Elina Juntunen
toimitusjohtaja, rehtori
Diakonia-ammattikorkeakoulu

18.3.2024

Diakonia-ammattikorkeakoulun kirjallinen lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle HE 8/2024 vp

Diakonia-ammattikorkeakoulu kiittää mahdollisuudesta jättää kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoa ja lisätä työllisyyttä. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 175 miljoonalla eurolla vuodessa ja lisäävän työllisyyttä 10 000 työllisellä henkilöllä vuodessa. Vuorotteluvapaan lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 27 miljoonalla eurolla ja ammattitutkintostipendin 11, 5 miljoonalla eurolla vuodessa. Näin ilmoitettuna pääministeri Orpon hallituskaudelleen asettamasta 4 mrd euron leikkaustavoitteesta katettaisiin 23,1 % vuositasolla.

Työllisyyden ja talouden vaikutusarviot keskittyvät ansiotulojen kehitystä ja työllisyyttä koskeviin tarkasteluihin, työnantajan ja yrityksen kannalta olennaisiin vaikutuksiin. Kuitenkin tärkeimmät motivaatiotekijät tuen saajilla, työntekijöillä, liittyvät alanvaihtosuunnitelmiin, työssä koettuun kuormitukseen ja korkeamman tutkinnon tarpeeseen työuralla etenemiseksi. Työllisyyden lisäyksen ja erityisesti vuorotteluvapaan poiston vaikutuksia koskevat arviot perustuvat pääosin 2010-luvun aineistoihin, joiden selitysvoima tämän päivän ja tulevaisuuden ennakointiin on heikko, jopa harhaanjohtava.

Aikuiskoulutustuen poiston vaikutus julkisen talouden tilaan ei ole lineaarinen, kuten hallituksen esitys antaa ymmärtää, sillä tuki on maksettu työttömyysvakuutusmaksuilla kerätyillä tuotoilla. Vaikka poisto kasvattaisi valtion verotuloja kasvavien henkilötyövuosien avulla, heikentäisi se samalla yksilöiden mahdollisuuksia siirtyä tuottavampiin ja paremmin työllistäviin tehtäviin, koska mahdollisuus kouluttautua näihin on heikentynyt. Vaikutusten arvio koulutuksen järjestäjiin on myös puutteellinen.

Näkemyksemme mukaan tämä osoittaa sen, että hallituksen esityksen taloudellinen vaikutusten arviointi on tehty vain osittaisena arviointina ja ei anna oikeaa kokonaiskuvaa taloudellisista vaikutuksista.

Aikuiskoulutustuki

Diakonia-ammattikorkeakoulu suhtautuu kriittisesti hallituksen esitykseen lakkauttaa aikuiskoulutustuki. Valtaosa aiemman vaiheen lausunnonantajista on suhtautunut kielteisesti tai varauksella tehtyyn esitykseen. Aiemmassa vaiheessa

lausunnonantajien esittämiä tarkennuksia ja huomioita ei havaintomme mukaan ole juurikaan huomioitu tässä esityksessä.

Lakkautus heikentää työssä käyvän väestön mahdollisuuksia alanvaihtoon, ja vaikeuttaa jo työuralla olevien ammatillisen tutkinnon suorittaneiden hakeutumista korkeakoulutukseen. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi vähentää etenkin työvoimapulasta jo nyt kärsivälle sosiaali- ja terveysalalle kouluttautumista. Sosiaali- ja terveysalat ja kasvatusalat ovat naisvaltaisia aloja. Tuen poistaminen vaikuttaisi erityisen kovasti naisvaltaisiin aloihin ja naisiin ja lisäisi edelleen alojen segregaatiota.

Vuonna 2022 toisen asteen koulutuksen suorittaneita oli 42 % tuen saajista. Korkeakouluissa emme saa kerätä opiskelijoilta tietoa, jota emme tarvitse koulutuksen tai koulutukseen liittyvien palveluiden toteuttamiseen. Näin ollen emme voi kerätä tai kirjata tietoa siitä, miten opiskelija rahoittaa opintonsa. Aikuiskoulutustukea jakavan Työllisyysrahaston tutkimuksen mukaan kolmannes tuen saajista hakee sitä sote-alan koulutukseen. Heistä yli 60 prosenttia kouluttautuu kokonaan toiselta alalta. Vuonna 2022 sote-alalle uudelleen kouluttautui aikuiskoulutustuen turvin yli 6 000 ihmistä

Toiseksi eniten aikuiskoulutustukea on käytetty liiketalous- ja hallinnon alla, kolmanneksi tekniikan ja liikenteen alalla, neljänneksi humanistisella ja kasvatusalalla, jossa etenkin varhaiskasvatus on työvoimapula-ala.

45 prosenttia aikuiskoulutustukea saaneista on opiskellut ammattikorkeakouluissa, 26 % ammatillisissa oppilaitoksissa, ja 26 % yliopistossa. Ammattikorkeakoulusta valmistuneiden opiskelijoiden työllisyysaste on vuosi valmistumisen jälkeen 87,5 prosenttia, Diakista valmistuneiden sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten 91 %. Diakin opiskelijoista vv. 2010–2021 53 % on suorittanut aiemmin ammatillisen tutkinnon ja Diakin opiskelijoista 75 % on suorittanut tutkinnon alkuperäisessä tutkintolajissa.

Sosiaali- ja terveysaloilla tarvitaan työn luonteen ja säädeltyjen tehtävien (EU direktiivit, kansallinen sääntely asiakas- ja potilasturvallisuuden vuoksi) vuoksi tutkintopohjaista lisä- ja täydennyskoulutusta, jolla omaa ammatillista osaamista laajennetaan tai syvennetään (esimerkiksi lähihoitajasta sairaanhoitajaksi tai sosionomista sosiaalityöntekijäksi tai varhaiskasvatuksen lastenhoitajasta varhaiskasvatuksen opettajaksi). Tällöin työn ohessa toteutettava omaehtoinen opiskelu ei ole mahdollista, sillä se ei tuota sääntelyn edellyttämää osaamista.

Sosiaali-, terveys-, ja kasvatusalan tutkintoihin sisältyvät harjoittelut ovat palkattomia ja siksi niihin tarvitaan aikuiskoulutustukea.

Aikuiskoulutustuella on rahoitettu ammatillista muunto-, jatko- ja täydennyskoulutusta, joka on mahdollistanut työvoiman siirtymän ylitarjonta-aloilta aloille, joissa

työvoimapula on suurin. Esihenkilö, johtaja ja asiantuntijatehtävät edellyttävät vähintään YAMK tutkintoa sosiaali- ja terveysalalla.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaihtoehtoiset kustannukset, joita tässä hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu, voivatkin liittyä esimerkiksi uupumukseen tai varhaiseen eläköitymiseen. Miten Suomi voi? -tutkimuksen mukaan edelleen noin joka neljäs suomalainen on työuupumuksen riskiryhmässä (Hakanen, 2024). Työolobarometrin mukaan (2023) työpahoinvoinnin kustannukset vuositasolla vaihtelevat 25 miljardista eurosta noin 40 miljardiin riippuen käytettävästä laskentatavasta.

Hallituksen esityksessä tehdyt vaikutusarvioinnit ovat puutteellisia, perustuvat edelleen yksittäisiin ja osin vanhentuneisiin tutkimuslöydöksiin. Tuen lakkauttamisen vaikutuksiin, esimerkiksi korkeakoulutukseen hakeutumiseen alueellisesti, korkeakoulutuksen tarjonnassa ja hakijamäärissä tapahtuneisiin muutoksiin, ei ole tehty arvioita tai ne on esitetty vaillinaisesti.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi uudelleen- ja lisäkouluttautumisen kustannuksia työntekijän omalle vastuulle entisestään. Työssä käyvät aikuisopiskelijat eivät täytä kaikkia opintotuen kriteerejä, tai heillä ovat opintotukikuukaudet täynnä aiempien opintojen vuoksi. Opintotuen käyttöä voivat estää opiskelunaikaiset työtulorajat tai opiskelumuoto (esimerkiksi avoimet korkeakouluopinnot). Hallituksen esityksen kanssa samaan aikaan esitetty avoimen korkeakoulutuksen opintopisteen hinnan korotus 15 eurosta 45 euroon ei ole houkutteleva tekijä koulutukseen hakeutumiselle. Muutokset heikentävät heikosti koulutettujen ja matalapalkkaisten työntekijöiden mahdollisuutta osallistua koulutukseen.

Koulutuksen järjestäjän osalta leikkaus lisää tutkintojen tuottamiseen liittyviä riskejä. Esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole erikseen arvioitu vaikutuksia koulutuksen järjestäjiin. Korkeakoulujen näkökulmasta hallinnollinen työ lisääntyy ja on jo lisääntynyt.

Kansantalousvaikutusten arvioinnin yhteydessä on tuotu esiin vaikutus opiskelijaksi hakeutumiseen. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella arvioidaan olevan hakeutumiseen vähäinen vaikutus. Mikäli vaikutusta olisi, aloituspaikat todennäköisesti kohdentuisivat toisin, kuten vaikutusarvioinnissa todetaan. Diakonia-ammattikorkeakoulussa lakkauttamiskeskustelu näkyy jo nyt potentiaalisten hakijoiden kysymyksissä. He pohtivat mahdollisuuttaan suorittaa opintojaan määräajassa, sillä palkattomien harjoittelujen aikana (kesto vaihtelee 40–70 OP) taloudellinen tilanne on heikko, kun tukea ei ole saatavissa.

Diakonia-ammattikorkeakoulun tutkintoportfolion valtaosa sijoittuu sosiaali- ja terveysalan ammatteihin. Kirkolliset tutkintomme perustuvat sosionomin ja

sairaanhoitajien tutkinnoille. Olemme valtakunnallisesti suurin sosiaalialan kouluttaja. Oma arviomme on, että aikuiskoulutustuen lakkautus vaikuttaa merkittävästi alalle hakeutumiseen, erityisesti ammatillisen taustan omaavien hakijoiden osalta. Olemme profiloituneet ja ottaneet vahvan roolin ensimmäisen korkeakoulututkinnon kouluttajana myös ammatillisen taustan omaaville hakijoille. Aidosti ensikertaisten hakijoiden osuus kaikista hakijoistamme on 84,6 % ja valituista 82 %.

Korkeakoulun järjestäjän kannalta opiskelijan valmistumisen hidastuminen ja mahdollinen opintojen keskeyttäminen on riski, jota emme voi läheskään täysin ennakoida. Esityksessä todetaan, että yksittäisissä koulutusohjelmissa vaikutus voi kuitenkin olla suuri, jos aikuiskoulutustuella opiskelevat ovat painottuneet tiettyihin koulutusohjelmiin. Meidän osaltamme tämä on riski.

Mikäli tuen lakkauttaminen ei vaikuttaisi koulutukseen hakeutumiseen, opintoja suoritettaisiin todennäköisesti työskentelyn ohessa. Tällä arvioidaan olevan opintoja pitkittävä vaikutus. Tämä on jo nähtävissä tälläkin hetkellä, sillä ammatillisen taustan omaavista Diakonia-ammattikorkeakoulun opiskelijoista valtaosa tekee kokoaikaista työtä opintojen ohella. Opiskelijat raportoivat väsymyksestä ja opinnot hidastuvat.

Diakin opiskelijakyselyn 2023 mukaan AMK-opiskelijoista 67 % tekee palkkatyötä lukukausien aikana, YAMK-tutkinnon opiskelijoista 100 %. Opiskelun seurantatietojemme mukaan opintojen jatkumista yli tutkinnolle asetetun määräajan selittää eniten ansiotyössä käynti.

Aikuiskoulutustuki on ainoa työssäkäyvän aikuisen jatkuvan oppimisen opiskelun tukimuoto. Mikäli tukimuoto lakkautettaisiin, todellisuudessa muita, vaihtoehtoisia rahoitusmalleja ei olisi tarjolla aikuisväestölle.

Ammattikorkeakoulutuksen seurantatietojen perusteella ja oman ammattikorkeakoulumme kokemuksen perusteella Suomen koulutustasoa ja työllisyyttä nostettaessa aikuiskoulutustuen poistaminen vaikuttaisi olevan ristiriidassa korkeakoulutuksen tavoitteiden kanssa, joita olemme pitäneet korkeakoulutuksen ensisijaisena tehtävänä.

Sosiaali- ja terveysalan AMK-tutkinnoissa on paljon harjoittelua (40–70 OP/210 OP) ja koulutuksen aikana on lukukausia, joiden kestosta on harjoittelussa yli puolet kokonaisajasta. Opiskelijat opiskelevat tutkintoon sisältyviä ammattialakohtaisia opintoja aidoilla ammattialan työpaikoilla. Osassa ammatteja harjoittelun sisältö ja laajuus säädellään EU- direktiiveillä. Harjoittelu perustuu opetussuunnitelmaan ja harjoittelussa saadut ja syvennetyt taidot tuottavat tunnistettua osaamista. Korkeakoulu valvoo ja ohjaa harjoittelua ja työpaikalla on nimetty henkilö ohjaamassa opiskelijoita, jotta

osaamistavoitteet täyttyvät ja työtoiminta säilyy asianmukaisena. Poikkeuksena muihin aloihin, tämä opiskelijoiden harjoittelu on palkatonta.

Mielestämme yksi osittainen ratkaisu alan työvoimapulan helpottamiseksi ja alalle hakeutumisen turvaamiseksi voisi olla harjoittelujen työsuhdeperustaisuus. Tätä esitystä tukee se, että osaamisen tunnistamisjärjestelmän kautta olemme hyväksi lukeneet opiskelijoiden hakemuksesta tutkintoon sisältyväksi harjoitteluksi opiskelijan palkkatyötä. Edellytyksenä tietenkin on, että ammattiin liittyvät harjoittelun osaamisvaatimukset täyttyvät. Opiskelijakyselyissämme opiskelijat raportoivat säännöllisesti, että he kokevat olevansa harjoittelun aikana myös selkeästi työvoimana harjoittelupaikassaan.

Työsuhdeperustaista harjoittelua täytyisi seurata ja sille sopia valtakunnalliset yhtenäiset perusteet.

Vuorotteluvapaa

Diakonia-ammattikorkeakoulu suhtautuu kriittisesti vuorotteluvapaajärjestelmän poistamiseen. Mahdollisuus vuorotteluvapaaseen edistää vuorottelijan työssäjaksamista ja vuorottelusijaisuudet ovat erinomainen keino työllistyä opintojen jälkeen oman alan töihin aluksi vuorottelusijaisena. Tilastojen perusteella vuorotteluvapaata käyttävät erityisesti sosiaali- ja terveysalalla ja kasvatusalalla ikääntyvät naiset ja vuorottelusijaiset ovat suurelta osin nuorempia naisia. Järjestelmän poistaminen osuu siten nimenomaan naisiin. Hallitus heikentää esityksellään tietoisesti työelämän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta arvioimatta tämän ja aikuiskoulutustuen lakkauttamisen yhteisvaikutusta naisvaltaisille aloille.

Vuorotteluvapaa on ainoa ei–syyperusteinen järjestelmä pitää ennalta määritelty tauko työelämässä. On myös huomattava, että vuorotteluvapaa edellyttää aina sopimista työnantajan ja työntekijän välillä, joten kyseessä ei ole työntekijän subjektiivinen oikeus.

Näiden edellä mainittujen leikkausten yhteisvaikutus tulee olemaan päinvastainen kuin hallituksen tavoite oli. Valtiontalouden julkisten menojen tasapainottamisen sijaan etu kohdentuu työttömyysvakuutusmaksujen keventämiseen. Hyvinvointi ja kestävä talouskehitys eivät parannu kansalaisten koulutusmahdollisuuksia heikentämällä.

Ammattitutkintostipendi

Ammattitutkintostipendillä on voinut joissain tapauksissa olla kannustava vaikutus ammatillisen tutkinnon valmiiksi saattamiseen, mutta yksilölle taloudellisestikin merkittävämpänä kannustimena on pidettävä esimerkiksi työmarkkina-aseman parantumista. Aikuisten ammatillisessa koulutuksessa on haluttu kokonaisten tutkintojen

sijaan kannustaa suorittamaan tutkinnon osia ja pieniä osaamiskokonaisuuksia. Näiltä osin nykymuotoinen stipendi on ristiriidassa tämän koulutuspoliittisen tavoitteen kanssa.

Hallituksen esitys ei tunnista aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin merkitystä elinikäisen oppimisen ja työuran aikaisen jatkuvan oppimisen edistämisessä. Näiden etuuksien lakkauttamisen myötä Suomessa ei enää olisi kollektiivisesti rahoitettua järjestelmää, joka kannustaisi työikäisiä kehittämään osaamista työuran aikana tai kouluttautumaan uuteen ammattiin. Tässä Suomen kehitys poikkeaisi merkittävästi niin muiden Pohjoismaiden kuin useiden Euroopan unionin jäsenmaiden kehityksestä.

Lopuksi

Opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2023 julkaisemassa Sivistyskatsauksessa todetaan koulutuksen osalta seuraavaa. Taustaan, sukupuoleen, äidinkieleen ja asuinalueeseen liittyvät oppimistuloserot vaikuttavat koulutuspolkujen eriytymiseen taustan mukaan. Koulutuspolut eriytyvät pääosin toisen asteen koulutuksessa. Lukiokoulutuksen kautta päädytään pitkälti korkea-asteen koulutukseen, ja korkeakoulutettujen vanhempien lapset hakeutuvat myös korkeakoulutukseen.

Tältä osin mahdollisuuksien tasa-arvo heikkenee, mikäli rakennamme esteitä ja hidasteita ammatillisen väylän kautta hakeutuvien korkeakoulutuspolulle leikkaamalla taloudellista tukea.

Lukiessamme hallituksien esityksiä lainsäädännön valmistelupohjasta, olemme saaneet perusteluosasta esiin lainsäätäjän tahdon, lain hengen. Perusteluosa on kuvannut meille laajemmin tietopohjaa ja arvopohjaa, jolle lainsäädäntö perustuu. Maan hallituksen ohjelman mukaisesti esitys perustuu työllisyyden, tuottavuuden ja talouden vakauttamisen argumenteille. Hallituksen ohjelman luvussa 5 Osaava Suomi, mainitaan seuraavaa: ”Suomen menestys ja kansainvälinen kilpailukyky perustuvat korkeaan osaamiseen. Korkea osaamis- ja koulutustaso vahvistaa yhteiskunnallista resilienssiä ja luo edellytyksiä talouden kasvulle. Suomi on maa, jossa halutaan oppia jatkuvasti uutta. Usko koulutuksen voimaan on vahvistunut. Suomi on nostettu takaisin maailman osaavimpien kansakuntien kärkeen. Jokaisella on taustasta ja varallisuudesta riippumatta tasa-arvoiset mahdollisuudet kouluttautua ja tavoitella unelmiaan.”

Maan hallitus hakee ohjelmassaan yhteiskunnallista resilienssiä. Resilienssi kehittyy koulutuksen tuella ja osana yleissivistystä. Näkemyksemme mukaan tästä hallituksen esityksestä uupuu sivistysvaikutusten arviointi yhteiskunnallisen resilienssin edellytyksenä. Esitys on valmisteltu arvottaen koulutus vain yhtenä tuotannon tekijänä. Näkemyksemme mukaan korkeakoulutuksella on laajempi, sivistyksellinen tehtävä, jonka arvoa ja merkitystä ei ole tämän esityksen valmistelussa huomioitu.

Elina Juntunen
toimitusjohtaja, rehtori
Diakonia-ammattikorkeakoulu

18.3.2024

Kunnioittavasti esitämme, että sosiaali- ja terveysvaliokunta jättää hallituksen esityksen edelleen valmisteltavaksi vaikutuksistaan koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksiin saavuttaa korkeakoulupoliittiset ja yleissivistävät tavoitteet.