Hyvinvointiala HALI ry

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

Hyvinvointiala Hali ry keskittyy lausunnossaan aikuiskoulutustukea koskeviin kohtiin:

- Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei merkittävää säästövaikutusta valtiontalouteen, sillä tuki on pääasiassa rahoitettu työllisyysvakuutusmaksuilla kerätyistä tuloista.
- Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikeuttaa sote-alan työvoiman saatavuutta ja riittävyyttä.
- Aikuiskoulutustuen kohdentumista ja käyttöä voidaan ohjata kehittämällä nykyistä järjestelmää, se kuitenkin edellyttää selkeiden tavoitteiden asettamista
- Mahdollisen kokonaan uuden järjestelmän tai uusien tukimuotojen tulisi olla käytettävissä ennen nykyisen tuen lakkautumista.
- Esityksen vaikutukset läheis- ja omaishoidon edellytyksiin tulisi arvioida huolellisesti, eikä näitä edellytyksiä tule heikentää. Vuorotteluvapaa ja aikuiskoulutustuki ovat molemmat mahdollistaneet hoivaa: vuorotteluvapaa tarjonnut, taloudellisesti turvatun, mahdollisuuden olla poissa työstä ja keskittyä hoivaan esimerkiksi kuormittavassa työja/tai omaishoitotilanteessa ja aikuiskoulutustuki mahdollistanut ammatillisen osaamisen lisäämiseen, kun se on heikentynyt läheishoivatilanteen vuoksi.

Hali ry jakaa hallitusohjelmaan sisältyvän huolen julkisen talouden ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan kestävyydestä. Lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta on kuitenkin huomattava, että aikuiskoulutustuki rahoitetaan pääosin työntekijöiden ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla, eikä tuen lakkauttamisella ole merkittävää säästövaikutusta valtion budjettiin. Aikuiskoulutustuen lakkauttamista perustellaan hallituksen esityksessä sen tuottamilla julkisen talouden säästöillä sekä työllisyysasteen kasvulla. Vaikutusarvioinneissa ei kuitenkaan ole kuin ohuesti huomioitu tuen käyttöön liittyviä positiivisia vaikutuksia, esimerkiksi alan vaihtamisen myötä tapahtuvaa työttömyysjaksojen välttämistä, työn kuormittavuuden vähenemistä tai työurien pidentymistä. Hali ry toteaa, että esityksen vaikutuksia julkiseen talouteen tulisi arvioida kokonaisvaltaisemmin.

Hali ry huomauttaa, että esitys on osin ristiriidassa hallitusohjelman kanssa, jossa on sitouduttu lisäämään jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kasvatusaloilla. Aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskeva päätös löytyy hallitusohjelman liitteistä, eikä tuen lakkauttamista tai lakkauttamisen aikataulua ole ohjelmassa perusteltu tai käsitelty millään tavoin. Lausuntoaika ajoittui lomakauteen ja aika oli poikkeuksellisen lyhyt. Lainvalmisteluaikataulu on kaikesta päätellen ollut tiukka. Perusteluita kiireelle ei ole esitetty. Hallituksen esityksen yhteydessä ei ole esitetty aikuiskoulutustuelle korvaavaa järjestelmää jatkuvan oppimisen tukemiseksi.

Sosiaali- ja terveysalan työvoiman saatavuus

Vuonna 2022 aikuiskoulutustukea maksettiin 30 124 henkilölle. Tuensaajista naisia oli 76 prosenttia ja miehiä 24 prosenttia. Esille tuodaan myös, että huomattava osa tuensaajista suorittaa kasvatusalojen tai terveys- ja hyvinvointialojen opintoja, ja tietyissä näiden alojen koulutusohjelmissa (esim. geronomit, terveydenhoitajat, ensihoitajat) merkittävä osuus valmistuneista on saanut opintojensa aikana aikuiskoulutustukea.

Sote-alalle aikuiskoulutustuella opiskelleiden määrä on korkea ja kasvanut viime vuosien ajan. Samaan aikaan sote-alan koulutukseen maksettujen tukipäivien määrä on vähentynyt, mikä selittyy osa-aikaisen opiskelun yleistymisellä. Vuonna 2022 sote-alan koulutuksiin aikuiskoulutustukea käytti yhteensä 9 936 henkilöä, joista 6 364 henkilöä kouluttautui kokonaan toiselta alalta ja 3 572 henkilöä kouluttautui sote-alan sisällä. Etlan vuoden 2021 tutkimuksen mukaan aikuiskoulutustuen työllisyys- ja ansiovaikutukset ovat suurimpia nimenomaan sosiaali- ja terveysalalla. Hallituksen esityksessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu sitä, miten aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuttaisi sote-alan osaajien ja pätevien työntekijöiden saatavuuteen, sekä alan veto- ja pitovoimaan. Pienenevien nuorisoikäluokkien kouluttautumisella ei voida yksin vastata sote-alan henkilöstön saatavuutta ja riittävyyttä koskevaan haasteeseen.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen sijaan järjestelmää tulisi kehittää

Aikuiskoulutustukea on uudistettu säännöllisesti viime vuosina, ja viimeisin muutos tuli voimaan 2020, jolloin lisättiin työn ohessa tapahtuvan opiskelun houkuttelevuutta kehittämällä soviteltua aikuiskoulutustukea. Uudistus on vaikuttanut toivotulla tavalla: aikuiskoulutustuella opiskelevien määrä on kasvanut, mutta kokonaismenot ovat pysyneet suunnilleen samana. Sote-alan koulutukseen maksettujen tukipäivien määrä on vähentynyt samalla kun alalle opiskelleiden määrä on jatkanut kasvua. Työn ohessa tapahtuvan opiskelun osalta on kuitenkin tärkeää huomioida myös se, että useisiin sote-alan opintoihin kuuluu laajat, lakisääteiset palkattomat harjoittelujaksot, joiden aikana on käytännössä mahdotonta jatkaa palkkatyössä. Sosiaali- ja terveysalan osalta on myös huomattava, että kyse on vahvasti säädellystä toimialasta, missä työskentely edellyttää säädettyjen tutkintojen suorittamista. Tämä edellytys koskee usein myös tilanteita, joissa työntekijä siirtyy uusiin tehtäviin alan sisällä. Vaihdokset eivät kaikissa tilanteissa nosta työntekijän koulutus- tai ansiotasoa.

Hallituksen esityksen muissa toteuttamisvaihtoehdoissa tuodaan esiin mahdollisuus kehittää tuen kohdentumista siten, että tuettavaan koulutukseen sisällytettäisiin tarveharkintaa. Tukea voisi tällöin kohdentaa vahvemmin sellaisille aloille, joilla on pulaa koulutetusta työvoimasta, mikä vastaisi paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin. Aikuiskoulutustuen ehtona on nykyisin 8 vuoden työhistoria, vähintään vuoden työsuhde samalla työnantajalla, opintovapaan käyttö ja riittävä eteneminen opinnoissa. Tuen myöntämisen ehtoja on mahdollista tiukentaa nykyisestä esimerkiksi lisäämällä toimialakohtaista tarveharkintaa. Hali ry kannattaa ensisijaisesti aikuiskoulutustuen kehittämistä ja erilaisten vaihtoehtojen perusteellisempaa jatkoselvittämistä tuen lakkauttamisen sijaan.

Hallituksen esityksessä tarkastellaan opintotukijärjestelmää yhtenä vaihtoehtoisena keinona tukea opiskelun aikaista toimeentuloa. Opintotukea ei kuitenkaan ole suunniteltu aikuisena opiskelevien elämäntilanteisiin, joissa korostuvat erilaiset vastuut esimerkiksi perheen toimeentulosta: aikuiskoulutustuen saajista 56 prosentilla on kotitaloudessa alaikäisiä lapsia. Opintotuki jättää esimerkiksi avoimessa korkeakoulussa opiskelevat tuen ulkopuolelle. Opintotukeen liittyy tuloraja, ja

opintotukikuukausien määrä korkeakoulutuksessa on rajattu yhteensä enintään 54 kuukauteen, mikä vaikeuttaa sekä alanvaihtajien että sote-alan sisällä uusiin tehtäviin kouluttautuvien opiskelumahdollisuuksia.

Sekä nykymallisen aikuiskoulutustuen uudistaminen, että kokonaan uuden mallin luominen edellyttää sitä, että tukijärjestelmälle asetetaan selkeät tavoitteet, joita vasten sen vaikuttavuutta on mahdollista arvioida. Mahdollisen kokonaan uuden järjestelmän tai uusien tukimuotojen tulisi olla käytettävissä ennen nykyisen tuen lakkautumista.

Omaishoitotilanteet

Läheis- ja omaishoitajat ovat hyödyntäneet vuorotteluvapaata jossain määrin läheishoivatilanteissaan. Hallituksen esityksen tausta-aineistossa (s. 25) todetaan, että Nätti ym. (2005) tekemän selvityksen mukaan 17 prosenttia ilmoitti tärkeimmäksi syyksi lisäajan perheelle ja neljä prosenttia lisäajan muulle hoivatyölle. Vaikka käytettävä aineisto on yli 20 vuotta vanha, voidaan sen perusteella arvioida, että huomionarvoinen osa vuorotteluvapaan käyttäjistä on käyttänyt sitä nimenomaan hoivaan. Ennen esityksen hyväksymistä tulisi selvittää vuorotteluvapaan lakkauttamien vaikutukset omaishoitotilanteisiin.

Vaikka (HE s. 28) rekisteritietojen valossa vuonna 2022 arviolta vain noin 1,6 prosenttia vuorotteluvapaalla olleista sai omaishoitopalkkiota, on huomioitava, että valtaosa läheis- ja omaishoitajista ei ole omaishoidon tuen piirissä.

Noin 50 000 omaishoitajista on sopimus, kun pääasiallisessa auttamisvastuussa läheisestään on moninkertainen määrä työssäkäyviä henkilöitä. Tutkimuksen mukaan yli 100 000 henkilöä vastaa ansiotyönsä ohessa eri kotitaloudessa asuvan lähimmäisensä päivittäisestä pärjäämisestä.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia työn kuormittavuuden tai työurien pituuden näkökulmasta. Työllisyysrahaston tuoreessa, aikuiskoulutuksen koettua vaikuttavuutta selvittäneessä tutkimuksessa yli 58 % tutkimukseen vastanneista mainitsi kuormituksen nykytyössä motiiviksi lähteä opiskelemaan. Heistä yli puolet arvioivat opintovapaan ja opiskelun arvioivat opintovapaan ja opiskelun mahdollistamat muutokset erittäin hyödyllisiksi kuormituksen kannalta. Alentuneen työkyvyn tilanteissa aikuiskoulutustuki tarjoaa mahdollisuuden myös sote-alan sisällä siirtyä omaa työkykyä paremmin vastaaviin tehtäviin.

Hali ry ei kannata aikuiskoulutuksen aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevaa hallituksen esitystä. Hali ry toteaa, että aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevan hallituksen esityksen valmistelua olisi hyvä lykätä siten, että uusista jatkuvaa oppimista tukevista ratkaisuista olisi olemassa esitys.