OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lausunto

29.2.2024

VN/3578/2024
VN/3578/2024-OKM-7

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asiantuntijalausunto: HE 8/2024 vp aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin osalta lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa:

Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoa ja lisätä työllisyyttä. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että esitetty aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin lakkauttaminen, näistä koituneet kustannukset huomioiden, ei merkittävästi vaaranna jatkuvan oppimisen toteutumista. Opetus-ja kulttuuriministeriön tavoitteena on jatkossakin jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoaminen niin, että rajalliset voimavarat käytetään tarkoituksenmukaisesti, että koulutus suuntautuu entistä enemmän koulutustasoa nostavaan koulutukseen, että jatkuva oppiminen mahdollistetaan niille jotka siitä eniten hyötyvät ja että jatkuvalla oppimisella vastataan työelämän osaamis- ja osaajatarpeisiin.

Esityksessä esitettyjen aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendien vaikuttavuusarvioiden pohjana on suurelta osin opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys (OKM 2023:13). Hallituksen esityksessä on kattavasti tarkasteltu aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin nykytilaa, käyttöä ja vaikutuksia, eikä näitä ole syytä tässä yksityiskohtaisesti toistaa. Todettuina selvitysten tuloksina aikuiskoulutustuen osalta voidaan kuitenkin nostaa seuraavia: Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on korkeampi kuin työllisten keskuudessa keskimäärin. Aikuiskoulutuksen vaikutukset riippuvat voimakkaasti henkilön koulutustaustasta ja siitä, onko koulutus koulutustasoa nostavaa. Koulutuksen vaikutukset esimerkiksi työllisyyteen ja tuloihin ovat positiivisempia, jos henkilön taustakoulutus on matalampi ja jos henkilö koulutuksellaan saavuttaa korkeamman koulutusasteen. Aikuisopiskelijat suorittavat opintojaan pääosin töiden ohessa ilman etuuksia, mutta on huomattava, että kaikkia opintoja ei voida suorittaa töiden ohessa. Aikuiskoulutustuen saajien toimialajakauma viittaa siihen, että aikuiskoulutustuki ei ole korostuneesti kohdentunut talouden rakennemuutoksen mahdollistamiseen ja rakennemuutoksen vaikutusten lieventämiseen. Samalla aikuiskoulutustuki on muodostunut merkittäväksi osaksi erityisesti julkisen sektorin jatko- ja täydennyskoulutuksen urapolkuja.

Ammattitutkintostipendi on kertakorvauksena maksettava etuus. 1.1.2022 tai sen jälkeen suoritetun tutkinnon perusteella myönnettävän stipendin suuruus 414 euroa. Edellä mainitussa opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä (OKM 2023:13) arvioitiin myös ammattitutkintostipendin vaikuttavuutta. Opiskeltuun alaan katsomatta keskeistä vaikuttavuuden tarkastelussa on se, että olisiko stipendin saanut opiskelija aloittanut opinnot ilman stipendiä. Tarkastelun johtopäätöksenä oli, että suurin osa ammattitutkintostipendin saaneista olisi suorittanut tutkinnon ilmankin stipendiäkin. Oletettavasti tähän vaikuttaa toisaalta se, että stipendi on suhteellisen pieni, jolloin sen kannustavuus jää vaatimattomaksi ja toisaalta se, että vaikuttaakseen opintojen aloituspäätökseen tulisi henkilöllä olla tieto stipendistä ennen koulutukseen hakeutumista. Selvityksessä tuli ilmi, että keskimäärin ammattitutkinto-

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

stipendin käyttöaste vuonna 2020 oli 79 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että noin viidennes ammattitutkintostipendiin oikeutetuista ei hakenut etuutta. Osin syynä tähän on voinut olla tietämättömyys stipendistä. Selvityksessä todetaan myös, että ”Ammattitutkintostipendin haaste tietoon perustuvan päätöksenteon kannalta on se, että stipendi on niin pieni, että hyvin pienetkin vaikutukset tutkinnon suorittamisen todennäköisyyteen voivat olla kustannustehokkaita”. Mikäli ammattitutkintostipendi vaikuttaisi opintojen aloituspäätökseen, voisi ammattistipendi olla kustannustehokas tukiväline. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää ammattitutkintostipendin merkitystä kokonaisuudessaan suhteellisen pienenä ja toteaa, että muilla välineillä, kuten tarjontaa ja koulutuksen järjestäjien kannustimia kehittämällä on mahdollista saada suurempi vaikutus koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon tai tutkinnon osien suorittamiseen.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuuksia ja jatkuvalle oppimiselle on joka tapauksessa kasvava tarve. EU-tason tavoitteeksi on asetettu, että 60 % aikuisista osallistuu oppimiseen joka vuosi ja sama tavoite on asetettu kansallisesti jatkuvan oppimisen uudistuksen yhteydessä (loppuraportti s. 64). Suomessa aikuiskoulutukseen osallistumisaste on ollut ja on edelleen korkealla tasolla. Viimeisimmän aikuiskoulutustutkimuksen (Tilastokeskus 2023) mukaan lähes joka toinen 18-64-vuotias oli osallistunut edeltävän vuoden aikana, mikä tarkoittaa 1,5 miljoonaa henkeä. Vaikka jokaisen yksittäisen ihmisen oppimismahdollisuudet ja –kokemukset ovat tärkeitä, ei aikuiskoulutustuen saajilla (n. 30 000/vuosi) olisi edellä mainittuun EU-tason tavoitteeseen merkittävää vaikutusta. Selvitykset myös antavat näyttöä siitä, että suuri osa tuen saajista olisi opiskellut ilman tukeakin.

Naiset osallistuvat aikuiskoulutukseen selvästi miehiä enemmän. Aikuiskoulutustutkimuksen (em.) mukaan vuonna 2022 miehistä osallistui 42 prosenttia ja naisista 52 prosenttia. Aikuiskoulutustukea saaneiden kohdalla ero on vielä suurempi: vuonna 2022 tuen saajista naisia 76 oli prosenttia ja miehiä 24 prosenttia. Tuen lakkauttaminen siis kohdistuu enemmän naisiin. Siinä määrin kuin tuen lakkauttaminen vähentää erityisesti naisten osallistumista aikuiskoulutukseen tasoittuu sukupuolten osallistumisero. Vaikutus kokonaisuudessa (1,5 miljoonaa henkilöä vuodessa) on kuitenkin hyvin pieni, eikä eron tasoittuminen naisten osallistumisen vähenemisen seurauksena tietenkään ole toivottavaa.

Sosiaali- ja terveysalan henkilöstön saatavuuden turvaaminen vaatii toimia, niin kuin hallitusohjelmassakin todetaan. Koulutusjärjestelmällä on tässä, joskaan ei yksinomaan sillä, merkittävä tehtävä. Hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysalan koulutuksen sisältöjä ja toteutusta kehitetään siten, että ne mahdollistavat tehtäväkenteen ja työnjaon kehittämisen ja vastaavat työelämän osaamistarpeisiin. Päällekkäistä korkeakoulutusta vähennetään ja sujuvoitetaan terveydenhoitaja-, ensihoitaja- ja kätilökoulutusta hyödyntämällä modulaarista koulutusrakennetta. Koulutusrakenteen kehittäminen vähentäisi tarvetta toisen saman tasoisen tutkinnon suorittamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö avasi tammikuussa 2024 rahoitushaun, jonka tavoitteena on lisätä ammattikorkeakouluissa sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkintoon, sairaanhoitaja (AMK), bioanalyytikko (AMK) ja röntgenhoitaja (AMK) tutkintonimikkeisiin valittavien uusien opiskelijoiden määrää 1011 uudella opiskelijalla sekä yliopistoissa kasvatustieteen kandidaatin tutkintoon pääaineessa varhaiskasvatus valittavien uusien opiskelijoiden määrää 824-989 uudella opiskelijalla vuosina 2024-2016. Hakemusten perusteella osa koulutuksista tullaan järjestämään monimuotototeutuksina, mikä paremmin mahdollistaa osallistumisen erilaisissa elämäntilanteissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on mukana sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä (toimikausi päättyy 31.3.2024), jonka tehtävänä on valmistella ehdotuksia keinoista, joilla tuetaan työuran aikaista jatkuvaa oppimista, parannetaan työllisyyttä ja tasapainotetaan valtion taloutta. Tavoitteena on vahvistaa erityisesti niiden henkilöiden osaamista, joiden työmarkkina-asema on heikko ja koulutustaso matala. Työryhmän tehtävä on vaativa ja ratkaisujen hakemisen on jatkuttava työryhmän määräajan jälkeenkin.

Työryhmä pohtii myös, millaisia muutoksia ehdotukset edellyttävät työnantajilta, julkiselta koulutusjärjestelmältä ja koulutuksen järjestäjiltä. Aikuiskoulutustutkimuksen mukaan henkilöstökoulutus eli koulutukseen osallistuminen työnantajan tuella (kustannukset ja/tai työajan käyttö) on merkittävä osa aikuiskoulutusta. Vuonna 2022 tällaista koulutusta sai palkansaajista 54 %, yhteensä yli miljoona palkansaajaa. Henkilöstökoulutusta toteuttavat myös koulutusjärjestelmän oppilaitokset ja korkeakoulut. Kun osaavasta työvoimasta on puutetta, on yhä tärkeämpää mahdollistaa työn ja oppimisen yhteensovittaminen. Työryhmän lähtökohtana onkin myös, että työn ohessa opiskelulle tulisi luoda nykyistä joustavampia malleja.

Useissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä joustavan koulutustarjonnan ja osaamisen kehittämisen muotona on paljon huomiota viime vuosina kohdistettu pieniin osaamiskokonaisuuksiin (microcredentials). Euroopan unionin neuvosto antoi näitä koskevan suosituksen kesäkuussa 2022. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti keväällä 2023 työryhmän, jonka tehtävänä on määritellä ja kehittää

pienten osaamiskokonaisuuksien konseptia. Työryhmä on laatinut luonnoksen kansalliseksi viitekehykseksi, joka ohjaisi osaamiskokonaisuuksien suunnittelua ja toteutusta. Viitekehys on laadittu korkeakoulutuksen näkökulmasta, mutta sitä voidaan mukauttaa myös muuhun koulutukseen. Osaamiskokonaisuuksien kokeilut käynnistyvät kuluvana vuonna. Tavoitteena on, että osaamiskokonaisuuksista muodostuu arvostettu ja tunnistettu osaamisen hankkimisen ja osoittamisen tapa, ja että niitä voi suorittaa joustavasti myös työn ohessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa hallitusohjelman kirjausten mukaisesti toisen asteen ammatillista koulutusta. Ammatillisen koulutuksen rahoitusmallia uudistetaan vahvistamalla kannustimia siten, että opiskelijat suorittavat opintoja, valmistuvat, työllistyvät ja siirtyvät jatko-opintoihin. Rahoitusmalliin luodaan kannusteita myös ohjata opiskelijoita suorittamaan tutkintoja pienempiä osaamiskokonaisuuksia. Lisäksi hallitus uudistaa ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjausta. Vaikuttavuuden ohella ammatillisen koulutuksen toimenpiteet tukevat TE-palveluiden uudistuksen toimeenpanoa.

Opetusneuvos Petri Haltia

Erityisasiantuntija Janne Savolainen

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Lehikoinen
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Emmi Venäläinen
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Alexander Junell
OKM LAMOS Koulutuksen vastuualue, Janne Savolainen