeseensa.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet edesauttavat työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisedellytysten parantamista. Toimien työllisyysvaikutus perustuu siihen, että työvoiman ulkopuolella olevien mahdollisuus työllistyä paranee. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toimista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminta, erityisesti kohdennettu koulutus- ja osaamispalveluiden ja hakevan toiminnan rahoittaminen työvoiman ulkopuolella oleville
- Työvoima- ja osaamistarpeen ennakoinnin kehittäminen (kohtaannon analyysin parantaminen, keskipitkän aikavälin (3-8 vuotta) ennakoinnin kehittäminen, osaamislukituksen kehittäminen ja pitkän aikavälin työvoiman kysyntäennakoinnin jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistaminen)
- Aikuisten osaamisen kehittämistä koskevien tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi, monialaisen ohjauksen kehittäminen

3. Työttömien mahdollisuudet osaamisen kehittämiseen

Työnhakijoiden palvelumallia kehitetään työllisyyden lisäämiseksi. Valmistelussa olevassa pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa esitetään prosessiin muutoksia, jotka tukevat työnhakijoiden ohjaamista osaamisen kehittämistä koskeviin palveluihin – näiden toimien vaikutusta osaamispalvelujen tarpeisiin tai osaamisen vahvistamisen vaikutusta työllisyyteen ei mallin työllisyysvaikutuksissa ole huomioitu. Muutoksen myötä on odotettavissa, että joustavien, lyhytaikaisten ja työikäisille soveltuvien osaamispalvelujen kysyntä tulee kasvamaan. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimivuuden näkökulmasta on välttämätöntä, että työnhakijoiden tarvitsemia osaamispalveluita on riittävästi saatavilla. Tämä edellyttää jatkuvaa oppimista tukevia koulutusmahdollisuuksia.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilut käynnistyivät 1.3.2021. Tavoitteena on, että asiakkaiden palveluprosessi paranee ja vaikuttavuus kasvaa. Kokeilun onnistumisen kannalta oleellista on, että kohderyhmälle soveltuvia osaamispalveluita on riittävästi saatavilla ja ne ovat työllistymisen näkökulmasta oikein kohdentuneita. Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet lisäävät mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen, myös työttömille. Toimien työllisyysvaikutus perustuu siihen, että työttömien ohjautuessa osaamisen kehittämispalveluihin heidän mahdollisuutensa työllistyä paranee. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toimista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

- Koulutustarjonnan uudistaminen
- Työvoima- ja osaamistarpeen ennakoinnin kehittäminen (kohtaannon analyysin parantaminen, keskipitkän aikavälin (3-8 vuotta) ennakoinnin kehittäminen, osaamislukituksen kehittäminen ja pitkän aikavälin työvoiman kysyntäennakoinnin jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistaminen)
- Vahvistetaan työn ja osaamisen liittoa ja alueellisia ekosysteemejä tukemalla ja koordinoimalla yhteistyörakenteita, edistämällä tiedolla johtamista ja koordinoimalla ohjausta, palveluja sekä koulutustarjontaa nykyistä paremmin

4. Työvoiman saatavuusongelmat ja kohtaannon parantaminen

Suomalaisten työmarkkinoiden yksi keskeinen haaste on osaavan työvoiman saatavuus. Tilastokeskuksen työ- ja elinkeinoministeriölle keräämän työnantajahaastatteluaineiston mukaan 45 prosenttia vakinaista työvoimaa ja 34 prosenttia määräaikaista työvoimaa hakeneista työnantajista ei vuonna 2019 saanut kaikkia avoinna olleita paikkoja täytettyä. Samaan aikaan Suomessa oli keskimäärin 184 000 15-74-vuotiasta työtöntä työnhakijaa. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma on este talouden kasvulle, mitattiin sitä sitten yritysten liikevaihdolla tai jollakin muulla taloudellista toimeliaisuutta kuvaavalla mittarilla.

Osin kohtaanto-ongelmat johtuvat siitä, että työnhakijoiden työhön tai ammattiin vaadittava koulutus ei ole riittävä tai muutoin osaamisessa on sellaisia puutteita, joita voitaisiin poistaa sitä kehittämällä. Tilastokeskuksen työnantajahaastatteluaineiston mukaan 46 prosentissa viimeisimmistä rekrytoinneista palkattu henkilö siirtyi tehtävään toisesta työstä. Seuraavaksi eniten palkattiin työttömiä työnhakijoita, mutta heidän osuutensa on selvästi alhaisempi (19 %).

Työnantajista, joilla oli rekrytointiongelmia vuonna 2018, 69 prosenttia kertoi rekrytointiongelmien taustalla olleen ammatin edellyttämän peruskoulutuksen puute. Vuonna 2019 osuus oli 70 prosenttia. Peruskoulutuksen puute oli toiseksi yleisin syy työkokemuksen puuttumisen jälkeen. Vuonna 2018 51 prosenttia ja vuonna 2018 50 prosenttia työnantajista ilmoitti rekrytointiongelmien syyksi muun työn vaatiman taidon puuttumisen.⁵

Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet edesauttavat työvoiman saatavuus- ja kohtaanto-ongelmiin vastaamisessa. Toimien työllisyysvaikutus perustuu siihen, että koulutus- ja osaamispalvelut vastaavat nykyistä paremmin työelämän tarpeisiin ja toisaalta yksilöillä on paremmin tietoa työelämän osaamistarpeista omaa osaamisen kehittämistään suunniteltaessa. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toimista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

- Työvoima- ja osaamistarpeen ennakoinnin kehittäminen (kohtaannon analyysin parantaminen, keskipitkän aikavälin (3-8 vuotta) ennakoinnin kehittäminen, osaamislukituksen kehittäminen ja pitkän aikavälin työvoiman kysyntäennakoinnin jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistaminen)
- Koulutustarjonnan uudistaminen (ml. jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamat koulutus- ja osaamispalvelut)
- Vahvistetaan työn ja osaamisen liittoa ja alueellisia ekosysteemejä tukemalla ja koordinoimalla yhteistyörakenteita, edistämällä tiedolla johtamista ja koordinoimalla ohjausta, palveluja sekä koulutustarjontaa nykyistä paremmin
- Työelämän ja osaamisjärjestelmän yhteyden tiivistäminen tukemalla työpaikkoja toimimaan entistä laajemmin oppimisympäristöinä sekä pk-yritysten ja yksinyrittäjien verkostojen osaamisen kehittämistoimia.
- Aikuisten osaamisen kehittämistä koskevien tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi
- Jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman toteuttaminen

5. Osaavan työvoiman vaikutus kokonaistuotantoon ja sitä kautta työllisyyteen

Kasvun näkökulmasta kohtaanto-ongelma tarkoittaa sitä, että markkinoilla olevaa tuotteiden ja palveluiden kysyntää ei pystytä tyydyttämään kuin tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen tuotantoa ei

⁵ Peltonen, Juho (2020): Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2019, TEM-analyyseja 103/2020; <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-603-1>

pystytää enää lisäämään ilman uutta työvoimaa. Työnantajat rekrytoivat myös vaihtuvuuden ja poistuman vuoksi eli silloin, kun lähteneen työntekijän tilalle tarvitaan työntekijä tekemään jo olemassa olevaa työtä. Uusien työpaikkojen osuus on kuitenkin merkittävä, sillä Tilastokeskuksen työnantajahaastatteluaaineiston mukaan 46 prosentissa viimeisimmistä rekrytoinneista työntekijää haettiin uuteen työhön. Jos tätä uuden työvoiman tarvetta ei saada tyydytettyä, yritysten liikevaihdon ei voi odottaa kasvavan.

Kun uudet työpaikat jäävät täyttämättä, menetetään uuden työntekijän tuoma liikevaihdon kasvu, joka nostaisi Suomen kokonaistuotannon arvoa. Uusien työpaikkojen täyttämättä jäämisen kautta menetettyä liikkeenvaihdon kasvua on hankala täsmällisesti laskea, sillä toimialojen välillä on merkittäviä eroja kokonaisliikevaihdossa ja liikevaihdossa työntekijää kohden. Liikevaihdon kasvu oli useimmilla toimialoilla erittäin maltillista, vaikka elettiin taloudellisesti kohtuullisen hyviä vuosia.⁶ Kestävän kasvun työryhmän julkaisemassa raportissa todetaan, että osaavan työvoiman saatavuus on merkittävä rajoitus kasvulle.⁷

Osaamisen ja innovaatiotoiminnan merkitys kasvun lähteenä tunnustetaan myös keskeisten taloustieteilijöiden ehdotuksessa talouspolitiikan strategiaksi koronakriisissä. Raportissa koulutuksen nähdään olevan välttämätön edellytys työvoiman mahdollisuuksille työllistyä tuottaviin tehtäviin.⁸

Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet edesauttavat työvoiman osaamistason nostamista. Toimien työllisyysvaikutus perustuu siihen, että osaava työvoima on edellytys yritysten kasvulle ja tuottavuuden parantamiselle, jonka seurauksena syntyy myös uusia työpaikkoja. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toiminnoista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminta, erityisesti kohdennettu osaamistarjonta työssä oleville
- Koulutustarjonnan uudistaminen
- Työvoima- ja osaamistarpeen ennakoinnin kehittäminen (kohtaannon analyysin parantaminen, keskipitkän aikavälin (3-8 vuotta) ennakoinnin kehittäminen, osaamislukituksen kehittäminen ja pitkän aikavälin työvoiman kysyntäennakoinnin jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistaminen)
- Aikuisten osaamisen kehittämistä koskevien tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi
- Työelämän ja osaamisjärjestelmän yhteyden tiivistäminen tukemalla työpaikkoja toimimaan entistä laajemmin oppimisympäristöinä sekä pk-yritysten ja yksityisten verkostojen osaamisen kehittämistoimia.
- Oppivan työyhteisön kehittäminen, jossa työpaikalla tapahtuva oppiminen nostetaan keskeiseksi strategiseksi ulottuvuudeksi organisaatioissa ja työpaikkojen toimintatapoja uudistetaan oppimiseen kannustavaksi.

6. Koulutuksen parempi kohdentuminen

Merkittävä osa ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulujen tutkintokoulutustarjonnasta kohdentuu väestölle, joka koulutuksen aloittaessaan on vähintään 25-vuotiaita. Euromääräisesti kyse on

⁶ Tilastokeskuksen yritysten tilinpäätöstiedot 2015-2019

⁷ Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:12, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-599-7>

⁸ Vihriälä, Holmström, Korkman, Uusitalo: Talouspolitiikan strategia koronakriisissä. Valtioneuvoston julkaisu 2020:13

vuonna 2021 noin 1,2 miljardin julkisesta panostuksesta ja vuosittain aloittajia on noin 97 600 henkilöä. Aikuiset hyödyntävät koulutustarjontaa erilaisiin tarkoituksiin. Osa suorittaa ensimmäistä ammatillisesti suuntautunutta tutkintoaan ja osa täydentää osaamistaan tutkinnoilla tai niiden osilla. Tutkinnon perusteissa suhteellisen tarkkarajaisesti määritelty osaaminen palvelee erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa tarvitaan tutkintoa osaamisen osoittamiseen. Suuri osa työikäisten tarpeista nousevat kuitenkin paikallisista tarpeista ja kiinnittyvät esimerkiksi muutoksiin omassa työssä. Näihin tilanteisiin tutkinnon perusteiden mukainen osaamisen kehittäminen ei parhaalla mahdollisella tavalla sovellu.

Työllisyyden näkökulmasta on keskeistä, että aikuisten hyödyntämän koulutustarjonnan koulutussisällöt vastaavat tarpeeseen mahdollisimman kohdennetusti, ja niiden toteuttamisessa voidaan nykyistä huomattavasti laajemmin yhdistellä sisältöjä esimerkiksi eri koulutusaloilta ja – tasoilta ja paikalliset tarpeet voidaan ottaa paremmin huomioon.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet edesauttavat, että koulutus vastaa nykyistä paremmin yksilön ja työelämän tarpeeseen. Kohdennetummalla osaamisen kehittämisellä on myönteisiä vaikutuksia yksilön työuran kannalta ja se edesauttaa työnantajayhteisöjen mahdollisuuksia kehittää toimintaansa. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toimista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

- Työvoima- ja osaamistarpeen ennakoinnin kehittäminen (kohtaannon analyysin parantaminen, keskipitkän aikavälin (3-8 vuotta) ennakoinnin kehittäminen, osaamislukituksen kehittäminen ja pitkän aikavälin työvoiman kysyntäennakoinnin jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistaminen)
- Koulutustarjonnan uudistaminen (esim. ammatillisen koulutuksen erikoisammattitutkintojen uudistaminen, jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamat koulutus- ja osaamispalvelut)
- Työn ja osaamisen liiton vahvistaminen (ml. alueellinen yhteistyö)
- Työelämän ja osaamisjärjestelmän yhteyden tiivistäminen tukemalla työpaikkoja toimimaan entistä laajemmin oppimisympäristöinä sekä pk-yritysten ja yksityisyritysten verkostojen osaamisen kehittämistoimia.

7. Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja siirtymien sujuvoittaminen

Ohjaus on keskeinen väline tuettaessa yksilöä ja yhteiskuntaa työelämän ja osaamisen murroksessa. Yksilön mahdollisuus ymmärtää työmarkkinoiden toimintaa ja osaamistarpeita sekä hallita omaa koulutus- ja työuraa on vaikeutunut ja ihmiset hakevat ja tarvitsevat yhä enemmän tietoa ja ohjausta päätöksenteon tueksi.

Ohjauksella voidaan vaikuttaa työllistymisen kannalta tärkeään osaamisen hankkimiseen, sujuviin siirtymiin sekä osuvien ja mielekkäiden koulutus- ja työurien rakentumiseen. Oikea-aikaisilla ja oikein suunnatuilla ohjauspalveluilla voidaan em. välittömien hyötyjen lisäksi vaikuttaa laajempien yhteiskunnallisten tulosten saavuttamiseen, kuten osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääntymiseen, parempaan työelämään ja elinkeinoelämän uudistumiskykyyn.⁹

Koulutus- ja osaamistason nosto edellyttää uudenlaisia ratkaisuja koulutuksen saavutettavuuden ja osallistumisen laajentamiseksi. Digitalisaatio mahdollistaisi tiedon kokoamisen ja palveluiden käyttämisen ajasta ja paikasta riippumatta. Tällä hetkellä käytävissä olevat digitaaliset palvelut ovat kuitenkin liian pirstaleisia, yhteentoimimattomia ja riittämättömiä. Työikäisten käytävissä ei

⁹ Hooley, T. & Dodd, V. (2015) *The Economic Benefits of Career Guidance*. Careers England.

ole koulutuksen hakupalveluita, jossa koulutustarjonta olisi laajasti, joustavasti ja oikea-aikaisesti saatavilla kansallisesti. Koulutustarjontatietoa ei myöskään rikasteta relevantilla työmarkkinainformaatiolla. Yksilöillä, työnantajilla tai palveluiden tuottajilla ei ole käytössä kansallisia digitaalisia osaamisen kartoituspalveluita ja ohjaus- ja urasuunnittelupalveluita.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet edesauttavat aikuisille suunnattujen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden sekä digitaalisten palveluiden kehittymistä. Positiivinen työllisyysvaikutus tulee siitä, että yksilöt löytävät tarvitsemansa osaamisen kehittämisen palvelut nykyistä paremmin, joita he tarvitsevat työllistymiseksi tai työssä pysymiseksi. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toimista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

- Työvoima- ja osaamistarpeen ennakoinnin kehittäminen (kohtaannon analyysin parantaminen, keskipitkän aikavälin (3-8 vuotta) ennakoinnin kehittäminen, osaamislukituksen kehittäminen ja pitkän aikavälin työvoiman kysyntäennakoinnin jatkuvuuden ja pysyvyyden varmistaminen)
- Aikuisten osaamisen kehittämistä koskevien tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi
- Jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman toteuttaminen
- Koulutustarjonnan uudistaminen

8. Alueellisen kehittämistyön tukeminen

Jatkuvan oppimisen uudistuksessa vahvistetaan alueilla toimivien oppilaitosten yhteistyötä ja alueellista ennakointia. Tällä vahvistetaan eri toimijoiden välistä vuoropuhelua ja keskinäistä toiminnan suunnittelua. Työn tuloksena oppilaitokset voivat paremmin kehittää, kohdentaa ja toteuttaa alueella tarvittavia koulutuspalveluja. Osittain tarvittavat koulutukset toteutetaan erillisrahoituksella rahoitetuilla koulutuspalveluina. Samanaikaisesti yhteistyöverkostot vaikuttavat myös koulutusjärjestelmässä olevien koulutusten kehittämiseen siten, että myös niiden puitteissa kehitetään tarjontaa aikuisväestön osalta heille paremmin käytettävään muotoon.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen toimet edesauttavat alueiden omaa kehittämistyötä ja niiden tavoitteita elinkeinojen kehittämisessä ja työllisyyden hoidossa. Toimilla edistetään alueella tarvittavan työvoiman saatavuutta, parannetaan alueen yritysten ja julkisyhteisöjen mahdollisuuksia uudistaa toimintaansa ja kasvattaa niiden kilpailukykyä. Esimerkkejä konkreettisista uudistukseen sisältyvistä toimista, joilla vaikutus työllisyyteen saadaan:

- Työn ja osaamisen liiton vahvistaminen (ml. alueellinen yhteistyö)
- Työelämän ja osaamisjärjestelmän yhteyden tiivistäminen tukemalla työpaikkoja toimimaan entistä laajemmin oppimisympäristöinä sekä pk-yritysten ja yksinyrittäjien verkostojen osaamisen kehittämistoimia.

9. Arvio työllisyysvaikutuksista

Jatkuvan oppimisen uudistukseen sisältyvien toimien työllisyysvaikutus tulee työttömyyttä ennaltaehkäisevästä ja rakennemuutoksen edellyttämän uuden osaamisen tuottamasta vaikutuksesta. Osittain tätä työllisyysvaikutusta voidaan arvioida tarkastelemalla työllisiä, joiden työtehtävät ovat ennusteiden mukaan katoamassa. Näissä työpaikoissa toimivat tulevat tarvitsemaan uutta osaamista, jotta työttömyyttä ei syntyisi ja siirtymät uusiin työtehtäviin olisivat sujuvia. Työn muutoksen takia uutta osaamista tarvitsisi luvussa 1 esitetyn arvion mukaan noin 460 000 työllistä. Jos, oletetaan, että jatkuvan oppimisen uudistuksen toimien seurauksena tästä ryhmästä 2 % ei joutuisi työttömäksi osaamisen puutteen vuoksi, työllisyysvaikutus olisi arviolta 9 200 henkilöä.

Työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida myös niiden toimien osalta, jotka kohdennetaan työvoiman ulkopuolella oleville. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen työvoiman ulkopuolisille kohdentamille koulutuksille voidaan laskea työllisyysvaikutus ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuustutkimusten ns. konsensusestimaattien tutkimusten perusteella. Työllisyysvaikutus lasketaan virrasta (jolle toimenpide tehty), joka olisi vuosina 2021 ja 2022 yhteensä noin 120 ja vuodesta 2023 eteenpäin noin 30 henkilöä vuodessa. Estimaatti 1. ja 2. vuodelle on 5 %:n työllisyysvaikutus ja 3. ja 4. vuodelle 7 %. Näin arvioiden palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen vaikutus on noin 400.

Lisäksi muilla työvoiman ulkopuolella oleville kohdennetuilla toimilla, kuten ohjauksella, hakevalla toiminnalla ja alueellisella kehittämisellä vaikutetaan työvoiman ulkopuolella olevien koulutukseen hakeutumiseen ja työllistymiseen. Näiden toimien avulla voidaan saada työvoiman ulkopuolella olevia myös muihin kuin palvelukeskuksen rahoittamiin koulutuksiin. Jos näillä toimilla vuoteen 2030 mennessä koulutuksiin saataisiin varovaisen arvion mukaan 4500–9000 työvoiman ulkopuolella olevaa, olisi työllisyysvaikutus 7 % työllisyysvaikutuksella noin 300–600 henkilöä.

Mikäli panostus palvelukeskuksen toimintaan olisi vuosittain jo päätetyt määrärahat eli yhteensä 120 milj. euroa v. 2030 asti, työllisyysvaikutus koulutuksen osalta olisi noin 400 henkilöä. Lisäksi muilla kohderyhmän osaamisen kehittämistä tukevilla palveluilla työllisyysvaikutus olisi noin 300 – 600 henkilöä.

Näiden lisäksi työllisyysvaikutuksia tulisi luvuissa 1-7 kuvatuilla vaikutusmekanismeilla, kuten osaavan työvoiman vaikutuksesta tuottavuuden kasvuun, työvoiman vastaamisella, koulutuksen kohdentumisesta työmarkkinoiden tasapainoa edistävästi, työurien pidentymisellä ja siirtymien sujuvoitumisella.

Työllisyysvaikutukset heikoimmassa asemassa olevien kotoutumisen edistämisestä

Hallitus linjasi syksyn 2020 budjettiriihessä, että ”Heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien riittävän koulutustarjonnan ja ohjauksen varmistamiseksi lisätään rahoitusta vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Samalla kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn koulutuksen rahoitusjärjestelmä erotetaan omaksi kokonaisuudeksi rahoitusjärjestelmässä.” Budjettiriihen kirjaus edellyttää lisärahoitusta.

Kohderyhmässä on luku- ja kirjoitustaidottomia, henkilöitä, joilla on heikot perustaidot ja henkilöitä, jotka esimerkiksi perhetilanteesta johtuen (lapsia kotona hoitavat vanhemmat) tarvitsevat joustavia opiskelumahdollisuuksia. Opinnot sisältävät luku- ja kirjoitustaidon, perustaitojen ja suomen kielen sekä muita kotoutumista vahvistavia opintoja. Koulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettua koulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia.

Työllisyysvaikutus: noin 2 000 yhteensä vuosina 2025 – 2029

Työllisyysvaikutusten arvioinnin pohjana on 1700 henkilön lisäys koulutukseen vuodesta 2021 alkaen. Työllisyysvaikutusten arvioinnin pohjana on oletus, että koulutus tuottaa kohderyhmälle keskimäärin sellaiset työllistymisedellytykset, jotka vastaavat peruskoulun suorittaneiden työllistymisedellytyksiä ulkomaalaistaustaisten kohderyhmässä. Tilastokeskuksen ulkomaalaisten koulutustasoa koskevan kyselyssä (2018) ulkomaalaistaustaisten peruskoulututkintoa vaille olevien työllisyysaste oli 26 %. Peruskoulututkinnon suorittaneiden työllisyysaste oli 49,1 % ja toisen asteen suorittaneiden 54,1 %. Perusjoukkona kyselyssä olivat 18-64 -vuotiaat ulkomailla syntyneet ulkomaalaistaustaiset. Näin arvioiden työllisyysvaikutus olisi 393 henkilöä vuodessa. Arvio on varovainen. Kohderyhmässä on naisia enemmän kuin miehiä ja naisten työllisyysaste on mm. UHT-tutkimuksen perusteella miehiä selvästi heikompi. Tilastokeskuksen kyselyn tuloksissa on mukana molemmat sukupuolet. Ammatillisten opintojen vaikutusta ei myöskään ole huomioitu.

Työllisyysvaikutukset realisoituvat viiveellä. Osa kohderyhmästä voi saavuttaa vuoden koulutuksen jälkeen sellaisen osaamistason, että voi hakeutua työhön tai tutkintoon/tutkinnon osaan johtavaan tai lyhyempään ammatilliseen koulutukseen ja suorittamaan sen 1-3 vuoden kuluessa. Osalla perustaidot ovat niin heikot, että opiskelu voi luku- ja kirjoitustaidon saavuttamisen jälkeen kestää vielä 3-5 vuotta. Työllistymisvaikutukset konkretisoituvat siten vasta 1-5 vuoden kuluttua siitä kuin tässä esitetty maahanmuuttajakoulutuksen lisäys on toteutettu vuodesta 2021 alkaen.

Työllisyysvaikutukset on arvioitu vuosille 2025-2029

Rahoitus: 5 me LTAE 2021 ja 5 me/v 2022-2026