18.3.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Viite: Lausuntopyyntönne

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 8/2024 aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi. OAJ on lausunut aiemmin hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntopalvelussa joulukuussa 2023 sekä sivistysvaliokunnalle 7.3.2024.

Hallituksen esityksen tavoitteeksi mainitaan julkisten menojen vähentäminen ja työllisyyden lisääminen. OAJ:n näkemyksen mukaan kumpikaan näistä tavoitteesta ei eksplisiittisesti tule toteutumaan lakkautuksen seurauksena. Jäljempänä esitetyin perustein OAJ esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta:

1) ottaa kantaa hallituksen esityksessä kerrottuihin työllisyysvaikutuksiin ja niiden luotettavuuteen ja pyytää kuultavaksi tahoja, jotka voivat erityisesti arvioida niiden luotettavuutta sekä kasvatus- ja koulutus- ja tutkimussektorilla että sosiaali- ja terveysalalla.

2) vaatii nykyisen aikuiskoulutustuen jatkumista siirtymäajalla siihen saakka, kunnes uusia toimivia ja kannustavia tapoja kouluttautua työuran aikana on valmiina käyttöön otettavaksi.

3) ottaa kantaa molempien sekä aikuiskoulutustuen että vuorotteluvapaan saman aikaisen lakkauttamisen yhteisvaikutukseen alojen veto- ja pitovoimaan sekä työssäjaksamiseen kasvatus- koulutus- ja tutkimussektorilla sekä sosiaali- ja terveysalalla.

4) arvioi aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia erityisopetuksen järjestämiseen ja oppimisen tuen uudistuksen toteutumiseen.

5) arvioi kuntatyönantajan ja koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia järjestää henkilöstölleen aikuiskoulutustuella aiemmin toteutettuja opintoja.

1 Esitys ei vähennä julkisia menoja laajemmin tarkasteltuna

Hallituksen esityksessä todetaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää julkisia menoja 175 M€, vuorotteluvapaan lakkauttaminen 27 M€ ja ammattitutkintostipendin lakkauttaminen 11,5 M€.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta arvoitu julkisten menojen säästö 175 miljoonaa euroa kohdistuisi lähes kokonaan työllisyysrahaston rahastoon. Palkansaajien aikuiskoulutustuki on rahoitettu 1.8.2017 alkaen työttömyysvakuutusmaksun tuotoista ei valtion varoista. Ainoastaan yrittäjän aikuiskoulutustuki (joita tuen saajissa hyvin vähäisesti) on ollut valtion rahoittama.

Hallituksen toimesta on tuotu esille, että jatkossa aikuiskoulutusta tulisi järjestää esimerkiksi enemmän niin, että työnantaja maksaa työntekijälle palkallista opintovapaata. Koska aikuiskoulutustuen käyttäjistä suuri osa on julkisen sektorin työntekijöitä, eivät julkisen sektorin menot vähenisi, vaan siirtyisivät esimerkiksi kuntatyönantajan tai hyvinvointialueen vastuulle. Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustilanteen ollessa heikko voi osaamisen tasoon ja ihmisten työmarkkinakelpoisuuteen tulla notkahdus. Uutta kouluttautumismallia odottaessa varhaiskasvatuksen, erityisopetuksen ja ammatillisten aineiden opettajankelpoisuuksien suorittamiseen voi tulla pidempikin tauko.

Hallitusohjelman mukaan kunnille korvataan täysimääräisesti uudet velvoitteet. Lakkauttamalla aikuiskoulutustuki ja tuomalla esille, että sen tilalla jatkossa kuntatyönantajan pitää vastata itse työntekijöiden koulutustarpeista ja osaajapula-aloilleen osaajien kouluttamisesta (esimerkiksi varhaiskasvatus ja erityisopetus), on kyseessä uusi velvoite, vaikka siitä ei täsmällisesti lailla säädettäisi.

Hallitus on kaavaillut toki muitakin tapoja kouluttautua aikuiskoulutustuen lakatessa. Uusia malleja pohtivan sosiaali- ja terveysministeriön työuran aikaista oppimista pohtivan työryhmän esityksistä useat tulevat aiheuttamaan vähintään nykyisen aikuiskoulutustuen kustannusten verran kustannuksia. Lisäksi kustannuksia syntyy uuden mallin ja rakenteen kehittämisestä ja käynnistämisestä. Nykyisellä rahoittajalla Työllisyysrahastolla on jo rakenteet ja osaaminen olemassa ja työttömyysvakuutusmaksut ovat toimiva rahoitusmalli. Nykyisen mallin uudistaminen ja esim. myöntämiskriteerien vuosittainen tarkistaminen olisi taloudellisesti paras vaihtoehto jatkuvan oppimisen varmistamiseksi nykyisessä osaajapulassa.

Vuorotteluvapaan kohdalla 27 miljoonan euron säästöarvio on tehty hyödyntäen vanhaa tutkimusta (Junka, Korkeamäki, Rokkanen, Uusitalo, 2009 ”Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset”), joten arvion luotettavuus on kyseenalainen. Lisäksi, jos vuorotteluvapaajärjestelmän poistaminen johtaa sairauspoissaolojen ja työkyvyttömyysetuuksien lisääntymiseen, toisin kuin hallitus on arvioinut, uudistuksella ei saada aikaan säästöjä, vaan kokonaiskustannukset kasvavat. Saamansa jäsenpalautteen perusteella OAJ toteaa, että vuorotteluvapaata on käytetty myös sellaisissa tilanteissa, joissa ilman vuorotteluvapaata olisi ajauduttu sairauspoissaoloihin tai muihin työkyvyttömyyden varalta oleviin järjestelmiin.

Sitran tekemän selvityksen - Millä hinnalla? - koelaskelmissa on osoitettu, että työn ulkopuolelle jäämisen kustannukset julkiselle taloudelle olivat vuonna 2019 yli 18 miljardia euroa. Selvityksen keskeinen havainto on se, että yhteiskunnalle on

taloudellisesti kannattavaa panostaa osaamisen kehittämiseen julkista rahaa nykyistä enemmän.

2. Esityksen työllisyysvaikutukset kyseenalaisia varsinkin pitkällä tähtäimellä

Hallituksen esityksessä arvioitu aikuiskoulutustuen lakkauttamisen työllisyysvaikutus 10 000 henkeä voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Arvio pohjaa vain siihen, että aikuiskoulutustukea käyttäneiden poissaolon aikana saamatta jääneet palkat on muutettu työvoimaksi eikä uskota sijaisiksi palkattavan työelämän ulkopuolella olevia henkilöitä.

Kasvatus- ja koulutussektorilla samoin kuin sosiaali- ja terveystoimessa on poissaolon ajaksi palkattava sijainen. Alan substanssilainsäädäntö ja työn luonne ovat sellaisia, ettei sijaisia voida jättää ottamatta lähtökohtaisesti päiväksikään. Näin ollen palkat eivät ole jääneet saamatta, vaan palkka on maksettu sijaiselle. Lisäksi oletus, että työllisyysmahdollisuuksia työmarkkinoiden ulkopuolella olleille ei olisi vapautunut 30 000 henkilön opintovapaan aikana vaatii perusteluja, joita nyt ei ole esitetty. Näin ollen on vähintään yhtä todennäköistä, että hallituksen esityksessä esittämää 10 000 henkilötyövuoden työllisyysvaikutusta ei synny, vaikka aikuiskoulutustuki lakkautetaan, kuin että näin kävisi.

Työllisyysrahaston selvityksen mukaan päämotivaatioina aikuiskoulutustuella opiskeluun ovat olleet työuralla eteneminen, alan vaihto sekä kuormitus töissä. Aikuiskoulutustuki on näin ollen ollut keino lisätä koulutukseen osallistuneiden työllisyyttä ja jopa pidentää työuraa. Koulutusmahdollisuuksien kaventuessa on mahdollista, että työntekijä ei pääse täydentämään osaamistaan, uupuu osaamattomuuden tunteen alla tai jää työttömäksi, jos/kun oma ala menee alta tai henkilöllä ei ole työkyvyn osalta mahdollista jatkaa samassa työssä. Hallituksen esityksenkin mukaan ”*Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla vaikutuksia henkilöstön osaamistason nostamisen edellytyksiin ja keinoihin erityisesti sellaisilla työnantajilla, jotka ovat henkilöstönsä jatko- ja täydennyskoulutuksen osalta nojanneet vahvasti aikuiskoulutustuella tuettuihin opintovapaisiin. Aikuiskoulutustuen saajia koskevien toimiala- ja sektoritarkasteluiden perusteella tämä koskee erityisesti kuntien kasvatuksen ja koulutuksen toimialoja sekä hyvinvointialueita*.”

On myös huomioitava, että koko ammatillisen sektorin koulutus on rakennettu **myös** aikuisten kouluttautumista varten. Aikuiskoulutustuen lakatessa vetovoima ammatillisiin ja ammattikorkeakoulutuksiin tietyille aloille voi vähentyä ja siten heikentää myös ammatillisten opettajien työllisyyttä.

Vaikka tuen lakkauttamisella olisi lyhyellä aikavälillä työllistävä vaikutus, voi jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien heikentäminen tulla erityisesti julkiselle sektorille pitkällä aikavälillä kalliiksi. Suomessa tarvitaan elinikäisen oppimisen politiikkaa, jossa osaamisen kehittäminen nähdään tuottavana pitkän aikavälin investointina ja hyvinvoinnin lähteenä.

3. Oppimisen tuen uudistuksen toteutus vaarantuu

Erityisopettajista 45 prosenttia kouluttautuu aikuiskoulutustuella. Heistä on monin paikoin pulaa eikä kouluttautumiseen saa tulla katkosta. Tauko nykyisen tuen ja mahdollisten uusien toimien välillä romuttaisi hallituksen tavoitteleman oppimisen tuen uudistumisen onnistumisen. Lisäksi on otettava huomioon, että jäsenistöltämme saamamme palautteen perusteella he eivät ole valmiita kouluttautumaan jatkossa erityisopettajiksi lainaperusteisella mallilla tai tavoilla, jotka antavat nykyistä aikuiskoulutustukea pienemmän tulotason.

4. Esityksen toimet ovat koulutusleikkauksia

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen on ristiriidassa hallituksen omien linjausten kanssa pitää koulutus erityissuojeluksessa ja edistää jatkuvaa oppimista. Mikäli aikuiskoulutus jätetään jatkossa työnantajan (erityisesti kunnan ja hyvinvointialueiden) vastuulle ilman, että siihen kohdennetaan rahoitusta, on kyseessä todennäköisesti koulutusleikkaus.

Kunnan menoista noin 70 prosenttia koskee sivistyspalveluita. Mikäli kunnalle tulee uusia tehtäviä, kuten henkilöstön osaamisesta huolehtiminen nykyistä laajemmin, tarkoittaa se sitä, että rahat tähän on leikattava jostakin muusta. Todennäköisintä on se, että rahat otetaan sivistyspalveluista kasvattamalla ryhmäkokoja, supistamalla valinnaisuuttaa ja oppimisen tuen palveluita.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella tulee olemaan ennakoimattomia vaikutuksia ammatillisen, AMKin ja yliopiston aikuiskoulutuksen järjestämisen mahdollisuuksiin. Koulutustarjonta voi supistua mittavasti, sillä samaan aikaan on meneillään myös muita koulutuksen rahoitukseen ja työikäisen väestön kouluttautumisen mahdollisuuksiin kohdistuvia muutoksia. Esimerkiksi sote-ala on ollut iso koulutuksien käyttäjä muun muassa pätevyyden tai erikoistumista tuottavien koulutusten osalta.

Esitetty muutos tulee koskettamaan laajalti ammattikorkeakoulujen tarjoamaa ammatillista opettajankoulutusta ja siten myös pätevien opettajien saatavuutta AMKeihin, ammatilliseen koulutukseen, vapaaseen sivistystyöhön ja taiteen perusopetukseen.

Jo nyt opetusalan vetovoima esim. tekniikan ja matkailun opettajaksi opiskelevien osalta on haastava. Arviomme ammatillisten opettajankouluttajien kanssa on, että muutos tulee vaikuttamaan entisestään heikentävästi hakeutumiseen opetusalalle ja ammatilliseen opettajankoulutukseen. Ammatillisen opettajan opintoihin voi hakea korkeakoulutukinnon ja vähintään kolmen - viiden vuoden opettavan alan työkokemuksen jälkeen. Aikuiskoulutustuki on tarjonnut tärkeän tuen kouluttautumisessa ammatilliseksi opettajaksi, opinto-ohjaajaksi tai erityisopettajaksi.

5. Esitys heikentää työelämän tasa-arvoa

Hallitus heikentää esityksellään myös tietoisesti työelämän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, koska aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuttaa erityisesti naisiin etuuden saajista ¾ ollessa naisia. Myös vuorotteluvapaan käyttäjistä valtaosa on naisia (65 %). Esityksessä tuodaankin esiin se, että sekä aikuiskoulutustuen että vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat enemmän naisiin kuin miehiin.

Yksilön oikeudet ja tosiasialliset mahdollisuudet koulutukseen, jatkuvaan oppimiseen ja itsensä kehittämiseen ovat jääneet esityksessä liian vähälle huomiolle. Näiden perusoikeuksien tulee toteutua myös taloudellisesti haastavina aikoina.

6. Lainaperusteinen aikuisten kouluttautumismalli ei ole kestävä ja vastuullinen

Esityksessä todetaan, että jos aikuiskoulutustuki lakkautetaan, tulee arvioida vaihtoehtoisia tapoja rahoittaa opintojen aikainen toimeentulo ja niiden käyttömahdollisuuksia eri elämäntilanteissa. Vaihtoehtoja pohtimaan perustetussa työryhmässä on luotu lainaperusteisia malleja osaamisen kehittämistä varten. Lainaperusteisuus ei ole kestävä vaihtoehto matalapalkkaisella alalla työskentelevälle, jolla mahdollisesti ennestään on lainaa (opintolaina, asuntolaina).

Työryhmä esittää myös työn ohessa opiskelua. Aikuiskoulutustukea saaneista suuri osa työskentelee sosiaali- ja terveysaloilla sekä kasvatusaloilla ja opintoihin voi kuulua pakollinen kokopäiväinen harjoittelu. Lisäksi nykyinen työelämän tahti ei mahdollista kaikille työn ohessa opiskelua. Työterveyslaitoksen Miten Suomi voi? tutkimuksen (28.2.2024) mukaan työhyvinvointi on viimeisen puolen vuoden aikana laskenut ja joka neljäs sekä työntekijöistä että johtajista on joko työuupumusriskissä tai työuupunut – yhtenä syynä liiallinen työn määrä. Tähän yhtälöön työn ohessa opiskelu ei enää mahdu.

Työryhmän tähän asti esitysluonnokseen kirjaamissa malleissa aikuisväestön yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittää itseään ja osaamistaan heikentyisivät merkittävästi, mikä voi lisätä sosioekonomisen aseman ja varallisuuden vaikutuksen vahvistumista laajemminkin.

Työikäisen väestön osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien tarkastelussa on otettava huomioon myös aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ja eri koulutusmuotojen uudistustöiden yhteisvaikutus. Esimerkiksi korkeakoulujen rahoitusmallien uudistus tekee korkeakouluille aikuiskoulutuksen järjestämisestä vähemmän houkuttelevaa sen tuottaessa vähemmän rahoitusta. Tällä muutoksella voi yhdessä aikuiskoulutustuen lakkauttamisen kanssa olla arvaamattomia vaikutuksia osaajien saamiseen etenkin työvoimapula-aloilla, kuten kasvatus-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveysaloille

7. OAJ:n esitys aikuiskoulutustuen uudeksi malliksi

Esitämme tilalle jatkuvan osaamisen tuen mallia. Siinä osaamisen tukea myöntäisi edelleen Työllisyysrahasto ja rahoitus uuteen malliin kerättäisiin vastaavasti kuin nykyisinkin työttömyysvakuutusmaksuista. Jatkuvan osaamisen mallissa päätettäisi hallituskausittain rahoituksen määrästä sekä kriteereistä, jotka tulee täyttää, jotta voi hakea uutta jatkuvan osaamisen tukea. Kriteereinä tuen saamiselle voisi olla esimerkiksi tällä hallituskaudella, että kouluttautuu pula-alalle, nostaa koulutuksella koulutusastettaan, opintovapaan ajalle palkataan työtön työnhakija, koulutus on tarpeen työkyvyn ja työuran jatkumisen kannalta esim. työssäjaksamisen tai muun vastaavan syyn takia, työnantaja mahdollistaa opinnoista tietyn osan palkallisena ja/tai työn ohessa suoritettavaksi.

Rahoitusvastuuta jatkuvan oppimisen kustannuksista tulee jatkossakin jakaa oikeudenmukaisesti työntekijöiden ja työnantajien kesken. Työntekijöiltä ja työnantajilta kerättävät työttömyysvakuutusmaksut eivät myöskään lisää valtion talouden kuormitusta, toisin kuin opintotukeen tai lainaan perustuvat mallit.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan johtaja

Eira Bani
erityisasiantuntija