SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

**Muistio**

16.12.2021

VN/31280/2021
VN/31280/2021-STM-1

# Selvitys aikuiskoulutustuen uudistuksen vaikutuksista

## 1 Johdanto

Aikuiskoulutustukea uudistettiin elokuun alusta 2020 alusta voimaan tulleella lailla aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttamisesta (450/2020). Muutos perustui hallituksen esitykseen HE 15/2020 vp.

Hallituksen esityksessä keskeisimpänä tavoitteena oli työmarkkinakeskusjärjestöjen tekemän aloitteen mukaisesti ensinnäkin kannustaa palkansaajia työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen edistämällä palkansaajien mahdollisuutta samanaikaiseen aikuiskoulutustuella opiskeluun ja työntekoon ja toiseksi kannustaa myös matalasti koulutettuja ja/tai matalapalkka-aloilla työskenteleviä työuran aikaiseen opiskelemiseen ja näin kannustaa työntekijöitä edistämään omaa osaamistaan, ja näin tavoitteena on myös edistää muutosta nykyistä tasa-arvoisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan etuuden käytössä.

Hallituksen esityksessä arvioitiin esityksen vaikutuksia ja otettiin kantaa seurannan tarpeeseen. Esityksessä todettiin, että täytäntöönpanoa ja vaikutuksia aikuiskoulutustuen käyttöön seurataan lain voimaantulosta alkaen. Seurannan tavoitteena on pystyä arvioimaan, miten ehdotetut työn ja opiskelun yhdistämiseen liittyvät korvaustason muutokset vaikuttavat etuuden käyttöön. Työllisyysrahasto seuraa jatkuvasti ja tuottaa hallinnolleen informaatiota opintojen ja työn yhteensovittamisesta, etuudensaajien sukupuolijakaumasta ja etuudensaajien koulutustaustasta.

Eduskunnan vastaus (HE 15/2020 vp- EV 54/2020 vp) hallituksen esitykseen sisälsi lausuman: " Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto toimittaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle selvityksen uudistuksen vaikutuksista 31.12.2021 mennessä."

Muutoksen vaikutuksia on seurattu yhteistyössä Työllisyysrahaston, virkamiesten, ja Kelan kanssa syksystä 2020 lähtien. Seuranta perustuu Työllisyysrahaston tilastotietojensa pohjalta tekemiin selvityksiin.

Tämä raportti vastaa eduskunnan selvityspyyntöön vaikutuksista, joita hallituksen esityksen HE 15/2020 vp mukaisella aikuiskoulutustuen uudistuksella on ollut.


| **Postiosoite** | **Käyntiosoite** | **Puhelin** | **Faksi** | **s-posti, internet** |
|---|---|---|---|---|
| **Postadress** | **Besöksadress** | **Telefon** | **Fax** | **e-post, internet** |
| **Postal Address** | **Office** | **Telephone** | **Fax** | **e-mail, internet** |
| Sosiaali- ja terveysministeriö | | | | |
| PL 33<br>00023 Valtioneuvosto | Meritullinkatu 8<br>Helsinki | 0295 16001<br>+358 295 16001 | 02951 63415<br>+358 2951 63415 | kirjaamo.stm@gov.fi<br>stm.fi |

## 2 Aikuiskoulutustuki ennen muutosta ja lakimuutoksen tavoitteet

Aikuiskoulutustukea myönnetään Suomessa asuville palkansaajille ja yrittäjille korvaukseksi opiskelun aikaisesta ansionmenetyksestä. Aikuiskoulutustuesta säädetään laissa aikuiskoulutusetuuksista (1276/2000) ja sen tarkoituksena on tukea palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitoa työuran aikana.

Ennen uudistusta aikuiskoulutustukea on käyttänyt vuosittain noin 25 000 (2019) henkilöä. Tukea ovat tyypillisesti hyödyntäneet verrattain nuoret, iältään korkeintaan 40-vuotiaat henkilöt. Tuen käyttö on ollut myös voimakkaan naisvaltaista. Tukea on hyödynnetty tutkintotavoitteiseen opiskeluun korkeakouluissa ja lähes puolella tuen saajista myös lähtötason koulutuksena on ollut korkea-asteen koulutus. Aikuiskoulutustuelle on lisäksi ollut tyypillistä, että sitä maksetaan kokoaikaisen työstä poissaolon perusteella.

Aikuiskoulutustuen uudistus tuli voimaan 1.8.2020. Uudistus koski palkansaajan aikuiskoulutustukea, eikä siihen sisältynyt merkittäviä yrittäjän aikuiskoulutustukea koskevia muutoksia. Uudistuksen tavoitteena oli työmarkkinakeskusjärjestöjen tekemän aloitteen mukaisesti kannustaa palkansaajia työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen edistämällä palkansaajien mahdollisuutta samanaikaiseen aikuiskoulutustuella opiskeluun ja työntekoon. Toisena tavoitteena oli kannustaa erityisesti matalasti koulutettuja ja/tai matalapalkka-aloilla työskenteleviä työuran aikaiseen opiskelemiseen sekä näin myös edistää muutosta nykyistä tasa-arvoisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan etuuden käytössä. Lisäksi uudistuksella pyrittiin edistämään tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin käytettävyyttä aikuiskoulutustukiasioiden käsittelyssä.

## 3 Seurannan toteutus

### 3.1 Termien selitykset

Lakiuudistuksen vaikutusta arvioitiin Työllisyysrahaston aineistolla etuuden käyttäjistä. Arvioinnissa keskityttiin aikuiskoulutustuen viime vuosien ns. *uusiin tuensaajiin.* Tällä tarkoitetaan henkilöä, joka käytti aikuiskoulutustukea tarkasteltavana tilastolukuvuotena ensimmäistä kertaa elämässään. Lukuvuodella tarkoitetaan tässä ajanjaksoa, joka alkaa 1.8. ja päättyy 31.7. Raportin kuvaajat keskittyvät lukuvuosien 2019–2020 ja 2020–2021 uusiin tuensaajiin. Uudet tuensaajat muodostivat enemmistön tuensaajista tarkastelujaksolla, mikä on odotettua, koska enimmäistukiaika on 15 kuukautta. *Vanhalla tuensaajalla* tarkoitetaan tässä raportissa henkilöä, joka on käyttänyt aikuiskoulutustukea tarkasteluajankohtaa aikaisemmin työurallaan.

Rajaamalla tarkastelu uusiin tuensaajiin saatiin erotettua lakiuudistuksen vaikutus puhtaimmillaan erilaisista uudistuksen siirtymäajan ilmiöistä. Aikarajauksella tuen käyttäjiä voitiin tutkia mahdollisimman yhteneväisessä tilanteessa ennen ja jälkeen juuri 1.8.2020 lakiuudistuksen näkökulmasta.

Yksi lakiuudistuksen tavoite oli, että tuki tavoittaisi paremmin matalapalkka-alalla työskentelevät. Työllisyysrahaston aineistosta kysymystä voitiin lähestyä aikuiskoulutustuen perusteena olevan palkan, eli perustepalkan kautta. Perustepalkka määritetään henkilön työ-, virka- tai muun palvelussuhteen vakiintuneista ansioista tukikautta edeltäneiden 12 kuukauden ajalta. Tehdyssä analyysissa tuensaajat on jaettu perustepalkan perusteella 1000 euron kokoisiin palkkaluokkiin. Alimman palkkaluokan 1000-2000 eur/kk voi ajatella edustavan matalapalkkaisia ja myös

2000-3000 eur/kk jää alle suomalaisten keski- ja mediaanitulojen.[1] Matalapalkkaisuus jätettiin Työllisyysrahaston toimesta sen tarkemmin määrittelemättä.

Muita raportissa käytettyjä termejä ovat

- *Sivutulo:* Tukikuukauden aikainen lakisääteinen etuus, palkka tai muu työtulo, joka vähentää henkilölle maksettavan aikuiskoulutustuen määrää. Ennen uudistusta aikuiskoulutustuessa oli käytössä 250 euron suuruinen suojaosa. Vasta suojaosan ylittävillä sivutuloilla oli vaikutus maksettavan tuen määrään.
- *Nollatuloinen*: Uuden tai vanhan lain piirissä oleva tuensaaja, jolla on tukikuukauden aikana sivutuloja 0-250 euroa. Vanhan lain piirissä tuensaajan sivutulot vaikuttavat aikuiskoulutustuen määrään vasta 250 euron suojaosan ylittävältä osalta, eikä suojaosan alittavia sivutuloja tämän vuoksi ole rekisteröity luotettavasti etuusjärjestelmiin. Tuen saajien vertailukelpoisuuden vuoksi raportissa on rajauduttu tutkimaan näin määriteltyjen nollatuloisten (0-250 euroa) joukkoja.

### 3.2 Vaikutusarvioinnin rajoitukset ja haasteet

Toimintaympäristöstä tulevat tekijät hankaloittavat lakiuudistuksen vaikutusten arviointia. Kesken lukuvuoden 2019-2020 alkoi covid-19-pandemia, jonka seurauksena Suomessa työttömyys ja lomautukset kasvoivat keväällä 2020 jo ennen lakiuudistuksen voimaantuloa. Molemmat olivat vielä lokakuussa 2021 korkeammalla tasolla kuin ennen pandemiaa. Tämä on vaikuttanut tuenkäyttöön, koska aikuiskoulutustuen myöntäminen edellyttää vähintään vuoden kestänyttä päätoimista työsuhdetta ja siitä myönnettyä opintovapaata. Pandemia vaikutti vuodesta 2020 alkaen myös opintoihin hakemiseen, opetustarjontaan sekä opetuksen järjestämiseen.

Uusilla tuensaajilla oli tietyin edellytyksin mahdollisuus laittaa hakemuksensa vireille ennen 1.8.2020 ja siten varmistaa, että tuki maksettaisiin vanhan lain mukaan, vaikka tuen maksaminen alkoi vasta lakiuudistuksen voimaantulon jälkeen. Viimeiset vanhan lain piirissä olevat uudet tuensaajat aloittivat tuen nostamisen helmikuussa 2021. Lukuvuosi 2020-2021 oli siis siirtymäaikaa, jolloin osalla uusista hakijoista oli mahdollisuus esimerkiksi henkilökohtaiseen optimointiin sen mukaan, kumman lain mukainen tuki näyttäytyi heille taloudellisesti kannattavampana tai hakutavaltaan sopivampana. Uudistuksen vaikutukset ovat paremmin arvioitavissa vasta, kun uusi laki on ollut voimassa pidemmän aikaa. Lukuvuoden 2021-2022 jälkeen voidaan tarkastella ensimmäistä puhtaasti uuden lain piirissä olevaa uusien tuensaajien vuosiluokkaa.

Koska arvioinnissa keskityttiin uusiin tuensaajiin, ei saatu tietoa, miten ihmiset käyttivät tukea kouluttautuakseen tuen avulla toistamiseen tai miten he palasivat saattamaan loppuun jo aiemmin tuettuja, kesken jääneitä opintoja. Aineistosta ei voitu myöskään tarkastella henkilöitä, jotka eivät hakeneet tai saaneet tukea. Täten ei ollut mahdollista arvioida esimerkiksi sitä, miten opintosuoritusvaatimuksen muutos vaikutti henkilöiden kiinnostukseen opiskella aikuiskoulutustuella.

## 4 Hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttaminen

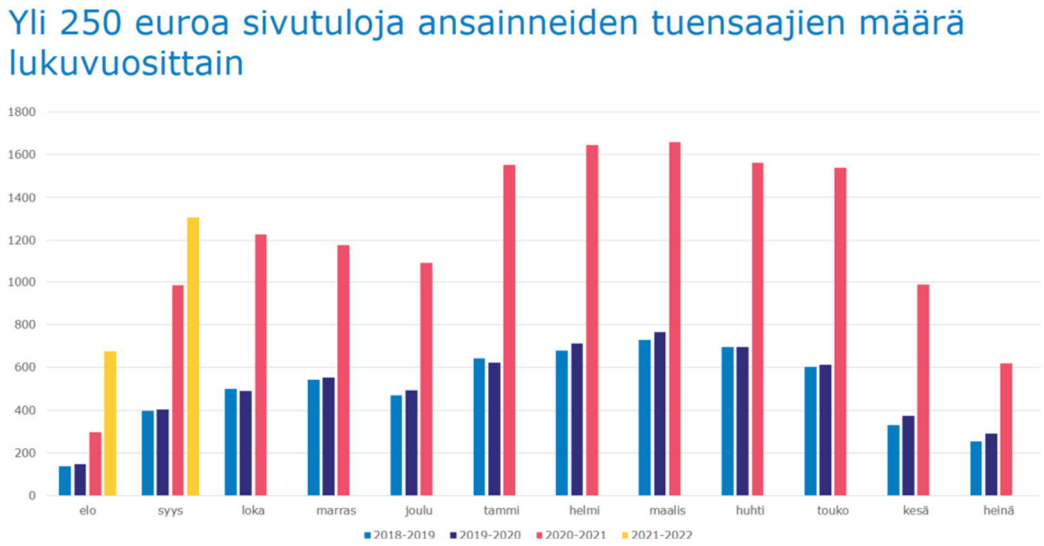
### 4.1 Koulutuksen ja työssäkäynnin yhdistäminen

Työssäkäynnin ja opiskelun yhdistämistä arvioitiin Työllisyysrahaston tukipäätösaineistosta tarkastelemalla, miten paljon ja miten yleisesti uusien tuensaajien joukko sai sivutuloja ennen ja jälkeen lakimuutoksen voimaantulon. Aineistosta ei ollut mahdollista selvittää, mistä tulolajeista (palkka, yrittäjätulo, muut tulonlähteet) sivutulot koostuivat. Aineistosta ei myöskään saatu tietoa, oliko

[1] Tilastokeskuksen vuoden 2020 palkkarakennetilaston mukaan kokoaikaisten palkansaajien kokonaisansioiden mediaani oli 3 217 ja keskiarvo 3599 euroa kuukaudessa.

sivutulopalkan maksanut opintovapaan myöntänyt työnantaja vai muu taho. Aineiston perusteella voitiin kuitenkin arvioida, että yleensä suurin osa sivutuloista oli palkkatuloa. Siksi työntekoa opintojen ohessa arvioitiin tässä tarkastelussa välillisesti tukikuukauden sivutulolla.

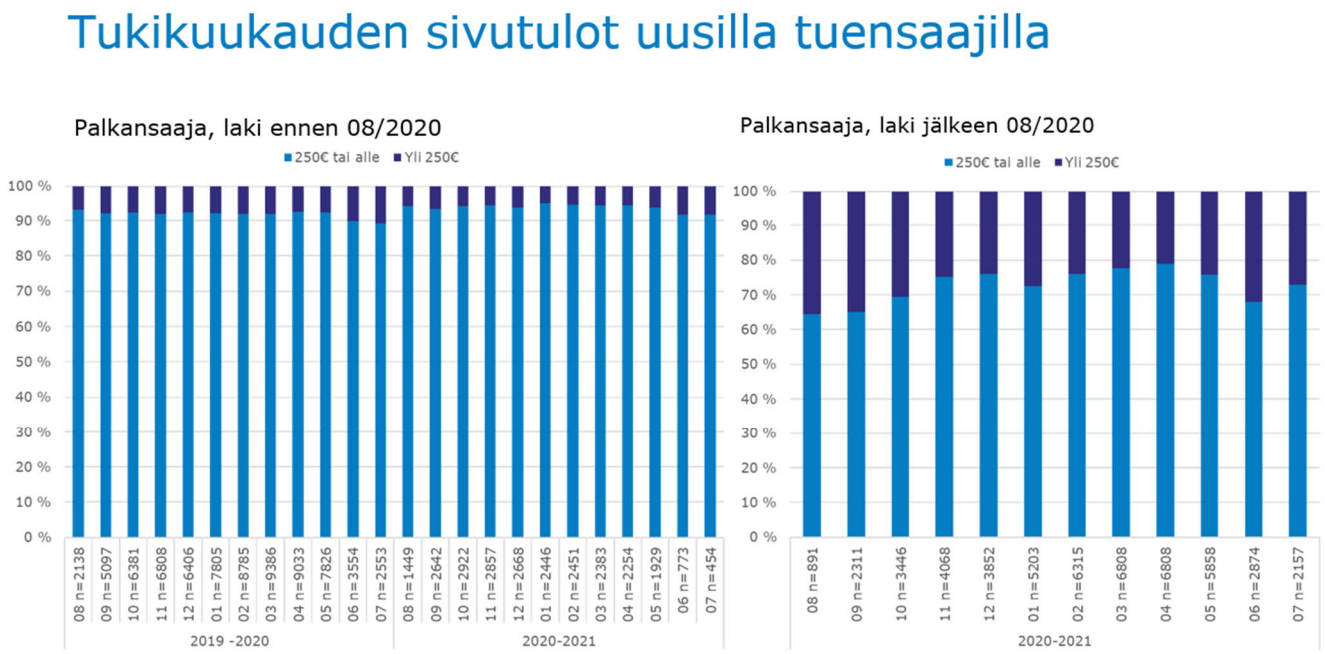
Uusien tuensaajien työssäkäynti tukikuukausien aikana lisääntyi tarkastelujaksolla selvästi lakimuutoksen jälkeen. Kaikilla mittareilla tarkastellen uuden lain piirissä olleiden tuensaajien sivutulot lisääntyivät edellisvuosiin verrattuna. Vanhan lain mukaan tukea saaneet puolestaan saivat sivutuloja poikkeuksellisen vähän. Moni opiskelupaikan saanut lienee valinnut vanhan lain, jossa etuus ilman työntekoa takasi paremman tulotason. Nämä viimeiset vanhan lain mukaan tukea hakeneet olivat lisäksi historiallisen hyvätuloinen joukko, kun tarkasteltiin tuen tason määrittäneen edeltävän 12 työkuukauden mediaanipalkkaa. Uuden lain mukaan tukea sai kuitenkin niin moni työtä ja opiskelua yhdistävä, että yhdessä tarkasteltuna lukuvuoden 2020–2021 uudet tuensaajat tekivät opintojen ohella aiempaa tuensaajajoukkoa enemmän töitä.




*Kuvio 1*

Niiden uusien tuensaajien, joilla sivutulo oli yli 250 euroa kuukaudessa, lukumäärä kasvoi selvästi heti uudistuksen tultua voimaan. Kuvio 1 näyttää, että heidän lukumääränsä on ollut vähintään kaksinkertainen edellisiin lukuvuosiin 2018-2019 ja 2019-2020 verrattuna. Syksyllä 2021, kun uudet tuensaajat ovat kaikki uuden eikä kukaan enää vanhan lain piirissä, tämä lukumäärä on kasvanut edelleen.

Kuvio 2 näyttää, miten ennen lakimuutosta tuki maksettiin yli 90-prosenttisesti täysimääräisenä eli tuensaajan sivutulo oli korkeintaan vanhan lain mukainen suojaosa 250 euroa kuukaudessa (vasemmanpuoleinen kuvio). Edeltävät vuodet olivat samankaltaisia kuvion lukuvuoden 2019–2020 kanssa. Uuden lain mukaan tukea saaneiden tukikuukausista 65–80 prosentissa sivutulo oli korkeintaan 250 euroa oikeanpuoleinen kuvio). Suurimmillaan yli 250 euron sivutuloja saaneiden osuus oli heti lukuvuoden 2020-2021 alussa elo- syyskuussa 2020. Tämän jälkeen yli 250 euron sivutuloja saaneiden osuus näyttää hieman pienentyneen. Tämä saattaa selittyä aiemmin mainittuun optimointikäyttäytymiseen liittyvästä valikoitumisesta, joka on saattanut olla voimakkainta lukuvuoden alussa. Lakiuudistuksen jälkeenkin yli puolet tukikuukausista maksettiin ilman tulojen sovittelua, eli kuukausittaisten sivutulojen mediaani oli edelleen nolla euroa.




*Kuvio 2*

Lakiuudistuksen jälkeen sivutulot olivat myös aiempaa suurempia. Kuvio 3 voidaan havaita, miten vanhan suojaosan ylittävät keskimääräiset sivutulot nousivat alle 800 eurosta yli 1000:een euroon. Lukuvuoden 2020-2021 osalta tarkastelussa ovat mukana sekä uuden että vanhan lain mukaan tukea saaneet. Aikuiskoulutustuensaajien työssäkäynti siis lisääntyi. Silti uudistuksen jälkeenkin yli puolena tuetuista kuukausista tuensaajat eivät käyneet töissä.



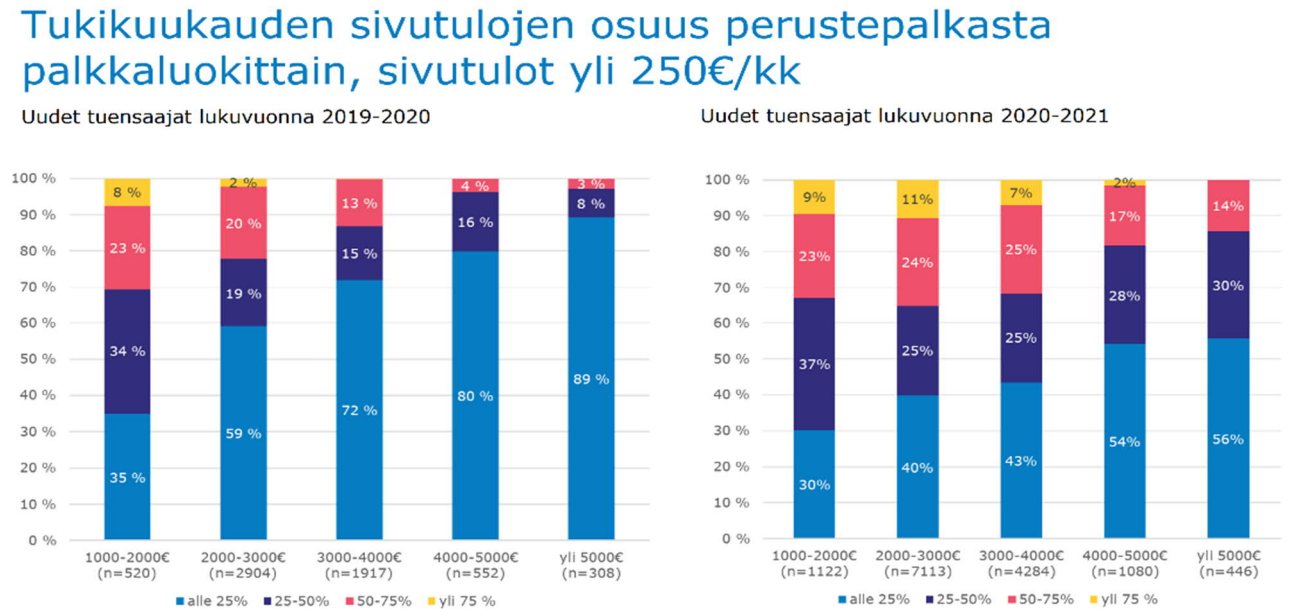

*Kuvio 3.*

Aikuiskoulutustukikauden aikaista työssäkäyntiä tutkittiin Työllisyysrahaston aineistosta myös suhteuttamalla henkilöiden tukikauden aikaiset sivutulot aikuiskoulutustuen perusteena olevaan

palkkaan (ns. perustepalkka). Tällä aikaisempaan ansaintakykyyn suhteutetulla sivutulolla arvioitiin välillisesti opintojen aikaiseen työssäkäyntiin käytettyä aikaa.

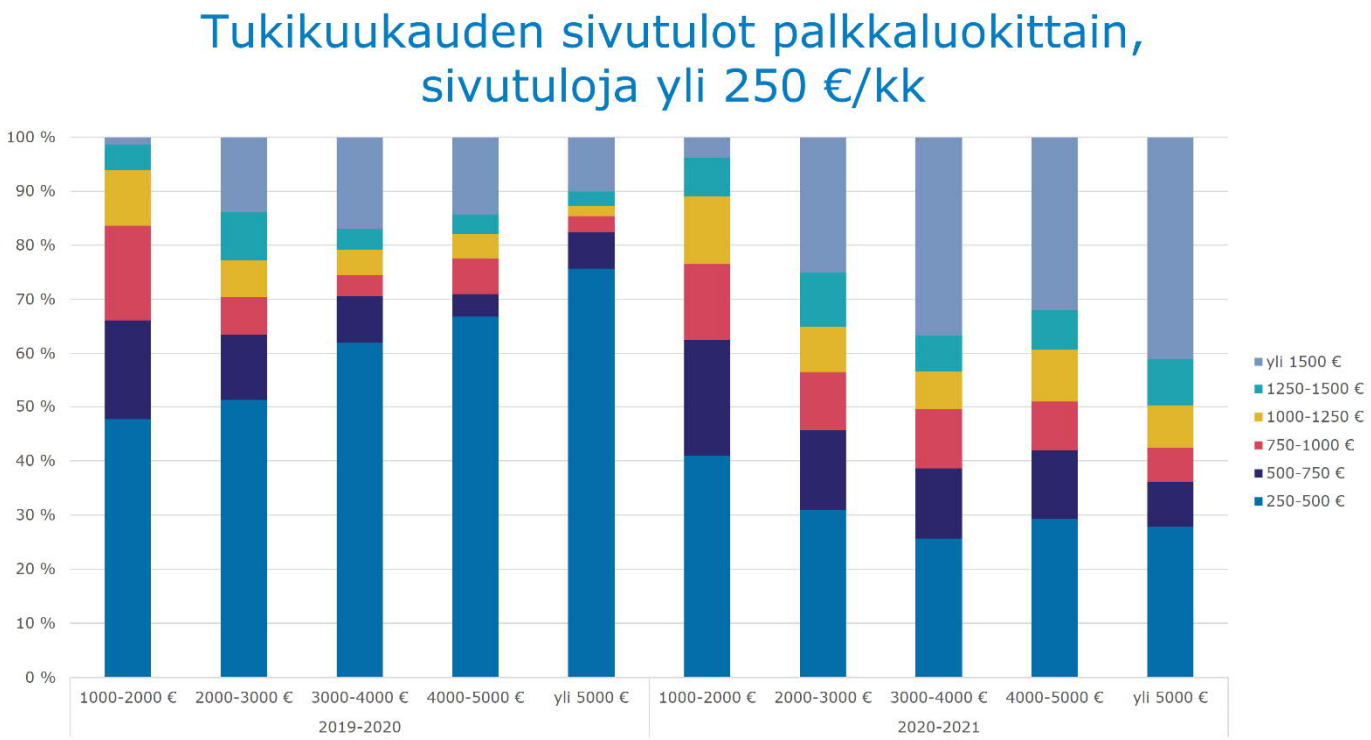
Kuviossa 4 on esitetty palkkaluokittain aikuiskoulutustuen saajien jakauma sivutulojen ja perustepalkan suhteen mukaan lukuvuosina 2019-2020 (ennen lakiuudistusta) ja 2020-2021 (lakiuudistuksen jälkeen). Tarkasteluun on rajattu uudet tuensaajat, joilla sivutuloja yli 250 euroa kuukaudessa.

Aikuiskoulutustuen perusteena olevan palkan ja sivutulojen välillä havaittiin olevan selvä yhteys: opintojen aikaisia sivutuloja suhteessa palkkaan hankittiin keskimäärin sitä enemmän, mitä pienempi opintoja edeltävä perustepalkka oli ollut. Lakimuutoksen jälkeen sivutuloja ansaittiin keskimäärin selvästi useammin ja enemmän kaikissa muissa palkkaluokissa, paitsi alimmassa 1000–2000 eur/kk. Siinä sivutulojen hankinta ei suuresti muuttunut lakimuutoksen jälkeen. Syytä tälle ei voi päätellä aineistosta. Eräs mahdollinen selitys on, että matalapalkkaryhmän ollut aina välttämätöntä tehdä keskimäärin paljon töitä opintojen ohella.




*Kuvio 4*

Siinä missä **Virhe. Viitteen lähdettä ei löytynyt.** esitti keskimääräisen sivutulon suhteessa tukea edeltäneeseen palkkatasoon, **Virhe. Viitteen lähdettä ei löytynyt.** näyttää sivutulon euroina. Nähdään, että lakimuutoksen jälkeen ylemmissäkin palkkaluokissa hankittiin euromääräisesti selvästi enemmän sivutuloa. Tämä lienee odotettua, koska uudistus kasvatti aikuiskoulutustuen tasoa yli 1000 euroa sivutuloa saaville.




*Kuvio 5*

### 4.2 Tuen käytön edistäminen matalapalkka-aloilla ja matalasti koulutettujen keskuudessa

Lakiesityksen tavoitteena oli kannustaa erityisesti matalapalkka-aloilla työskenteleviä ja/tai matalasti koulutettuja työuran aikaiseen opiskelemiseen. Kummassakaan ryhmässä ei havaittu merkitsevää muutosta lakimuutoksen jälkeen.

Matalapalkka-aloilla työskenteleviä arvioitiin Työllisyysrahaston aineistosta tuen perusteena olevan palkan perusteella. Matalapalkkaisimpien palkkaluokan 1000-2000 eur/kk osuus tuensaajista ei lakimuutoksen jälkeen merkitsevästi muuttunut. Se oli edellisvuosien tapaan 8–9 % sekä kaikista uusista tuensaajista että (vanhaa suojaosaa enemmän) sivutuloja saaneista. Myöskään seuraavan palkkaluokan 2000–3000 eur/kk osuus kaikista tuensaajista ei muuttunut vaan oli edelleen 46-47 %. Tässä palkkaluokassa sivutulot kuitenkin yleistyivät. Palkkaluokkaan kuuluvien osuus kaikista sivutuloja saaneista sen sijaan kasvoi 47 prosentista (2019–2020) 51 prosenttiin (2020–2021).

Matalasti koulutettuja arvioitiin henkilön aikuiskoulutustuella tuettuja opintoja edeltäneen koulutustason perusteella. Käytettävissä olevasta aineistosta henkilön aikaisempi koulutus oli mahdollista luokitella kolmeen luokkaan: peruskoulu, toinen aste tai korkeakoulu (ammattikorkeakoulu, yliopisto tai korkeakoulu). Työllisyysrahaston aineistosta havaittiin, että lukuvuosina 2018–2021 vähiten koulutettujen, vain peruskoulun käyneiden osuus uusista tuensaajista pysyi 2 prosentin tuntumassa niistä tuensaajista, joiden koulutustausta on tiedossa. Muidenkin koulutusasteiden osuus on pysynyt suunnilleen samana vuodesta toiseen ilman havaittavaa muutostrendiä: korkeakoulun suorittaneiden osuus vaihteli välillä 50-53 %.

Vertailun vuoksi: Tilastokeskuksen tilastoissa matalimmin koulutettujen, pelkän peruskoulun suorittaneiden osuus 15–74-vuotiaista työllisistä on pysytellyt vuosikaudet 12 prosentin tuntumassa. Vuonna 2019 nuorista, 20–34-vuotiaista miehistä 18 % ja naisista 12 % oli vailla toisen asteen tutkintoa. Koska vain peruskoulun käyneiden osuus pysyi varsin vaatimattomana, toistaiseksi ei ole selkeää todistetta, että lakiuudistus olisi onnistunut lisäämään vähiten koulutettujen uudelleenkouluttautumista aikuiskoulutustukea hyödyntämällä.

### 4.3 Tulorekisterin tietojen hyödyntäminen ja asiakaskokemus

Työllisyysrahasto aloitti tulorekisterin palkkatietojen hyödyntämisen etuuskäsittelyssä 1.1.2020, 8 kuukautta ennen lakimuutoksen voimaantuloa. Tammi-heinäkuussa 2020 ensimmäisten täysimääräisten ja soviteltujen hakemusten ensimmäisistä päätöksistä 54 prosentissa voitiin hyödyntää tulorekisterin palkkatietoja tuen perusteena olevan palkan määrittämiseen. Samalla ajalla sivutulollisten, soviteltujen hakemusten käsittelyssä 78 prosentissa hyödynnettiin tulorekisterin tietoja.

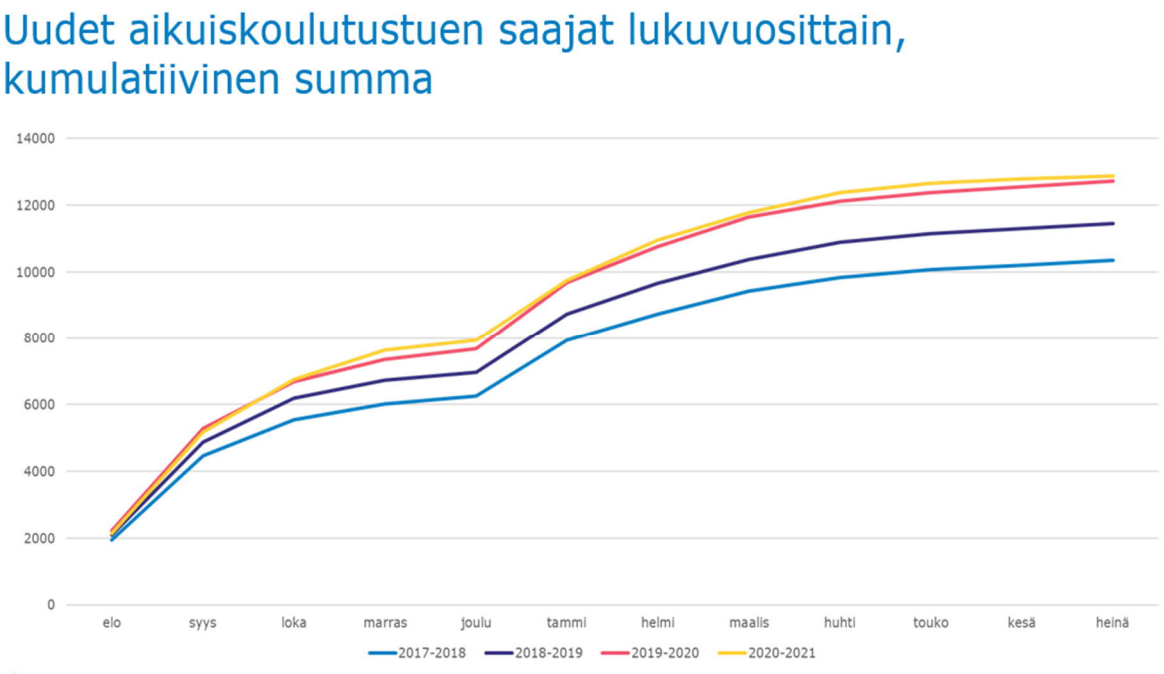
Aikuiskoulutustuen lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli edistää tulorekisterin palkkatietojen käytettävyyttä tuen perusteena olevaa palkkaa ja määrää määritettäessä. Lakimuutos 1.8.2020 muutti tuen hakemisen mallia, jonka vuoksi käsiteltävien hakemusten määrät kasvoivat merkittävästi. Työllisyysrahasto otti käyttöön uuden käsittelyjärjestelmän, jotta palveluprosessi olisi laadukas, tehokas ja tuottaisi hyvää asiakaskokemusta. Käsittelytyössä hyödynnetään sekä ensi- että maksuhakemuksissa Tulorekisteristä saatavia palkka- ja etuustietoja. Ensihakemuksissa asiakkaalle arvioidaan tuen suuruus perustepalkan mukaan ja maksuhakemuksissa tulorekisteritietojen perusteella lasketaan kuukausittain tuen määrä. Vuonna 2021 tammi-heinäkuussa tulorekisteriä pystyttiin uuden lain piirissä olevien hakijoiden kohdalla hyödyntämään tuen perusteena olevan palkan määrityksessä 66 prosentissa myönteisistä ensipäätöksistä. Maksuhakemuskäsittelyssä asiakas voi myös valita automaattisen päätöksenteon, joka syksyyn 2021 mennessä tuotti jo noin 60 % maksupäätöksistä. Tulorekisteritietojen hyödyntämisastetta pyritään koko ajan parantamaan pienillä prosessi- ja toimintatapamuutoksilla.

Aikuiskoulutusetuuden saajien kokonaistyytyväisyys asiointiin Työllisyysrahaston kanssa laski lakimuutoksen myötä (Taloustutkimuksen tekemä tutkimus). Asiakastyytyväisyyskyselyyn 1-6/2020 vastanneista 79% (n=452) oli erittäin tai hyvin tyytyväisiä asiointiin, kun osuus lakimuutoksen jälkeen vastaavana aikana vuonna 2021 oli 70% (n=395). Vastauksista ei voi suoraan päätellä, miltä osin tyytyväisyyden lasku johtuu lakimuutoksesta tai sen välillisistä vaikutuksista. Asiakaspalautteissa näkyy kuitenkin asiakkaiden kokemus tuen hakemisen malliin liittyvistä haasteista, kuten epävarmuus etuuden saamisedellytyksistä ja epäselvyydet etuuden suuruuden määräytymisperusteiden soveltamisessa omaan tilanteeseen. Myös sivutulojen huomiointi maksuajankohdan mukaan on herättänyt asiakkaissa hämmennystä.

## 5 Vaikutus aikuiskoulutustuen käyttöön

### 5.1 Muutokset aikuiskoulutustuen saajajoukossa

Tuen käyttäjäkunnan kasvutahti lähes pysähtyi lukuvuonna 2020–2021 (Kuvio 6). 12 886 uutta tuensaajaa merkitsi noin 1 prosentin kasvua verrattuna edelliseen, ennätyslukuvuoteen 2019–2020, jolloin tuensaajia oli 11 % enemmän kuin lukuvuonna 2018-2019.




*Kuvio 6*

Miehet olivat uudistuksen jälkeenkin selkeästi aliedustettuna tuensaajien joukossa. Miesten osuus pysytteli lukuvuosina 2018–2021 24–25 prosentissa uusista tuensaajista. Lukuvuonna 2020–2021 uuden lain piirissä etuutta sai jopa edellisvuosia vähemmän miehiä (23 %) kuin vanhan lain piirissä (25 %).

Tuensaajajoukossa nähtiin yksi selkeä ja mittava ero edellisvuosiin. Opintovapaan myöntäneen työnantajan toimialajakaumassa ei ole useimmiten ollut suurta muutosta lukuvuosien välillä. 2020–2021 jakauma kuitenkin poikkesi selvästi edellisistä: Terveys- ja sosiaalipalvelujen sekä koulutuksen päätoimialoilta tulleiden tuensaajien osuudet pienenivät. Julkinen hallinto, maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus –päätoimialan osuus puolestaan kasvoi eniten ainakin 6–7 vuoteen.

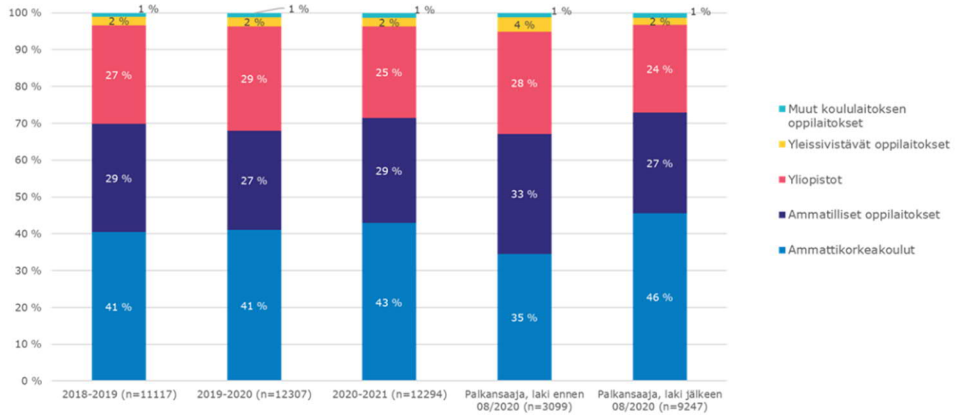
Lakiuudistus ja covid-19-pandemia osuivat samaan lukuvuoteen. On vaikea selvittää tilastoista, miten nämä ovat voineet vaikuttaa siihen, miltä aloilta opiskelemaan on hakeuduttu tai onko terveys- ja sosiaalipalvelun aloilta saatu opintovapaata yhtä helposti kuin aikaisemmin.

Uusien tuensaajien ikäjakaumassa ei lakimuutoksen astuttua voimaan syntynyt merkittävää eroa aikaisempiin vuosiin verrattuna. Jonkinlaista eriytymistä laeittain tapahtui: vanhan lain piirin hakeutui enemmän nuoria ihmisiä ennen kaikkea ikäluokassa 26–35-vuotta.

### 5.2 Muutokset tuetussa opiskelussa

Tutkintoon johtavan koulutuksen suosio ei laskenut lukuvuonna 2020–2021 vaan oli edellisvuosien tapaan tavoitteena melkein 80 prosentilla uusista tuensaajista. Uuden lain piirissä opiskeltiin tosin hienoisesti useammin tutkintoa pienempiä opintokokonaisuuksia. Tästä ei vielä voida päätellä, onko kyse lakiuudistuksen vaikutuksesta vai uusien tuenhakijoiden henkilökohtaisesta optimoinnista, kun ennen 1.8.2020 on ollut vielä mahdollista vaikuttaa hakemuksen lähettämispäivällä siihen, kumman lain piirissä tuensaaja on. Johtopäätöksiä siitä, lisääkö lakiuudistus lyhyiden koulutusten suosiota, voidaan paremmin tehdä vasta lukuvuoden 2021–2022 lopulla, jolloin kaikki uudet tuensaajat ovat uuden lain piirissä.

Yliopistossa, mukaan lukien avoin yliopisto, opiskelun osuus laski uudistuksen voimaantulon jälkeen pari prosenttiyksikköä alemmalle tasolla kuin vuosiin. Ammattikorkeakoulu vahvisti ykkössijaansa tuensaajien eniten suosimana oppilaitostyyppinä. Toisen asteen oppilaitosten suosiossa ei kokonaisuutena tapahtunut selkeää muutosta puoleen tai toiseen, vaikka suosion eriytymistä laeittain havaittiinkin (Kuvio 7).




*Kuvio 7*

Tuensaajajoukon suuntautumisessa eri koulutusaloille ei nähty merkittävää muutosta. Lakimuutoksen jälkeen perinteisesti suurimmat koulutusalat: sosiaali-, terveys ja liikunta-ala sekä yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala kasvattivat osuuttaan pari prosenttiyksikköä kumpikin. Näissä tapahtui myös laeittain tarkasteltuna selvä eriytyminen lukuvuonna 2020–2021: vanhan lain piirissä näille aloille kouluttautuvien osuus kaikista uusista tuensaajista osuus putosi ja uuden lain piirissä kasvoi verrattuna aiempiin vuosiin.

## 6 Lopuksi

Syitä siihen, että tuensaajajoukoissa laeittain tarkasteltuna oli eroja lakimuutoksen voimaantulon jälkeen (luvut 4 -5), ei voida tietää varmasti. Lakimuutoksen käyttäytymisvaikutusten ennustamista oli pidetty vaikeana jo hallituksen esityksessä, eikä arviointiin ollut käytettävissä tukihakemusten ja tuen käytön lisäksi muuta sellaista aineistoa, josta todistusvoimaista selitystä olisi voinut etsiä.

Hyödynnettäessä tilastotietoja seurannassa ja tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa, normaalitilanteessakin, lainsäädäntöuudistusten vaikutusten erottaminen luotettavasti muiden tekijöiden vaikutuksesta on usein vaikeaa. Nykyisessä poikkeuksellisessa tilanteessa (pandemia) tämä rajoite korostuu voimakkaasti. Normaalitilanteessa esimerkiksi äkillisen lainsäädäntömuutoksen jälkeiseen ajankohtaan ajoittuva muutos esimerkiksi etuuden saajamäärissä tai ryhmän koostumuksessa voidaan olettaa melko luotettavasti liittyvän lainsäädäntömuutokseen. Erilaisilla tilastotieteellisillä menetelmillä tätä analyysiä voidaan syventää, ja mikäli tarjolla on esimerkiksi eri ryhmien välisiä vertailuasetelmia tai erilaisia määräytymisperusteiden epäjatkuvuuskohtia, saadaan jo tieteelliset kriteeritkin täyttäviä analyysituloksia.

Aikuiskoulutustuen muutosten voimaan tullessa ja edelleen vaikuttavassa poikkeuksellisessa tilanteessa ongelmaa on kuitenkin vaikea ratkaista monimutkaisillakaan tilastotieteellisillä menetelmillä. Koronakriisin vaikutukset vaihtelevat niin toimialoittain ja ammattiryhmittäin kuin alueittainkin. Lisäksi epidemian eri aallot voivat aiheuttaa ajallista vaihtelua. Sitä miten kriisi eri ryhmissä heijastuu koulutukseen hakeutumiseen tai esimerkiksi koulutuksen aikaiseen työskentelyyn on vaikea hahmottaa ja taustalla olevien tekijöiden erottaminen käytössä olevista tilastoaineistoista on haastavaa. Tämän johdosta on vaikea myöskään erottaa aikuiskoulutustuen uudistuksen vaikutusta koronakriisin vaikutuksista. Lisäksi samanaikaisesti on voinut tapahtua muita muutoksia esimerkiksi koulutustarjonnassa, jotka ovat myös vaikuttaneet koulutukseen hakeutumiseen.

Tilastoanalyysin perusteella voidaan todeta seuraavat uudistuksen vaikutukset:

- Tuensaajien työssäkäynti tukikuukausien aikana lisääntyi tarkastelujaksolla selvästi lakimuutoksen jälkeen. Kaikilla mittareilla tarkastellen uuden lain piirissä olleiden tuensaajien sivutulot lisääntyivät edellisvuosiin verrattuna.

- Lakiesityksen tavoitteena oli kannustaa erityisesti matalapalkka-aloilla työskenteleviä ja/tai matalasti koulutettuja työuran aikaiseen opiskelemiseen. Kummassakaan ryhmässä ei havaittu merkitsevää muutosta lakimuutoksen jälkeen.

- Miehet olivat uudistuksen jälkeenkin selkeästi aliedustettuna tuensaajien joukossa. Miesten osuus pysytteli lukuvuosina 2018–2021 24–25 prosentissa uusista tuensaajista.

- Tutkintoon johtavan koulutuksen suosio ei laskenut lukuvuonna 2020–2021 vaan oli edellisvuosien tapaan tavoitteena melkein 80 prosentilla uusista tuensaajista. Uuden lain piirissä opiskeltiin tosin hieman useammin tutkintoa pienempiä opintokokonaisuuksia.