Eeva Vartio

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lisäselvitystä.

Valiokunta on pyytänyt täsmällisempiä tietoja eri vuosien (2022 ja 2023) koulutussiirtymistä ottaen huomioon Työllisyysrahaston lausunnossa esitetty tilasto siitä, että aikuiskoulutustuella sosiaali- ja terveysalalle toiselta alalta kouluttautuvia vuonna 2023 oli 7376 ja sosiaali- ja terveysalalta toiselle alalle kouluttautuvia oli 2218, mikä viittaisi siihen, että tuen hyöty olisi yli 5000 uutta sosiaali- ja terveysalalle koulutettua henkilöä. Hallituksen esityksessä nettosiirtymäksi on vuonna 2021 todettu 147 henkilöä. Valiokunta on pyytänyt lisäselvitystä myös siitä, selittääkö tilastointitavan ero näin suuren eron nettovaikutuksessa. Lisäksi valiokunta on pyytänyt lisätietoa sosiaali- ja terveysalan koulutuspaikkojen määrästä suhteessa siihen, että aikuiskoulutustuella koulutettavien on väitetty vähentävän nuorten sosiaali- ja terveysalan koulutuspaikkoja.

Pyydetyn lisäselvityksen tilastotarkastelu on tehty valtiovarainministeriössä. Sosiaali- ja terveysministeriön käytettävissä ei ole tarkastelussa käytettyjä rekisteriaineistoja.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutusarviot

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutus jatko- ja täydennyskoulutukseen hakeutumiseen on todennäköisesti maltillinen. Edellä mainittu arvio perustuu opetus- ja kulttuuriministeriössä tehtyyn selvitykseen[1], jossa ei havaittu aikuiskoulutustuella olevan vaikutusta uusien opintojen aloittamisen todennäköisyyteen.

Jos oletetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä laaditut arviot aikuiskoulutustuen vaikutuksesta opintoihin hakeutumiseen pätevät sosiaali- ja terveysalan koulutukseen, ei aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuta alan opinnot aloittavien lukumäärään. Samalla on syytä huomioida, että hallituksen esityksessä todetaan, että tulosten yleistettävyyteen liittyy epävarmuutta. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että on mahdollista, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisella on vaikutuksia yksittäisten koulutusalojen koulutusmääriin.

Tilastot koulutussiirtymistä

Hallituksen esityksessä kuvataan edellä mainittujen vaikutusarvioiden ohella aikuiskoulutustukea saaneiden henkilöiden taustatietoja. Kohdassa 2.1.3 Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät on kuvattu aikuiskoulutustuella vuonna 2021 opiskelleiden koulutusalojen mukaiset alasiirtymät kuten ne havaitaan Tilastokeskuksen rekisteriaineistossa.

Hallituksen esityksen luvut sosiaali- ja terveysalan koulutusmääristä ja työllisyyssiirtymistä ovat kuvailevia tietoja. Näin ollen koulutussiirtymät tai työmarkkinasiirtymät eivät ole vaikutusarvioita eli

[1] Seuri, 2023, ” Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys”, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13.

tilastot eivät kuvasta aikuiskoulutustuen arvioituja vaikutuksia sosiaali- ja terveysalan koulutusmääriin.

Hallituksen esityksen luvut perustuvat yhdenmukaisesti koulutusalakohtaiseen luokitteluun sekä koulutustaustan että kohdekoulutuksen osalta. Hallituksen esityksen lukujen mukaan aikuiskoulutustuella opiskeli vuonna 2021 terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta yhteensä 9079 henkilöä, joista 57,9 prosenttia suoritti alan sisäisiä opintoja eli heillä oli taustallaan terveys- ja hyvinvointialan koulutus, kun taas 42,1 prosenttia puolestaan opiskeli taustatutkinnon perusteella muualta alalle.

Työllisyysrahaston luvut[2] perustuvat työnantajan toimialaan, joka kuvaa aikuiskoulutustuen saajan taustaa. Kullakin työnantajalla on tässä tilastointitavassa vain yksi toimiala. Työllisyysrahaston tilastojen mukaan aikuiskoulutustuella opiskeli vuonna 2023 terveys- ja sosiaalipalveluiden opintoja yhteensä 10801 henkilöä, joista 31,7 prosenttia opiskeli alan sisäisiä opintoja ja 68,3 prosenttia opiskeli alalle muualta.

Tilastojen erot

Hallituksen esityksen ja Työllisyysrahaston lukujen osalta mahdollisia erojen lähteitä ovat ainakin seuraavat: henkilön taustan määrittely, tilastovuosi ja käytetty koulutusluokitus. Tässä täydentävässä tarkastelussa on pyritty rekisteriaineistojen perusteella arvioimaan, mikä on henkilön taustaan liittyvän päättelyn merkitys tilastojen välisessä erossa.

Tarkastellaan Tilastokeskuksen tulorekisterin etuustietojen[3] perusteella vuonna 2022 aikuiskoulutustukea saaneita, koska vuosi 2022 on viimeisin vuosi, jolloin kohdekoulutuksen päättelyyn käytettävä Tilastokeskuksen opiskelijarekisteri[4] on saatavilla tällä hetkellä.[5] Lisäksi tietoja täydennetään vuoden 2021 Tilastokeskuksen tutkintorekisterillä[6] ja vuoden 2021 Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastolla[7], joka sisältää tiedon henkilön *työnantajan toimipaikan toimialasta*.[8] Tämä on tarkempi tieto kuin Työllisyysrahaston toimialatieto, joka perustuu *työnantajan toimialaan*. Työllisyysrahaston tilastoissa kaikki kuntatyönantajalle työskentelevät henkilöt tilastoituvat ”julkiseen yleishallintoon”, mistä syystä tilastossa kaikki kunnan sosiaali- ja terveystoimessa työskentelevät henkilöt tilastoidaan taustaltaan julkiseen hallintoon.

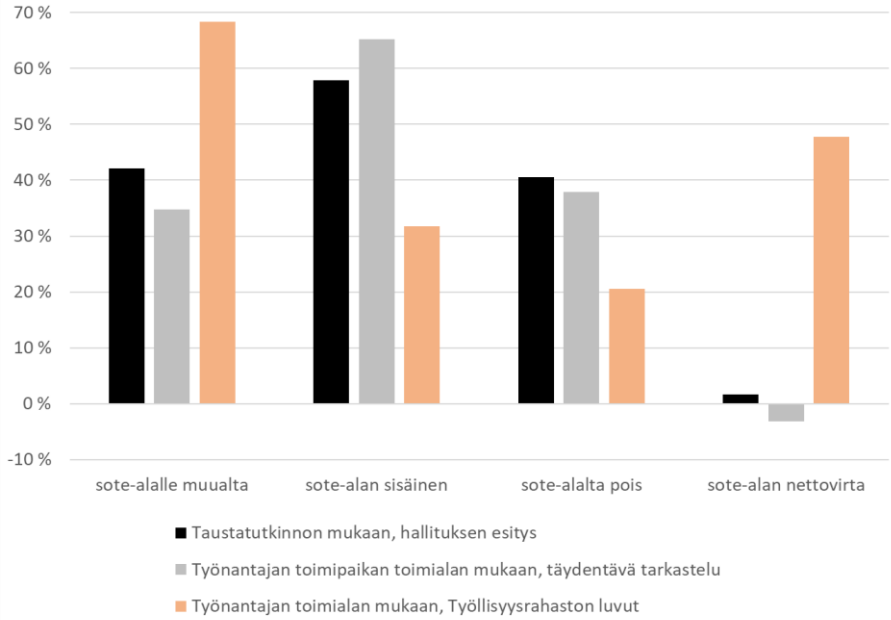
Kun hyödynnetään toimipaikkatason toimialatietoa henkilön taustan määrittelyssä, havaitaan, että noin 35 prosentilla terveys- ja hyvinvointialalle aikuiskoulutustuella kouluttautuvista, joille havaitaan kohdekoulutus ja toimiala, toimiala on muu kuin sosiaali- ja terveysala. Vastaavasti 65 prosentilla aikuiskoulutustuella terveys- ja hyvinvointialaa opiskelevista, joilla havaitaan kohdekoulutus ja toimialatieto, on toimiala sosiaali- ja terveysalalla. Toimialatietoa ei havaita vuoden 2021 lopussa

[2] Työllisyysrahaston eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimittama liite, sivu 11.
[3] https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/dokumentaatio-2023/etuudet-koodistot-tulolajit-2023.pdf
[4] EDUC_OPISK-aineisto. Hyödynnetään luokitusten osalta vuoden 2019 koulutusluokitusta.
[5] Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa uusin opiskelijarekisteri oli vuodelta 2021. Tilastokeskuksen rekisteriaineistojen päivitysaikataulu: https://www.stat.fi/tup/tutkijapalvelut/valmisaineistojen-paivitysaikataulu.html
[6] EDUC_TREK-aineisto
[7] FOLK työssäkäynti -aineisto
[8] Tieto perustuu vuoden 2021 lopussa voimassa olleeseen päätyösuhteeseen.

Eeva Vartio

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

osalle vuonna 2022 aikuiskoulutustukea saaneille.[9] Kuviossa 1 on esitetty hallituksen esityksen mukaiset osuudet, Työllisyysrahaston lukujen mukaiset osuudet ja toimipaikkatason toimialatietoon perustuvat osuudet.



Kuvio 1: Aikuiskoulutustuella terveys ja hyvinvointialaa/sote-alaa opiskelevien lukumäärä suhteessa kaikkiin aikuiskoulutustuella alan opintoja suorittaviin, jotka havaitaan kunkin määritelmän mukaisessa aineistossa.[10][11]

Jos oletetaan, että rekisteriaineistoihin perustuvassa täydentävässä tarkastelussa lasketut osuudet pätevät myös Työllisyysrahaston tilastoihin, pienenisi sosiaali- ja terveysalalle muualta kouluttautuvien määrä Työllisyysrahaston tilastossa 7376 henkilöstä 3758 henkilöön. Alan sisäinen koulutus puolestaan kasvaisi 3425 henkilöstä 7043 henkilöön. Alalta pois kouluttautuvien määrä kasvaisi puolestaan 2218 henkilöstä 4098 henkilöön. Tällöin sote-alaa koskevan tarkastelun nettovirta pienenisi 3758-4098= -340 henkilöön.[12]

[9] Terveys- ja hyvinvointialaa opiskelevien lukumäärä on täydentävässä toimialatarkastelussa 6768 henkilöä eli tälle joukolle havaitaan toimialatieto, hallituksen esityksen tarkastelussa 9079 henkilöä ja Työllisyysrahaston tarkastelussa 10801 henkilöä.

[10] Esimerkiksi toimialaa ei havaita vuoden 2021 työssäkäyntitilastossa kaikille aikuiskoulutustukea vuonna 2022 saaneille. Tämän määritelmän kohdalla tarkastelusta on pudotettu pois kaikki henkilöt, joille ei havaita lainkaan aineistossa toimialaa, mutta pidetty mukana henkilöt, joiden toimialaksi on määritelty ”tuntematon”. Terveys- ja hyvinvointialaa opiskelevien lukumäärä toimialatarkastelussa on 6768 henkilöä, HE:n tarkastelussa 9079 henkilöä ja Työllisyysrahaston tarkastelussa 10801 henkilöä. Absoluuttiset luvut löytyvät liitteestä 1.

[11] Tekninen huomio: HE:n lukujen ja täydentävän tarkastelun koulutusluokituksessa käytetään luokkaa ”terveys- ja hyvinvointialat”, joihin kuviossa viitataan termillä sote-ala.

[12]Tällöin alalle muualta kouluttautuvien lukumäärä olisi noin 10801*0,35. Vastaavasti alan sisäinen koulutus olisi noin 10801*0,65, ja alalta pois opiskelevien lukumäärä olisi noin 10801*0,38.

Eeva Vartio

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysalan koulutuspaikat

Opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2010 aikuiskoulutustukiuudistusta hyödyntävässä selvityksessä ei havaittu tuella olevan vaikutusta uusiin opintoihin hakeutumiseen. Yleisesti ottaen arvioidaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen perusteella aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutus opintoihin hakeutumiseen on todennäköisesti maltillinen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että mikäli aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentäisi opintoihin hakeutumista tuen kohdejoukossa, vapauttaisi tämä opiskelupaikkoja nuoremmille ja vähemmän koulutetuille. Jos oletetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä laaditut arviot aikuiskoulutustuen vaikutuksesta opintoihin hakeutumiseen pätevät sosiaali- ja terveysalan koulutukseen, ei aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuta alan opinnot aloittavien lukumäärään eikä lisäisi nuorten ja vähemmän koulutettujen sosiaali- ja terveysalan saatavilla olevia opiskelupaikkoja. Samalla on syytä huomioida, että hallituksen esityksessä todetaan, että tulosten yleistettävyyteen liittyy epävarmuutta. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että on mahdollista, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisella on vaikutuksia yksittäisten koulutusalojen koulutusmääriin.

Vuosien 2022 ja 2023 mukaiset koulutussiirtymät

Hallituksen esityksen tiedot koulutussiirtymistä perustuvat edellä mainittuihin Tilastokeskuksen ylläpitämiin rekisteriaineistoihin. Kohdekoulutuksen tieto tulee pääasiassa opiskelijarekisteristä, joka sisältää tiedot opiskelijoista, jotka ovat olleet 20.9. kirjoilla tutkintoon johtavassa lukiokoulutuksessa, ammattikorkeakoulu- ja yliopistokoulutuksessa. Rekisteri sisältää myös tiedot ammatillisessa koulutuksessa kirjoilla olleet tai oppisopimukseen osallistuneet opiskelijat.

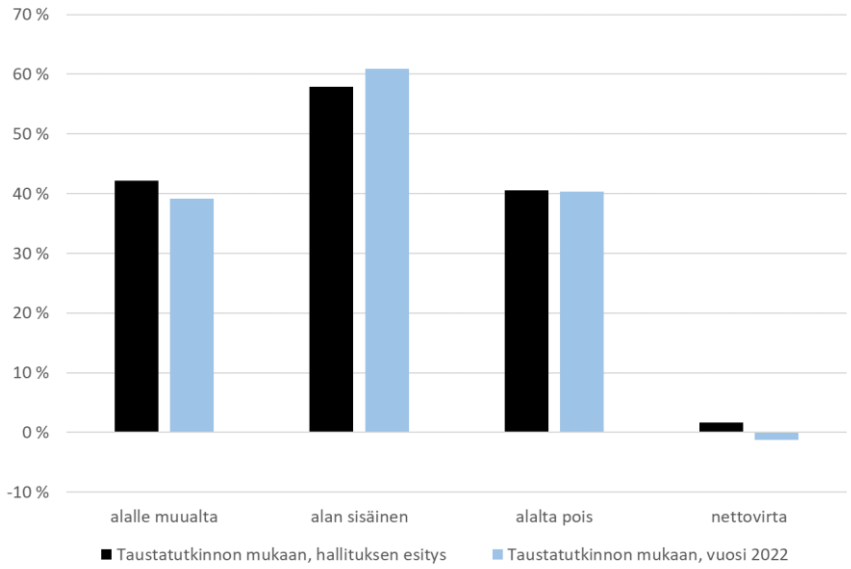
Viimeisin käytettävissä oleva opiskelijarekisteri oli hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa vuodelta 2021. Tällä hetkellä uusin opiskelijarekisteri on vuodelta 2022, mistä syystä hallituksen esityksen tietoja ei voitu toisintaa/laskea vuoden 2023 tiedoilla rekisteriaineistoihin liittyvästä viiveestä johtuen.

Kuviossa 2 on esitetty hallituksen esityksen mukaiset siirtymien lukumäärät suhteessa terveys- ja hyvinvointialaa aikuiskoulutustuella kouluttautuviin hallituksen esityksen lukujen, joissa tarkasteluvuosi on 2021, ja täydentävän tarkastelujen, jossa tarkastellaan vuotta 2022, perusteella.[13]

[13] Vertailu toteutetaan osuuksina, koska kokonaismäärät eroavat. Hallituksen esityksessä havaitaan yhteensä 9079 terveys- ja hyvinvointialaa aikuiskoulutustuella vuonna 2021 opiskelevaa, ja täydentävässä tarkastelussa havaitaan 8959 terveys- ja hyvinvointialaa aikuiskoulutustuella vuonna 2022 opiskelevaa. Metodologialtaan täydentävä tarkastelu eroaa hallituksen esityksen tarkastelusta siinä, että hallituksen esityksessä opiskelijarekisteritietoja täydennetään EDUC_VIRTA-aineistolla siltä osin, kun henkilöitä ei havaita opiskelijarekistereissä. Tässä tarkastelussa ei ole hyödynnetty ko. aineistoa.

Eeva Vartio

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle



Kuvio 2: Aikuiskoulutustuella opiskelevien opintojen suunta terveys- ja hyvinvointialalla suhteessa kaikkiin aikuiskoulutustuella kyseisen alan opintoja suorittaviin, jotka havaitaan kunkin määritelmän mukaisessa aineistossa. Hallituksen esityksen koulutussiirtymät perustuvat vuonna 2021 aikuiskoulutustukea saaneisiin, ja täydentävä tarkastelu perustuu vuonna 2022 aikuiskoulutustukea saaneisiin.

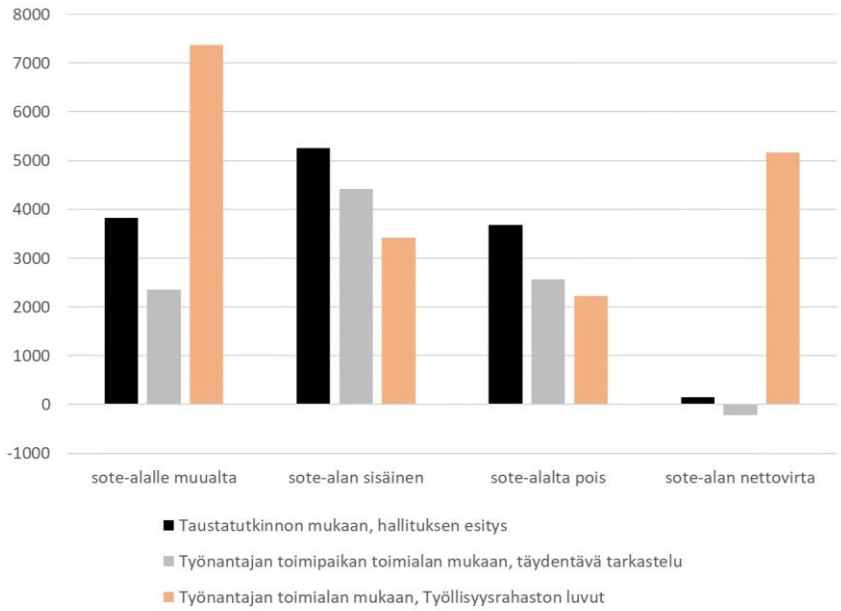
Vertaamalla hallituksen esityksen tietoja, jotka perustuvat vuonna 2021 aikuiskoulutustukea saaneisiin, ja vuoden 2022 tietoja, havaitaan, että osuudet ovat suhteellisen lähellä toisiaan. Hallituksen esityksessä kuvattu hienoinen positiivinen nettovirta on vuoden 2022 osalta pieni negatiivinen.

Eeva Vartio

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Liite 1: Lisätietoa: kuviot henkilöiden lukumäärän mukaan

Kuviossa 3 on kuviota 1 vastaavat luvut henkilölukumäärinä.

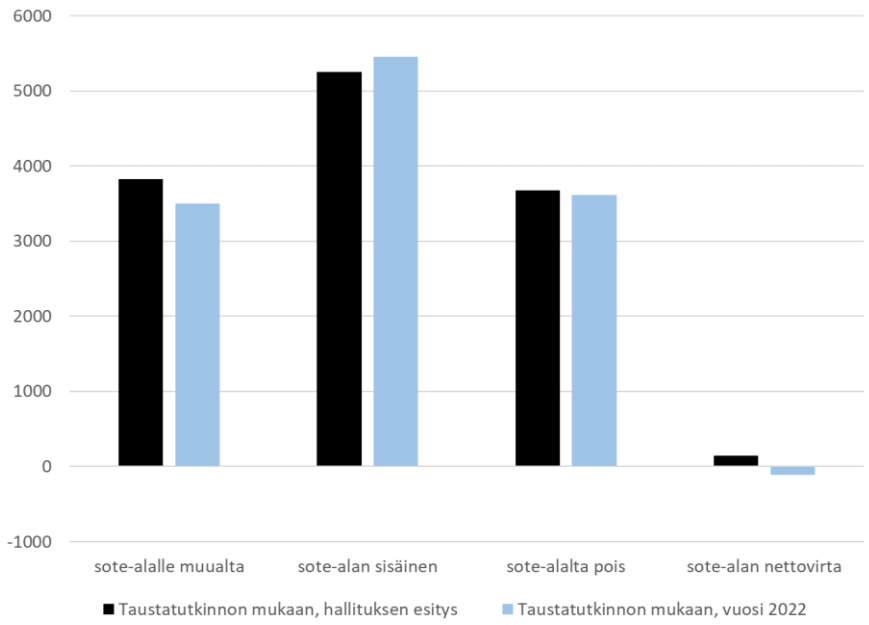


Kuvio 3: Aikuiskoulutustuella terveys ja hyvinvointialaa/sote-alaa tai terveys- ja hyvinvointialalta/sote-alalta opiskelevien lukumäärä, jotka havaitaan kunkin määritelmän mukaisessa aineistossa

Kuviossa 4 on kuviota 2 vastaavat luvut henkilölukumäärinä.

Eeva Vartio

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle



Kuvio 4: Aikuiskoulutustuella opiskelevien lukumäärä opintojen suunnan mukaan terveys- ja hyvinvointialalla. Hallituksen esityksen koulutussiirtymät perustuvat vuonna 2021 aikuiskoulutustukea saaneisiin, ja täydentävä tarkastelu perustuu vuonna 2022 aikuiskoulutustukea saaneisiin.