Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp)

Kiitän eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua aiheesta. Lausuntoni keskittyy seuraavaan:

- Nykymuotoisen aikuiskoulutustuen lakkauttaminen
- Aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistäminen

On perusteltua lakkauttaa nykymuotoinen aikuiskoulutustuki:

a) Aikuiskoulutuksen tuotto yksilölle ja yhteiskunnalle on heikko

Aikuisten työssäkäyvien henkilöiden koulutus on kallista koulutuksen vaihtoehtoiskustannuksien takia. Koulutuksen tulisi tuottaa merkittäviä positiivisia hyötyjä, jotta sillä saataisiin katettua opintojen aikaiset tulomenetykset. Tutkimustulosten mukaan opintojen aloittaminen vaikuttaa yksilön ansiotuloihin ja työllisyyteen negatiivisesti useiden vuosien ajan, ja pieni positiivinen tulovaikutus voi näkyä vasta 8–10 vuoden kuluttua opintojen aloittamisesta (Seuri 2023; Kauhanen 2021; Kauhanen ja Virtanen 2021).

On epävarmaa, missä määrin aikuiskoulutustuki nostaa aidosti opintojen aloittamista. Seuri (2023) raportoi, että vuoden 2010 aikuiskoulutustuen uudistus lisäsi tuen käyttöä, muttei johtanut opintojen aloittamisen lisääntymiseen. Henkilöt, jotka saavat aikuiskoulutustukea, saattavat siis aloittaa opinnot ilman aikuiskoulutustukea. Tämänhetkisen tutkimuskirjallisuuden valossa aikuiskoulutustuen ja yleisemmin työssä olevien aikuiskoulutuksen hyödyt ovat varsin pieniä.

Hallituksen esityksen arvio julkisen talouden säästöstä syntyy työllisyyden parantumisen kautta. Esityksen arvio, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen kasvattaa työllisyyttä noin 10 000 henkilötyövuodella, on kokoluokaltaan realistinen, kun huomioidaan, että aikuiskoulutustuella opiskelevat ovat vakiintuneesti työelämässä.

b) Tuki kohdentuu julkisen talouden näkökulmasta väärin

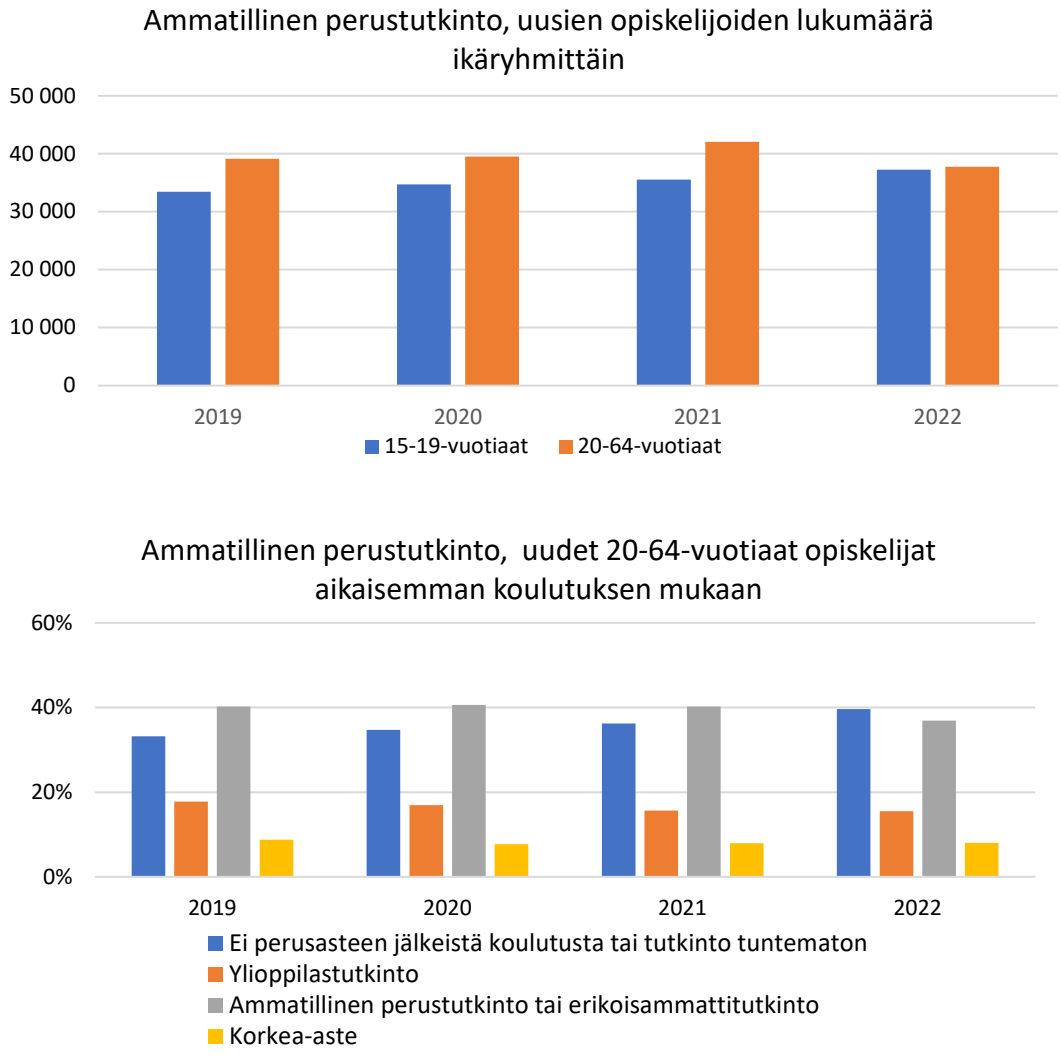
Aikuiskoulutustuen saamisen ehtona on mittava kahdeksan vuoden työhistoria. Se on siis suunnattu työssäkäyville henkilöille, jotka ovat jo kiinnittyneet työmarkkinoilla varsin onnistuneesti. Koulutus kasautuu näin niille henkilöille, joilla on jo valmiiksi keskimääräistä enemmän koulutusta. Julkiset koulutuspanokset tulisi kohdistaa siten, että hyödyt ovat mahdollisimman suuria kustannuksiin nähden. Kauhasen ja Virtasen (2021) tulosten mukaan tämä tarkoittaa tuen kohdennusta aikuisiin, jotka pyrkivät nostamaan koulutustasoaan. Myös teoreettinen kirjallisuus tukee johtopäätöstä, että julkisen sektorin tulisi kohdentaa resursseja nimenomaan koulutuksessa aliedustettuihin ryhmiin.

c) Aikuisopiskelijat voivat syrjäyttää nuoria opinnoista tai/ja viedä heiltä resursseja

Aikuisten koulutukseen liittyvästä keskustelusta unohtuu usein, että mitä se tarkoittaa muiden mahdollisten opiskelijoiden eli nuorten näkökulmasta. Koulutuksen tarjontarajoitteiden vuoksi aikuisopiskelijalle mennyt opiskelupaikka voi olla pois muilta opintoihin haluavilta. Mikäli

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

aikuiskoulutustukea saavat aikuiset syrjäyttävät opinnoista nuoria opiskelijoita tai vievät heiltä resursseja, niin aikuiskoulutuksen kokonaisvaikutukset voivat olla negatiivisia.



Kuvio 1. Ammatillinen perustutkinto 2019–2022. Lähde: vipunen.fi

Kuvion 1 yläosa kuvaa alle 20-vuotiaiden ja 20–64-vuotiaiden uusien opiskelijoiden lukumäärää ammatillisen perustutkinnon osalta. Ammatillisen koulutuksen piirissä on suuri määrä aikuisia henkilöitä. Kuvion alaosa näyttää vielä erikseen, kuinka suurella osalla 20–64-vuotiaista on jo valmiiksi tutkinto. Ammatillista perustutkintoa suorittavista suurella osalla, lähes puolella, on jo valmiiksi ammatillinen tai korkea-asteen tutkinto. Kauhasen ja Virtasen (2021) kustannus–hyötyanalyysit osoittavat, että aikuiskoulutuksen taloudelliset hyödyt eivät riitä kattamaan sen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia, jos se ei johda koulutustason nousuun. Aikuisten moninkertaista tutkintokoulutusta tulisi tarkastella kokonaisuutenaan aikaisempaa kriittisemmin.

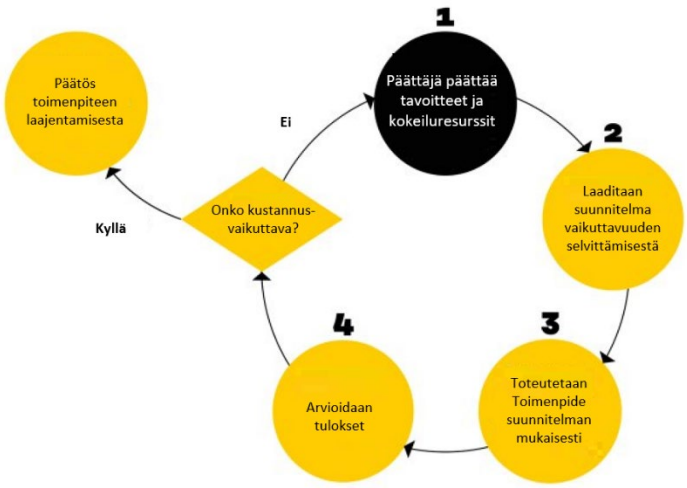
Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

On perusteltua luoda tilalle uusia kohdennettuja tukimuotoja:

Julkisella sektorilla on tärkeä rooli korjata markkinapuutteita koulutukseen liittyen. Tutkimuskirjallisuuden valossa ei ole selvää missä määrin ja kuinka työssä olevien aikuisten koulutusta tulisi tukea. Koulutuksella on tapana kasaantua niille, joilla on jo sitä paljon. Tutkimuskirjallisuus ei myöskään tunne kustannustehokkaita keinoja lisätä aliedustettujen ryhmien kouluttautumista.

Suomalaisilla päättäjillä on hyvät mahdollisuudet kehittää jatkuvan oppimisen tukea ja uudenlaisia koulutusmuotoja. Sen sijaan, että jatkuvan oppimisen tueksi luotaisiin yksi rahoitusmalli ilman etukäteistietoa tukimuodon toimivuudesta, on mahdollista edistää asiaa järjestelmällisten kokeilujen avulla.

Kokeilutoiminta voitaisiin järjestää esimerkiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kautta. Päättäjien tulisi määrittää kokeiluille tavoitteet ja tarvittavat resurssit, ja vaatia, että kokeilut tuottavat aidosti tietoa päätöksenteon tueksi. Kokeilut eivät saa typistyä hallinnon tyypillisiksi kehittämishankkeiksi, joista ei opita mitään. Erilaisia kokeiluita tulisi olla porrastetusti käynnissä useita, sillä tietotarpeet aikuiskoulutukseen liittyen ovat merkittäviä. Resurssit kohdentuisivat kuitenkin jo heti kokeilun aikana tarkasti haluttuihin henkilöryhmiin. Kuvio 2 havainnollistaa mahdollista prosessia.



Kuvio 2. Suositus aikuiskoulutuksen ja eri tukimuotojen kehittämisen malliksi

Havainnollistavia esimerkkejä:

1. Sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset käyttävät nykyisellään merkittävän osan aikuiskoulutustuesta. Kokeilun aikana vain *puolelle* ehdot täyttävistä SOTE-sektorin hakijoista myönnettäisiin nykyisen aikuiskoulutustuen tasoinen tuki. Jako tuen saajiin tehtäisiin joka kuukauden lopussa arpomalla, samalla rajaten, että henkilö voi hakea tukea vain kerran 12 kuukauden aikana. Näin toimien, voidaan ajan myötä verrata tukea saavia henkilöitä muihin hakijoihin, ja tuottaa luotettavia arvioita tukimuodon vaikuttavuudesta ja

kustannustehokkuudesta. Samalla varmistuu, että tuki kohdentuu halutun toimialan työntekijöille.

2. Oppisopimuskoulutuksen käyttö on Suomessa edelleen varsin vähäistä. Oppisopimuskoulutus voisi kuitenkin olla yksi mahdollinen keino kohdentaa koulutusresursseja koulutuksessa aliedustettuihin ryhmiin. Kokeilun aikana voitaisiin esimerkiksi testata uusia tukimuotoja, jotka muuttavat niin oppijan, koulutuksen järjestäjän kuin työnantajan kannustimia osallistua ja mahdollistaa oppisopimuskoulutuksen järjestämistä työpaikalla.
3. Suomessa suoritetaan paljon tutkintoja tutkintojen perään. Olisi tärkeää selvittää laajojen kokeilujen avulla, että voitaisiinko useamman tutkinnon suorittamisen sijaan siirtyä tekemään tutkinnon osia tai muita lyhyempiä oppimiskokonaisuuksia. Näin henkilöt olisivat nopeammin työmarkkinoiden käytettävissä verrattuna perinteiseen tutkintokoulutukseen.

Yhteenveto

Taloustieteen näkökulmasta aikuiskoulutustuki on ongelmallinen tukimuoto. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että se kohdentuu niin selvästi väärille henkilöille, ja että sen arvioitu taloudellinen tuotto on heikko itse yksilölle ja yhteiskunnalle. Toisaalta on tärkeää muistaa, että tuen saajien joukossa on todennäköisesti sellaisia työntekijäryhmiä, joille aikuiskoulutustuki on tärkeä ja jopa ainoa keino parantaa työssä jaksamista. Jo tästä syystä nykymuotoisen aikuiskoulutustuen tilalle on perusteltua rakentaa uusia elementtejä. Uusien tukimuotojen tulisi olla aikaisempaa kohdennetumpia, ja niitä tulisi kehittää työmarkkinoiden muuttuvan kysynnän mukana joustavasti tietoon perustuen.

Helsingissä 18. päivänä maaliskuuta 2024

Hannu Karhunen
tutkimusohjaaja
Työn ja taloudentutkimus LABORE

Viitteet

Kauhanen, A. (2021). The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes. Education Economics, 29(6), 651–669.

Kauhanen, A. ja Virtanen, H. (2021), Heterogeneity in the labor market returns to adult education, Etla Working Papers No. 91.

Seuri, A. (2023). Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys, Opetus- ja Kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13.