



POLICY BRIEF 2022:15

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Ammatillinen työvoimakoulutus nostaa työllisyyttä ja tuloja – lisää tietoa sekä ohjausta tarvitaan

Juho Alasalmi¹, Henna Busk¹, Veera Holappa¹, Hannu Karhunen², Minna Mayer³, Annika Nivala², Tuomo Suhonen², Mikko Valtakari³

¹Pellervon taloustutkimus PTT, ²Työn ja talouden tutkimus LABORE, ³MDI Public Oy

Tutkimuksessa selvitettiin ammatillisen työvoimakoulutuksen toimitavuutta ja vaikuttavuutta sekä mahdollisia kehitystarpeita. Ammatillinen työvoimakoulutus havaittiin vaikuttavaksi työvoimapalveluksi, sillä se nosti siihen osallistuneiden työllisyyttä ja tuloja pidemmällä aikavälillä. Lisäksi työvoimakoulutuksen hankintamenetelmät ja järjestämisprosessit arvioitiin kyselyissä pääosin toimiviksi, ja koulutukset saivat hyvät kokonaisarvosanat. Kehitystarpeet liittyivät lähinnä asiakasohjaukseen, työvoimakoulutuksen kohdentumiseen ja siihen käytettäviin resursseihin.

Tutkimus ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuudesta, vaikuttavuudesta ja kehitystarpeista

Osaamisen kehittäminen on yksi tärkeimmistä työmarkkinoiden menestystekijöistä niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Osaamisen kehittämisen kannalta yksi työvoimapolkuvalikoiman keskeisimmistä toimista on ammatillinen työvoimakoulutus. Sen tavoitteena on lisätä osaamista ja parantaa mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä turvata alueen työnantajille osaavan työvoiman tarjonta. Ammatillinen työvoimakoulutus on tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai työttömyysuhan alaisille aikuisille, ja sen tavoitteena on ammatillisen osaamisen lisääminen ammatillisen tutkinnon tai sen osaan johtavan koulutuksen tai ammatillista osaamista syventävän tai täydentävän koulutuksen avulla.

Tutkimuksessa selvitettiin ammatillisen työvoimakoulutuksen kohdentumista eri asiakasryhmissä sekä arvioitiin vaikutuksia työnhakijoiden työmarkkinatulemiin 0–10 vuoden kuluttua koulutukseen osallistumisesta. Lisäksi tutkimuksessa kuvailtiin vuoden 2018 toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin aiheuttamia muutoksia työvoimakoulutuksen tarjontaan, osallistujaprofiiliin ja lyhyen aikavälin työmarkkinatulemiin. Analyseissa on hyödynnetty työ- ja elinkeinoministeriön ja Tilastokeskuksen rekisteriaineistoja. Syvällisempää ja tuoreempaa tietoa ammatillisen työvoimakoulutuksen hankintamenetelmien ja järjestämisprosessien toimivuudesta on kerätty kyselyjen avulla, jotka kohdennettiin työvoimakoulutuksen asiakkaille, työnantajille, palveluntuottajille sekä TE-hallinnon edustajille.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen tarkasteluperiodi kattaa pääasiassa vuodet 2005–2019. Emme tarkastele maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta tai valmentavaa työvoimakoulutusta (2005–2012). Ammatilliseksi työvoimakoulutukseksi on luettu myös yrittäjäkoulutus.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen kohdentumista ja vaikuttavuutta on arvioitu hyödyntäen työ- ja elinkeinoministeriön URA-tietokantaa sekä Tilastokeskuksen FOLK-aineistoja ja tutkintorekisteriä. Myös ammatillisen reformin aiheuttamia muutoksia työvoimakoulutukseen on tarkasteltu näiden samojen aineistojen avulla sekä lisäksi tulorekisterin tietojen avulla. Haastattelujen ja kyselyjen avulla puolestaan on selvitetty

työvoimakoulutuksen eri järjestämistapojen ja hankintamenetelmien toimivuutta asiakkaiden, työnantajien, palveluntuottajien sekä viranomaisten näkökulmista. Lisäksi toimivuuden arvioinnissa on hyödynnetty työvoimakoulutuksesta kerättävää OPAL-asiakaspalautetta.

Vertaamme tutkimusasetelmissamme ammatillisen työvoimakoulutuksen aloittaneita työnhakijoita työnhakijoihin, jotka ovat hakeneet työtä yhtä pitkään, mutta eivät osallistujien kanssa samanaikaisesti aloittaneet koulutusta. Muodostamme koulutukseen osallistuneille kaksi vertailuryhmää. Ensimmäisen, tyypillisen vaikutusarvioissa käytetävän vertailuryhmän muodostamme kaikista työnhakijoista pois lukien koulutukseen osallistuneet. Toisen vertailuryhmän muodostamme työnhakijoista, jotka ovat hakeneet samoihin koulutuksiin kuin osallistuneet työnhakijat, mutta joita ei koulutuksiin ole hyväksytty. Otamme huomioon koulutukseen osallistumisen kaltaistamismenetelmällä, jossa muodostamme ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneille kaltaistetut vertailuryhmät poimimalla osallistujiin nähden mahdollisimman samankaltaisia verrokkeja ei-osallistujien joukosta.

Tulokset ja johtopäätökset

Rekisteriaineistoon perustuvan kuvailevan analyysin perusteella kaikista työnhakijoista keskimäärin noin 8 prosenttia hakee ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Vuosittain hakemuksia ammatilliseen työvoimakoulutukseen jätetään noin 90 000. Hakijat ovat suurimmaksi osaksi työttömiä (yli 70 %), mutta joukossa on myös työssä olevia, lomautettuja ja työvoiman ulkopuolisia henkilöitä. Vain puolet hakeneista hyväksytään lopulta ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Koulutuksille on siis kysyntää enemmän kuin niitä on tarjolla, mutta haastattelujen ja TE-hallinnon kyselyn perusteella tässä on alueellista vaihtelua.

Vuosina 2005–2019 ammatillisia työvoimakoulutuksia on aloitettu keskimäärin noin 35 000 vuodessa. 2010-luvulla ammatillisen työvoimakoulutuksen osallistujamäärät ovat trendinomaisesti laskeneet. Osallistujamäärään ovat suhdanteiden ohella vaikuttaneet lakiuudistukset ja muut koulutuksen toteutuksessa tehdyt muutokset sekä työttömyysetuudella tuetun ja sallitun omaehtoisen opiskelun mukaantulo palveluvalikoimaan.

Vuoden sisällä osallistujamäärissä erottuvat alku- ja loppuvuoden kuukaudet, jolloin työvoimakoulutuksissa on selvästi enemmän henkilöitä kuin kesäkuukausina. Jotta ammatillisen työvoimakoulutuksen alkua ei joutuisi odottamaan liian pitkään, olisi koulutuksia hyvä saada alkamaan tasaisemmin vuoden aikana. Vuoden 2018 ammatillisen koulutuksen reformin yksi tavoitteista oli lisätä joustavuutta aloituksiin jatkuvalla

haulla, mutta tässä tavoitteessa ei olla aivan onnistuttu työvoimakoulutuksen näkökulmasta. Ammatillisen koulutuksen reformin jälkeen työvoimakoulutuksena tarjottavien koulutusten tarjonnan rakenne on monipuolistunut, mutta aloitukset painottuvat aiempaa enemmän syyskuukausille. Myös asiakaskyselystä nousi esiin toive joustavammista koulutusten alkamisista.

Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistujissa korostuvat miehet ja keskiasteen ammatillisen tutkinnon suorittaneet. Ulkomaalaistaustaisten ja 50–59-vuotiaiden osuus ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistujista on selvästi kasvanut 2010-luvulla, vaikkakin heitä on vähemmistö osallistujista. Naisten ja ikääntyneiden ohella aliedustettuina ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistujissa näyttäisivät olevan perusasteen koulutuksen suorittaneet, lomautetut ja työvoiman ulkopuolella olevat. Heitä on ollut koulutukseen osallistujien joukossa vähemmän kuin työnhakijoissa keskimäärin vuosina 2005–2017.

Kuvailevan analyysin perusteella ammatilliseen työvoimakoulutukseen hakijoiden joukosta koulutukseen valikoituu henkilöitä, joilla on keskimääräistä paremmat edellytykset työllistyä. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllisyys on vertailuryhmiä korkeammalla tasolla jo ennen koulutuksen alkamista, mutta erityisen suuri ero työllisyydessä on suhteessa henkilöihin, jotka ovat hakeneet ammatilliseen työvoimakoulutukseen, mutta heitä ei ole siihen hyväksytty. Tämä antaa viitteitä siitä, että osallistujien valikoituminen liittyisi valintapäätöksiin.

Tilastollisen vaikuttavuusarvioinnin perusteella ammatillinen työvoimakoulutus parantaa siihen osallistuvien työllisyyttä ja tuloja. Arvioimme, että ammatillinen työvoimakoulutus nostaa siihen osallistuneiden työllisyyttä keskimäärin 5–10 prosenttiyksikköä ja vuosittaisia palkkatuloja noin 2 500 euroa tarkasteluajankohdasta ja vertailuryhmästä riippuen. Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuus ei näyttäisi riippuvan koulutusta edeltävän työnhaun kestosta tai työnhaun alkuvuodesta. Noususuhdanteet mahdollisesti hiukan voimistavat arvioituja vaikutuksia. Ammatillisen työvoimakoulutuksen myönteiset vaikutukset ilmenevät noin 1–2 vuoden viiveellä, mutta vaikutukset osallistujille ovat hyvin pitkäkestoisia, jopa 10 vuotta.

Tutkimme myös ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutuksia erikseen asiakastietojärjestelmään syötetyn koulutuslajin mukaan (perus-, uudelleen-, jatko-, yrittäjä- ja muu koulutus). Arvioimme suurimmat työllisyysvaikutukset uudelleenkoulutukseen osallistuneille (8–10 prosenttiyksikköä), ja seuraavaksi vaikutuksien suuruusluokassa tulevat ammatillinen peruskoulutus (7–9 prosenttiyksikköä), jatkokoulutus (5–8 prosenttiyksikköä) ja yrittäjä- sekä muu koulutus (4–7 prosenttiyksikköä). Eri koulutuslajien työllisyysvaikutukset ilmenevät eri aikajänteellä, eli niihin liittyy erisuuruisia lukkiutumiswaikutuksia, jota todennäköisesti selittävät työvoimakoulutuksien erilaiset kestot.

Arvioimme ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutuksia erikseen myös koulutuksen keston mukaan (0–100, 101–200, 201–300 ja yli 300 koulutuspäivää). Tulokset osoittavat, että pidempiin koulutuksiin liittyy suurempi lukkiutumisvaikutus kuin lyhyempiin koulutuksiin. Toisaalta pidempikestoisilla koulutuksilla on myös suuremmat työllisyys- ja tulovaikutukset. Pidempikestoiset koulutukset eivät kuitenkaan välttämättä ole parhaimmat kustannustehokkuuden näkökulmasta, sillä usein pidempiin koulutuksiin liittyy myös suuremmat kustannukset. Tutkimuksessa emme ole arvioineet työvoimakoulutuksen kustannustehokkuutta.

Haastatteluiden sekä kyselyiden perusteella työvoimakoulutusta pidetään yleisesti ottaen toimivana ja vaikutuksiltaan myönteisenä. Vaikutukset voivat olla myönteisiä liittyen henkilön tilanteeseen muutenkin kuin vain työllistymisen osalta, esimerkiksi koulutukseen ohjautuminen työvoimakoulutuksen jälkeen painottui erityisesti ulkomaalaistaustaisilla vastaajilla. Hallinnollisesti työvoimakoulutukseen liittyvät yhteistyö- ja hankintaprosessit ovat toimivia, mutta asiakasohjaukseen kaivataan parempia käytänteitä.

Osallistujien osalta koulutuksia pidettiin yleisesti ottaen kiinnostavina, laadukkaina, hyvin järjestettyinä ja onnistuneina opetusmenetelmien osalta. Iso osa työvoimakoulutuksista vaikuttaa toimivan hyvin, mutta pienestä osasta koulutuksia tuli kriittistä palautetta. Osallistujat toivoivat esimerkiksi pedagogisten kriteereiden asettamista opettajille. Lisäksi toivottiin, ettei opetushenkilökunta vaihtuisi koulutuksen aikana.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Ammatillinen työvoimakoulutus havaittiin vaikuttavaksi työvoimapalveluksi, sillä se nosti siihen osallistuneiden työllisyyttä ja tuloja pidemmällä aikavälillä. Lisäksi hankintamenetelmät ja järjestämisprosessit arvioitiin kyselyissä pääosin toimiviksi. Työvoimakoulutukset saivat hyvät kokonaisarvosanat kaikissa kyselyissä. Tutkimuksesta nousee kuitenkin esiin kehitystarpeita, jotka liittyvät lähinnä työvoimakoulutuksen asiakashankintaan, kohdentumiseen ja resursseihin.

- **Asiakasohjausta tulee kehittää monesta eri suunnasta.** Työvoimakoulutuksista tulee jakaa tietoa laajemmin työnantajille ja potentiaalisille osallistujille sekä TE-toimistojen ja kuntakokeilun työntekijöille, joilla on rooli asiakkaiden oikea-aikaisessa ja tarkoituksenmukaisessa ohjaamisessa koulutuksiin. Asiakkaat toivoivat enemmän selkokieleistä tietoa koulutusten sisällöstä, toteutuksesta ja sen tarjoamista työllistymismahdollisuuksista. Myös selkokieleistä tietoa koulutukseen osallistumisen

muutoksista etuiksiin kaivataan, sillä koulutukseen osallistumisen vaikutukset henkilökohtaiseen talouteen vaikuttivat olevan monelle osallistujalle epävarmuutta aiheuttava asia.

- **Työvoimakoulutusten laadun valvonta ja sisällön kehittäminen.** Koulutusten laatu vaihtelee. Iso osa koulutuksista on laadukkaita ja saa hyvää palautetta, mutta pieneen osaan kohdistuu kritiikkiä eri toimijoilta. Osallistujat ehdottivat pedagogisten kriteerien asettamista opettajille, jotta koulutuksen laatu ja toteutus pysyisivät aina korkealla tasolla.
- **Resurssien lisäykselle tarvetta.** Tutkimuksesta nousee esille kehitystarpeita, jotka liittyvät työvoimakoulutuksen resurssien niukkuuteen. Resurssien lisäämisen tarve ei liity pelkästään koulutuksen tarjontaan vaan myös koulutukseen ohjaamiseen. Koulutuksia on joillain alueilla tarjolla kysyntää vähemmän, mutta toisaalta kaikki TE-toimiston asiakkaat eivät tunne koulutuksia riittävästi. Osa asiakkaista tarvitsee tukea koulutuksiin hakeutumiseen ja koulutushakemuksen laatimiseen.
- **Siirtymässä koulutuksesta työelämään kaivataan aktiivisempaa tukea.** Monella asiakkaalla kokemuksen puute on keskeinen este työllistymiselle. Koulutuksen lopulle toivotaankin esimerkiksi työnhakukoulutusta ja CV-klinikkaa. Lisäksi toivottiin työharjoittelupaikan saamista suoraan koulutuksen päätyttyä tai aktiivista tukemista sen hakemiseen. Työhaussa tärkeiden verkostojen luominen tulisi aloittaa jo koulutuksen aikana ja myös tähän toivottiin lisää tukea.
- **Uudelleen kohdentaminen ja räätälöinti.** Ammatillisiin työvoimakoulutuksiin valikoituu henkilöitä, joilla on keskimääräistä paremmat edellytykset työllistyä. Ammatillisia työvoimakoulutuksia tulisi kohdentaa ja räätälöidä nykyistä enemmän myös niille, joiden työllistymisedellytykset ovat heikommat (esim. perusasteen koulutuksen suorittaneet ja työvoiman ulkopuolella olevat). Tätä varten tarvitaan kestoltaan, sisällöltään ja toteutustavaltaan räätälöityjä työvoimakoulutuksia. Lisäksi rinnalle tarvitaan todennäköisesti myös monialaisia ohjaus- ja tukipalveluja, jotka myös maksavat enemmän. Ilman lisäresursseja lopputuloksena on entistä vähemmän tarjontaa ja entistä vähemmän positiivisia työllisyysvaihtokutuksia.

Lisälukemista

VN TEAS -tutkimus kokonaisuudessaan: Alasalmi J, Busk H, Holappa V, Karhunen H, Nivala A, Mayer M, Suhonen T ja Valtakari M. Ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuus ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:35, saatavilla osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-008-0>.

Lisätietoja:

Vanhempi ekonomisti **Henna Busk**, Pellervon taloustutkimus PTT
040 164 8136, henna.busk@ptt.fi, www.ptt.fi

Johtava asiantuntija **Minna Mayer**, MDI Public Oy
040 709 6898, minna.mayer@mdi.fi, www.mdi.fi

Tutkimusjohtaja **Tuomo Suhonen**, Työn ja talouden tutkimus LABORE
040 940 2916, tuomo.suhonen@labore.fi, www.labore.fi

Ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Johanna Slaney
Työ- ja elinkeinoministeriö johanna.slaney@gov.fi



Labore

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet