Heikki Silvennoinen
Assistentinkatu 5
Educarium 3. krs
Turun yliopisto
heikki.silvennoinen@utu.fi
p 044 360 2320

Lausunto Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle / HE 15/2020 vp

Kiitän Työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa minua kohtaan osoittamastaan luottamuksesta ja mahdollisuudesta toimia lausunnonantajana asiassa *hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttamisesta ja opintotukilain 15 §:n muuttamisesta*.

Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttaminen ja opintotukilain 15 §:n muuttaminen niin, että lainsäädäntö parantaa työikäisten palkansaajien mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen sekä luo nykyistä lainsäädäntöä paremmat mahdollisuudet työn ja opintojen yhteensovittamiseen on tervetullut uudistus. Erityisen tärkeää lainsäädäntömuutoksessa on mielestäni se, että uudistetut opintovaatimukset mahdollistavat yhä useammalle opintojen suorittaminen työn ohessa. Uudistuksen tavoitteena on, että tämä uudistus luo pienipalkkaisille paremmat mahdollisuudet kohentaa työmarkkina-asemaansa kouluttautumalla ja hankkimalla lisää osaamista työn ohessa jättäytymättä opiskelun vuoksi pois työstä. Kokonaan työstä pois jääminen ja siirtyminen kokopäiväiseksi opiskelijaksi ei ole läheskään kaikille todellinen vaihtoehto. Vähävaraisilla pienipalkkaisilla ei ole varaa jäädä pois työstä, koska koulutuksenaikainen tuki ei riitä elinkustannuksiin.

Tuen houkuttelevuus on erityisen tärkeä vähän koulutetuille pienipalkka-aloilla työskentelevien osallistumisen lisäämiseksi. Nyt tehtävä uudistus kuitenkin vähentää täyden aikuiskoulutustuen määrää kaikissa tuloluokissa. Vaikka etuuden pieneminen onkin vähäisintä alimmissa tuloluokissa, se vaikuttaa myös niissä. Juuri pienituloisten etuuden pieneminen on uudistuksen ongelma. Tämä on huono ratkaisu erityisesti vähän koulutettujen väestöryhmien jatkuvan oppimisen edistämisen kannalta.

Lainsäädäntömuutos tarttuu oikeaan asiaan, vaikkakin on toki muistettava, että aikuiskoulutuksen kokonaisuudessa aikuiskoulutusetuutta saavien määrä ei kovin suuri. Suurta loikkaa aikuiskoulutuksen tasa-arvon suuntaan lainsäädäntömuutoksella ei siis saada aikaan. Mutta mikäli uuden lainsäädännön myötä koulutuksen hankkiminen työn ohessa lisääntyy ja mikäli uudet mahdollisuudet todella tuovat aikuiskoulutustuen piiriin uusia

käyttäjäryhmiä, uudistus on omalta osaltaan edistämässä jatkuvan oppimisen laajenemista ja monimuotoistumista, mikä on hyvä asia. Aikuiskoulutuspolitiikan perinteisten arvojen kannalta olennaista kuitenkin se, mitä vaikutuksia lainsäädäntömuutoksella todella tulee olemaan vähän koulutettujen, pienipalkka-aloilla ja epävarmoissa työsuhteissa työskentelevien tosiasialliseen kouluttautumiseen.

Suomessa aikuisväestön osallistuminen koulutukseen on kansainvälisissä vertailussa keskimäärin runsasta. Keskimääräinen osallistumisaste on korkea. Useissa tutkimuksissa on kuitenkin toistuvasti havaittu Suomen poikkeuksellisen suuret osallistumiserot sosioekonomisten ryhmien välillä. Koulutukseen osallistuminen kasautuu myös aikuisväestössä. Syitä on monia. Suomalaisen aikuiskoulutuspolitiikan keskeisiä tavoitteita on jo pitkään ollut tasa-arvo. Se ei näytä kuitenkaan toteutuneen. Erityisesti työnantajien henkilöstölleen kustantama henkilöstökoulutus jakautuu epätasaisesti sosioekonomisten ryhmien kesken, eivätkä havaitut erot ole juurikaan muuttuneet viime vuosikymmenten aikana. Vaikka henkilöstökoulutuksen osallistumisaste onkin noussut, suhteelliset erot ovat sitkeästi pysyneet jotakuinkin entisellään. Tässä katsannossa lainsäädännön vaikutusten yksi keskeinen arviointikohta onkin se, miten hyvin tämä kouluttautumisen tukimuoto palvelee niitä työntekijäryhmiä, jotka jäävät työnantajan tarjoaman koulutustoiminnan ulkopuolelle ja joiden kouluttaminen henkilöstökoulutuksella jää vähäiseksi.

Vuoden 2018 tietojen perusteella tiedämme, että lähes puolet tuen saajista on jo lähtökohtaisesti korkea-asteen tutkinnon suorittaneita, ja lähes kolme neljäsosaa hankkii tuen avulla korkea-asteen koulutusta. Aikuiskoulutustuki ei nykyisellään palvele vähän koulutettuja ja muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksiin nähden koulutusta eniten tarvitsevia. Kun aikuiskoulutustuen laskentamallia nyt uudistetaan siten, että koulutuksen hankkimisesta työn ohessa on määrä tulla aiempaa houkuttelevampaa, on lainsäädännän vaikutuksia arvioitava nimenomaan siitä näkökulmasta, miten uudistus palvelee entistä paremmin vähävaraisia ja vähän koulutettuja, jotta koulutuksen tasa-arvotavoitteen toteutumisesta onnistutaan pitämään kiinni. On hyvä, että kokoaikaisia opintoja ja työn ohessa tehtäviä opintoja koskevat vaatimukset suoritetuista opinto- tai osaamispisteistä eroavat toisistaan.

Erityisen ansiokkaana pidän niitä vaikutusarviointeja ja laskelmia, joita uudistuksen valmistelussa on tehty käyttämällä Työllisyysrahaston yksilötasoista aineistoa aikuiskoulutustuen käytöstä vuonna 2018. Vaikka laskelmat ovatkin staattisia, ne antavat kuitenkin tietopohjaa uudistukselle. Näiden laskelmien perusteella emme kuitenkaan tiedä, millaisia vaikutuksia väestön koulutuskäyttäytymiseen ja osallistumiseen muutokset saavat aikaan. Muun aikuiskoulutuksen ja koulutusjärjestelmän kehittämisessä tulee myöhemmin ottaa huomioon ne vaikutukset, joita nyt tehtävillä muutoksilla aikuiskoulutusetuuksiin lopulta on. Mikäli etuudet jäävät edelleen korkeasti koulutettujen ja suhteellisen

hyvätuloisten tukimuodoksi, muilla myöhemmillä uudistuksilla ei tule entisestään vahvistaa tätä epätasa-arvon säilymistä. Monesti epätasa-arvoisuutta luovat mekanismit vielä tukevat toisiaan ja näin niiden kerrannaisvaikutukset vain vahvistuvat, mikäli yhteisvaikutuksista ei olla tietoisia.

Lainsäädäntömuutoksen taustalla on myös erittäin kannatettava tarkoitus edistää tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin käytettävyyttä aikuiskoulutustuen maksamisessa. Se lisäksi, että näin voidaan vähentää monenlaista byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa, se voi tehdä hakijalle aikuiskoulutustuen hakemisen selkeämmäksi ja lisätä tuen ennakoitavuutta, mikä on tuen hakemista puntaroivalle henkilölle erittäin tärkeä asia lopullisen päätöksenteon kannalta. Hakemisen selkeys ja tuen ennakoitavuus tulevat mitä ilmeisimmin toteutumaan lainsäädännön muutoksen ansiosta, vaikka monia muita tuen käyttäjäryhmiin liittyviä vaikutuksia onkin vaikea etukäteen ennustaa. Aikuiskoulutustukeen liittyviä sähköisiä tietojärjestelmiä on syytä kehittää ajantasaiseen seurantaan, jotta tuen hakija ja käyttäjä voivat ennakoida toimeentuloaan.

Pidän tärkeänä, että Työllisyysrahasto todella kehittää asiakkaiden käyttöön laskurit, joiden avulla tuensaajat voivat arvioida omaa tilannettaan ja sitä, miten tukikauden aikaiset tulot vaikuttavat tuen kulumiseen ja opintosuoritusvaatimuksiin. Pidän myös tärkeänä, että lainsäädäntömuutoksen vaikutuksia sosioekonomisen ryhmien välisiin kouluttautumiseroihin seurataan.

Turussa 20. huhtikuuta 2020

Heikki Silvennoinen
kasvatustieteen professori
Turun yliopisto