10.4.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle toimenpidealoitteesta aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä (TPA 21/2023 vp)

Toimenpidealoitteessa 21/2023 vp. ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämiseksi ja peruu aikuiskoulutustuen lakkauttamisen.

Toimenpidealoite ei sisällä yksityiskohtaista mallia, mistä syystä toimenpidealoitetta kommentoidaan tässä asiantuntijalausunnossa yleisellä tasolla. Toimenpidealoitteessa kiinnitetään huomiota aikuiskoulutustuen kohdentumiseen, etuuden rahoittamiseen, työllisyysvaikutuksiin ja etuuden saamisen kriteereihin.

Opintojen tukeminen, koulutuksen kysyntä ja työllisyysvaikutukset

Toimenpidealoitteessa todetaan, että tukea tulee kehittää siten, että se vastaisi paremmin perusasteen varassa olevien tai hauraassa työmarkkina-asemassa olevien koulutustarpeisiin. Lisäksi toimenpidealoitteen mukaan tukea tulisi kehittää siten, että saavutettaisiin sama työllisyysvaikutus kuin hallitus tuen lakkauttamisella tavoittelee.

Nykymuotoinen aikuiskoulutustuki kohdentuu merkittävästi korkeakoulutetuille. Hallituksen esityksessä (HE 8/2024 vp.) todetaan, että aikuiskoulutustuen saajien joukossa korkeakoulutettujen osuus on korkeampi kuin työllisten keskuudessa keskimäärin. Vuonna 2021 aikuiskoulutustukea saaneista 48 prosentilla oli korkeakoulututkinto ja 53 prosentilla korkea-asteen tutkinto. Tutkimuksen perusteella koulutuksen hyödyt ovat suurempia matalan koulutustason omaavilla (Kauhanen ja Virtanen 2021). Näin ollen yleisellä tasolla koulutuksen suuntaaminen henkilöille, joilla on alhainen koulutustaso, tukee koulutusresurssien vaikuttavuutta.

Samaan aikaan aikuiskoulutustuki on kohdentunut vakaasti työelämässä oleville, koska tuen saamisen yleiset ehdot käytännössä edellyttävät tätä. Kohderyhmä on valmiiksi jo varsin hyvässä asemassa työelämässä, ja jo ennestään vahvan aseman parantaminen ei ole helppoa, mikä voi osaltaan selittää aikuiskoulutustuen heikkoa vaikuttavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen (Seuri 2023) perusteella aikuiskoulutustuen vaikutus uusien opintojen aloittamisen todennäköisyyteen on vähäinen. Tämän perusteella aikuiskoulutustuella on ollut rajallinen vaikutus opintojen kysyntään. Lisäksi Laboren eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle toimittamassa lausunnossa todetaan, että tutkimuskirjallisuus ei tunne kustannustehokkaita keinoja lisätä aliedustettujen ryhmien kouluttautumista. Edellä mainituista seikoista johtuen aikuiskoulutustuen lakkauttamista vastaavan työllisyysvaikutuksen saavuttaminen aikuiskoulutustukea kehittämällä vaikuttaa olevan epätodennäköistä.

Julkinen valta tukee aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta heikossa asemassa olevien henkilöiden kouluttautumista eri tavoin. Työttömäksi joutuvien ihmisten on mahdollista suorittaa opintoja joko

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
kirjaamo.vm@gov.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
registratorskontoret.fm@gov.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

työttömyysturvalla tuettuna omaehtoisina opintoina tai työvoimapoliittisena koulutuksena; terveydentilaltaan heikossa asemassa olevat henkilöt voivat olla oikeutettuja ammatilliseen kuntoutukseen.

Aikuiskoulutustuen rahoittaminen ja lakkauttamisen julkisen talouden säästöt

Toimenpidealoitteessa todetaan, että aikuiskoulutustuki rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuista, mistä syystä tuen lakkauttaminen ei helpota valtion velkataakkaa.

Hallituksen esityksen vaikutusarviot koskevat koko julkista taloutta, mukaan lukien sosiaaliturvarahastot. Säästöjen jakautuminen sektoreittain tuodaan esille hallituksen esityksessä.

Hallituksen syyskuun 2023 budjettiriihen pöytäkirjamerkinnöissä[1] todetaan, että hallitus on sitoutunut siihen, että hallituksen toimenpiteistä seuraavat rahastojen menosäästöt saadaan täysimääräisesti kanavoitua velkakehityksen taittamiseksi.

Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että valtiovarainministeriö on asettanut kolmikantaisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoja sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoimiseksi valtion budjettitaloutta vahvistavaksi. Työryhmän raportti on valmis ja julkaistu 1.3.2024.

Hallituksen esityksessä on eritelty aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta aiheutuvien etuusmenojen vähentymisen ja palkkatulojen kasvun verovaikutukset. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen kasvattaa veropohjaa, mikä vahvistaa julkista taloutta. Veropohjan muutosten myötä verotulojen arvioidaan kasvavan nettomääräisesti 80 miljoonalla eurolla vuodessa.

Tuen sitominen opintojen etenemiseen tulomenetysten sijaan

Toimenpidealoitteessa todetaan, että tuen määrä sidottaisiin opintojen etenemiseen tulomenetysten sijaan. Lisäksi tukea olisi tarkoitus lähteä uudistamaan siten, että se edistäisi nykyistä paremmin erilaisten koulutusten suorittamista työn ohella, todetaan toimenpidealoitteessa.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioiden mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisen työllisyysvaikutus syntyy siitä, että tuensaaja vähentää työntekoaan opintojen ajaksi, mikä on seurausta etuuden ehdoista. Etuuden ehtojen sitominen opintojen etenemiseen työnteon vähentämisen sijaan mahdollisesti lisäisi työskentelyä etuuden saamisen ohessa. Samalla etuuden käyttö todennäköisesti lisääntyisi, koska etuutta voisi saada myös työskentelyn ohessa. Näin ollen etuusmenot mahdollisesti kasvaisivat merkittävästi. Etuusmenojen kasvu riippuisi myös siitä, kuinka rajattuun joukkoon etuus kohdennettaisiin.

Yleisesti ottaen se, että henkilön ei tarvitse osallistua koulutuksen kustannuksiin, heikentää opintojen investointikannustinta. Investointikannustimella tarkoitetaan kannustinta suorittaa opintoja opinnoista saatavan palkkahyödyn tai työttömyysriskin pienenemisen kautta. Kannustimen heikkeneminen johtuu siitä, että opintojen suorittaminen olisi yksilön näkökulmasta houkuttelevaa etuuden saamisen vuoksi tai opintojen mielekkyyden vuoksi, vaikka hän ei hyötyisikään opinnoista korkeamman palkan tai alhaisemman työttömyysriskin kautta. Tästä syystä erilaiset etuuteen perustuvat aikuiskoulutustukimallit heikentävät kouluttautumisen investointikannustinta ja tätä kautta myös koulutusresurssien vaikuttavuutta. Jos

[1] Pääministeri Petteri Orpon hallituksen budjettiriihen pöytäkirjamerkinnät 19.9.2023 (linkki tiedostoon)

aikuiskoulutuksen tukeminen perustuisi etuuden sijaan lainaan, kohdentuisi koulutus todennäköisemmin heille, jotka hyötyvät opinnoista korkeamman palkan tai alhaisemman työttömyyden kautta. Tämä johtuu siitä, että henkilö kantaisi osan kouluttautumisen kustannuksista itse, mistä syystä koulutuksen odotettujen hyötyjen tulisi olla suurempia.

On hyvä huomioida, että opintorahajärjestelmän tulorajat mahdollistavat opintorahan saamisen työnteon ohessa. Esimerkiksi 2 080 euroa kuukaudessa ansaitseva voi saada 6 kuukautta opintotukea vuoden aikana. Tältä osin nykyinen opintotukijärjestelmä toimii siten, että etuutta voi saada suhteellisen matalapalkkaisen työn tai osa-aikaisen työskentelyn ohessa suoritettuihin opintoihin.

Lähteet

Kauhanen, Virtanen, 2021, “Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education”. ETLA Working Papers No 91.

Seuri, 2023, “Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys”, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13