Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus
Johtaja Kirsi Heinivirta

Asiantuntijalausunto
18.03.2024

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus lausuu viitekohdassa mainitun hallituksen esityksen aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevasta osasta seuraavaa.

Tiivistelmä

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen myötä jo työuralla olevien osaamisen kehittäminen tulee muuttumaan pääosin työn ohessa tapahtuvaksi.

Jos jatkuvan oppimisen mahdollisuudet halutaan jatkossakin riittävässä määrin turvata, edellyttää tämä nopealla aikataululla muutoksia korkeakoulujen, ammatillisen koulutuksen ja muiden koulutusorganisaatioiden toimintaan. Samanaikaisesti tarvitaan välttämättä uudenlaisia työn järjestelyjä.

On tarpeen kehittää, pilotoida ja ottaa käyttöön uudenlaisia kustannustehokkaita jatkuvan oppimisen toteutusmalleja, jotka mahdollistavat osaamisen kehittämisen ja pätevöitymisen työn ohessa. Kehittämistyö tulisi käynnistää yhteistyössä työelämän osapuolten kanssa pikaisesti niillä aloilla, joilla päätoiminen opiskelu aikuiskoulutustuella on ollut merkittävä jatkuvan oppimisen muoto kuten sosiaali- ja terveysalalla ja kasvatusalalla. Jatkossa tulisi huolehtia siitä, että tällaisia toteutusmalleja on riittävästi tarjolla.

Lisäksi tulee johdonmukaisesti toteuttaa ja vahvistaa jatkuvan oppimisen julkisten resurssien parempaan kohdentamiseen tähtääviä rakenteellisia ja muita toimenpiteitä.

Jatkuva oppiminen ja toimeentulo

Tavoitteellisen, organisoidun työuran aikaisen oppimisen mahdollisuuksiin vaikuttaa ensiksikin se, miten opinnot on järjestetty: onko järjestelyissä huomioitu työssä käynti ja arjen rajoitukset. Toiseksi jatkuvan oppimisen toteutumiseen vaikuttavat työpaikalla tehdyt järjestelyt. Työn järjestelyjä tarvitaan erityisesti silloin, kun tietyn kelpoisuuden saavuttamisen edellytyksenä on harjoittelu tai lähiopiskelu.

Yksilölle jatkuvan oppimisen tärkein kysymys on se, millä osaamistaan kehittävä, työuralla jo oleva henkilö elää opintojen aikana. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että työnantaja vastaa henkilön työtehtäviin liittyvästä

koulutuksesta ja osaamisen kehittämisestä. Henkilöstökoulutuksessa ja työpaikoilla oppiessa toimeentuloa turvaa siten työnantajan maksama palkka.

Jatkuvaa oppimista on yhteiskunnassa tuettu myös eri etuuksilla. Etuudet ovat syntyneet ja niitä on kehitetty eri lähtökohdista mahdollistamaan opiskelua erilaisissa tilanteissa. Kullakin etuusmuodolla on sen tavoitteeseen ja käyttötarkoitukseen liittyviä ehtoja (opintotuessa esimerkiksi tuettavat opinnot, opintojen eteneminen, enimmäistukiaika; aikuiskoulutustuessa työhistoria, enimmäistukiaika ja tuettavat opinnot, työttömyysetuudessa tarkoituksenmukaisuusharkinta, ikä, enimmäistukiaika, opintoja koskevat edellytykset ja opintojen eteneminen). Tuen taso ja tuen tason määrittäminen vaihtelevat etuusmuodoittain.

Jos tietty koulutus ei ole työnantajan intresseissä, työnantajaa ei ole (yksinyrittäjät) tai opintoja ei ole mahdollista suorittaa työn ohessa, voi opintojen aikaista toimeentuloa rahoittaa aikuiskoulutustuella tai opintorahalla ja –lainalla. Aikuiskoulutustuen taso on näistä kahdesta korkeampi ja sille on vakiintunut merkittävä rooli jo työelämään siirtyneiden jatkuvan oppimisen mahdollistajana.

Jatkuvan oppimisen kohdentuminen

Tarpeet työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ovat mittavia eikä ole mahdollista, että kaikkiin jatkuvan oppimisen tarpeisiin voitaisiin julkisin varoin vastata. Tärkeä kysymys on, kohdentuvatko jatkuvan oppimisen palvelut ja etuudet yhteiskunnan ja työelämän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

OECD julkaisi vuonna 2020 Suomen jatkuvan oppimisen järjestelmää koskevan selvityksen, jonka yhtenä tuloksena oli, että mukaan jatkuvaan oppimiseen käytetään paljon resursseja mutta ne kohdentuvat huonosti ja että jatkuvan oppimisen vaikuttavuus jää heikoksi[1]. Myös ETLAn tutkintoon johtavan aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta koskevassa tutkimuksessa keskeinen tulos oli aikuiskoulutusresurssien heikko kohdentuminen. Etlan tutkimuksen johtopäätöksissä keskeisenä ehdotuksena oli, että (tutkintoon johtavan koulutuksen) aikuiskoulutusresurssit tulisi kohdistaa yksilöihin, jotka nostavat koulutustasoaan. Lisäksi resurssit tulisi kohdistaa työmarkkinoiden kannalta relevanttiin koulutukseen, joka ei edellytä pitkää poissaoloa työelämästä. [2]

Kohdentumisen ja vaikuttavuuden ongelmat ovat koskeneet myös aikuiskoulutustukea. Aikuiskoulutustuen saajissa on esimerkiksi vain perusasteen suorittaneita hyvin vähän, vaikka kouluttautuminen hyödyttäisi juuri tätä ryhmää.

Tarvitaan tutkimusta, kohdentamisen välineitä ja uusia toimintamalleja

Hallituksen esityksen vaikutuksista (vaikutukset julkiseen talouteen) todetaan, että mikäli aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää opintoihin hakeutumista tuen kohderyhmässä, se vapauttaisi opiskelupaikkoja nuoremmille ja vähemmän koulutetuille. Siten aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vahvistaisi opiskelijaväestön koostumuksen muuttuessa julkista taloutta.

[1] OECD (2020), Continuous Learning in Working Life in Finland.
http://www.oecd.org/finland/continuous-learning-in-working-life-in-finland-2ffcffe6-en.htm

[2] Kauhanen, Antti & Virtanen, Hanna (15.12.2021). ”Kannattavatko investoinnit aikuiskoulutukseen?”. ETLA Muistio No 102. http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-102.pd

Pelkkä aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei kuitenkaan paranna koulutuksen kohdentumista. Tarvitaan samanaikaisesti toteutettavia voimakkaita toimenpiteitä, joilla opiskelupaikkoja ja koulutusta kohdennetaan vähemmän koulutetuille kohderyhmille ja työllistäville aloille. Lisäksi tarvitaan uudenlaisia toteutusmalleja ja koulutuksia, jotka mahdollistavat oppimisen työn ohessa ilman merkittäviä negatiivisia vaikutuksia koulutuksen aikaiseen työpanokseen.

Kiireisenä tehtävänä työn ohessa tapahtuvan opiskelun mallien ja käytäntöjen luominen ja skaalaaminen

Kun aikuiskoulutustuen mahdollistama päätoiminen jatkuva oppiminen työuran aikana poistuu, merkitsee tämä isoa systeemistä muutosta, joka edellyttää sekä julkisen koulutusjärjestelmän kehittämistä että valmiutta työn uudenlaiseen organisointiin.

Muutoksen tueksi tarvitaan analysoitua tietoa siitä, millaisilla malleilla osaamisen kehittäminen on mahdollista ja tehokasta työn ohessa. Jotpa voi tuottaa tällaista tietoa. Työssä olevat eli aikuiskoulutustukea käyttävät ovat Jotpan rahoittamien koulutusten pääkohderyhmä. Koulutukset tulee jo tällä hetkellä lähtökohtaisesti voida suorittaa työn ohessa eli siten, että osallistuja voi opiskella ja käydä työssä samaan aikaan. Parhaillaan on käynnistymässä tarkempi selvitys siitä, millaiset koulutustoteutukset ja opiskelijoiden työpaikkojen käytännöt edistävät ja mahdollistavat työn ohessa opiskelun sekä millaisia kustannuksia erilaisista koulutustoteutuksista syntyy koulutuksen rahoittajalle, työnantajalle ja opiskelijalle. Selvityksessä hyödynnetään Jotpalle tähän mennessä kertynyttä rekisteri- ja seurantatietoa laajasti.

Selvityksen perusteella on tarkoitus käynnistää viisi erilaista koulutustoteutusta, joihin liitetään vaikutusarviointi. Pilotoitavia koulutustoteutuksien tulee lähtökohtaisesti olla otettavissa käyttöön jatkuvassa oppimisessa laajemmin. Piloteissa huomioidaan, että kaikkia opintoja ei voida suorittaa töiden ohessa ja erityisesti sosiaali- ja terveysalalla korkeakoulutason koulutuksessa on merkittävä määrä harjoittelua, joka ei välttämättä ole palkallista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt Jotpalle selvityksen laatimista ja pilottien käynnistämistä varten yhteensä 4 miljoonan euron määrärahan.

Jatkuvan oppimisen kohdentaminen eniten hyötyville henkilöille ja työllistäville aloille

Jatkuvan oppimisen parempaan kohdentumiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamisen tueksi Jotpa on käynnistänyt aliedustettujen ryhmien koulutukseen hakeutumisesta laajan tutkimuksellisen kokeilun Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (Etla) ja Työn ja talouden tutkimus Laboren sekä Työterveyslaitoksen kanssa. Kokeilun tavoitteena on tunnistaa vaikuttavia keinoja aliedustettujen tavoittamiseen ja koulutustason nostoon. Tutkimustulokset ovat käytettävissä vuoden 2025 loppuun mennessä.

Jotpa myös kohdentaa rahoitusta koulutukseen vähemmän osallistuvien ryhmien osaamispalveluihin. Tavoitteena on ryhmään kuuluvien työssä olevien ja työvoiman ulkopuolella olevien työmarkkina-aseman ja työmarkkinakilpailukyvyn vahvistaminen sekä urapolkujen tukeminen joko oman alan sisällä tai paremmin työllistävälle alalle. Vuosina 2022–2023 toteutetuista valtionavustushauista ja hankinnoista merkittävä osa kohdennettiin vähintään osittain koulutuksessa aliedustetuille ryhmille. Kohderyhmän osallistumista on tuettu muun muassa rahoittamalla niin sanottua hakevaa toimintaa, ohjausta sekä oppimisen tukitoimia ja maksamalla bonusta ryhmään kuuluvien henkilöiden osallistumisesta.

Tavoitteena on tutkimustiedon ja selvitysten avulla ja rahoitettujen, tuloksellisiksi osoittautuneiden koulutusten skaalautumisen kautta parantaa jatkuvan oppimiseen käytettävien resurssien kohdentumista järjestelmätasolla.

Opintotuen kehittäminen

Jos opintotuki on ainoa jäljelle jäävä etuusmuoto, jota työssä olevat voivat jatkossa käyttää tilanteissa, joissa koulutus ei ole työnantajan intresseissä tai työnantajaa ei ole, tulee opintotukea kehittää nopealla aikataululla.

Kehittämistyössä on syytä tarkastella ainakin mahdollisuutta lisätukikuukausiin uusissa korkeakouluopinnoissa sekä opintotuen tulorajoja. Jatkuvaan oppimiseen tarkoitettuun opintotukeen tulisi muusta opintotuesta poiketen sisällyttää sisällöllinen tarveharkinta, joka mahdollistaisi etuuden kohdentamisen tukemaan jatkuvan oppimisen parempaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Jatkuvan oppimisen rakenteelliset kehittämistoimet

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen jo 1.8.2024 kiirehtii hallitusohjelman mukaisia koulutusresurssien parempaan kohdentumiseen ja vaikuttavuuteen tähtääviä jatkuvan oppimisen rakenteellisia kehittämistoimia.

Hallituksen esityksen ammattitutkintostipendiä tai vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista koskevista osista ei Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksella ole kommentoitavaa.