Olli Mäenpää
5.2.2024

Sivistysvaliokunnalle

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

Hallituksen esityksen sisältönä on aikuiskoulutustukea, ammattitutkintostipendiä ja vuorotteluvapaajärjestelmää koskevan lainsäädännön kumoaminen. Aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki ehdotetaan kumottaviksi ja niiden määrittelemät etuudet lakkautettaviksi. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi tästä johtuvia teknisluonteisia muutoksia liitännäisiin lakeihin.

Keskeisiä vaikutuksia

Yleisiä näkökohtia

Esityksen perusteluissa tehdään verraten monipuolisesti ja myös tutkimustietoon perustuen selkoa sen vaikutuksista työllisyyteen ja osaamistason ylläpitämiseen. Perustelujen mukaan ehdotuksilla olisi vaikutuksia tukimuotojen rahoitukseen vähentäen valtion rahoitusta ja samalla valtion menoja kokonaisuudessaan noin 283 miljoonaa euroa vuodessa.

Perusteluissa esitettyjen tutkimusarvioiden perusteella etenkin aikuiskoulutustuen lakkauttamisella olisi työllisyyttä vahvistavaa vaikutusta, kun taas vuorotteluvapaan lakkauttamisen työllisyysvaikutuksia pidemmällä aikavälillä on vaikeaa arvioida. Osaamistason edellytyksiin kohdistuvat vaikutukset arvioidaan maltillisiksi, joskaan tältä osin arviota ei esitetä vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutuksista.

Voimassaolevan lainsäädännön toteuttamiseen kohdistuvan työnantajien hallinnollisen taakan arvioidaan vähentyvän. Työllisyysrahastossa aikuiskoulutusetuuksiin kohdistuva työmäärä vähenisi ensin oleellisesti ja lopulta lakkaisi kokonaan.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen

Vuoden 2024 tasossa etuusmenon suuruudeksi arvioidaan noin 182 miljoonaa euroa. Tutkimustuloksiin yleisesti tukeutuvissa esityksen perusteluissa arvioidaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen todennäköisesti lisäisi kotitalouksien työssäkäyntiä. Tuen lakkauttaminen siirtäisi vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen, ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen. Sen arvioidaan kasvattavan työllisyyttä noin 10 000 henkilötyövuodella. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen negatiivinen vaikutus jatko- ja täydennyskoulutukseen hakeutumiseen arvioidaan todennäköisesti maltilliseksi.

Perusteluissa kiinnitetään lisäksi huomiota siihen, että opintojen aikaisen toimeentulon tukeminen julkisista varoista muodostaa vain osan opintoihin kohdistuvasta julkisesta tuesta. Merkittävin opintojen tukemisen muoto olisi edelleen koulutuksen järjestäjille kohdennettava julkinen rahoitus, jolla mahdollistetaan koulutuksen maksuttomuus tai koulutuksen tuottamisen kustannuksia matalampi maksutaso.

Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen

Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen vähentäisi julkisia menoja noin 11,5 miljoonalla eurolla vuodessa. Vastaavasti se vähentäisi niiden henkilöiden tuloja, jotka olisivat olleet oikeutettuja stipendiin ja olisivat hakeneet stipendiä. Stipendin lakkauttamisella ei kuitenkaan arvioida olevan negatiivisia vaikutuksia tutkintojen suorittamiseen tai ne ovat enintään maltillisia johtuen lähinnä stipendin määrästä, joka on 414 euroa.

Vuorotteluvapaan lakkauttaminen

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vahvistaisi julkista taloutta nettomääräisesti arviolta noin 15–25 miljoonalla eurolla vuonna 2025. Pidemmällä aikavälillä vaikutus voisi tutkimustiedon perusteella kuitenkin olla negatiivinen.

Vaikutusarviota koskevan tutkimuksen perusteella lakkauttamisen vaikutuksen vuorottelijoiden työllisyyteen arvioidaan muodostuvan noin +1 000 henkilötyövuodeksi vuonna 2025, mutta sijaisten kohdalla lakkauttamisen arvioidaan vastaavasti vähentävän työllisyyttä vähintään 400 ja enintään 700 henkilötyövuotta. Nettovaikutuksen työllisyyteen arvioidaan muodostuvan ensimmäisenä vuonna +300:n ja +600:n henkilötyövuoden välillä. Pidemmällä aikavälillä vuonna 2033 nettovaikutus työllisyyteen olisi -700:n ja +200:n henkilötyövuoden välissä.

Vaikutusten arviointia

Ehdotuksella olisi todennäköisesti merkittäviä rajoittavia vaikutuksia jatkuvaan oppimiseen ja osaamistason kehittämiseen. Sillä olisi lisäksi heikentäviä vaikutuksia perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun yhdenvertaiseen mahdollisuuteen saada myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä. Julkisen vallan on säännöksen mukaan turvattava tämä mahdollisuus sen mukaan kuin lailla säädetään, joten sen toteuttamismuodot voidaan lainsäädännöllä järjestää eri tavoin. Säännös ei myöskään sen esitöiden mukaan sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin, vaikka mahdollisuuden turvaaminen on pääsääntö.

Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua lakisääteisiin etuuksiin, joilla turvataan tätä mahdollisuutta. Lisäksi lainsäätäjällä on perustuslain tarkemmin määrittelemissä puitteissa liikkumavaraa, kun se määrittelee kulloinkin välttämättömiksi arvioitujen säästötoimenpiteiden mitoituksen ja toteuttamistavan.

Tämän liikkumavaran arviointi kuuluu ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan toimivaltaan. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan, että pääsääntöisesti maksuton opiskelu, opintotuki ja mahdollinen oikeus aikuisopiskelun ajalta perustuslain 19 §:n mukaisiin tukiin kokonaisuutena täyttävät ne sivistyksellisiä oikeuksia koskevat velvoitteet, joita perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja ILO:n yleissopimuksessa tarkoitetaan.

Esityksen perustelujen mukaan tavoiteltujen säästöjen ja työllisyyden muutoksen mittaluokka on kuitenkin niin huomattava, että vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ei ole ollut mahdollista esittää yksittäisessä hallituksen esityksessä. Tällaisten ratkaisumallien arviointia ja määrittelyä voidaan joka tapauksessa pitää välttämättömänä ehdotettujen leikkausten merkittävien yhteiskunnallisten vaikutusten tasapainottamiseksi.

Osaamistason kehittämistä ja nostamista sekä jatkuvaa oppimista on vakiintuneesti pidetty yhteiskunnan kehittämisen ja Suomen taloudellisen kilpailukyvyn kannalta olennaisen tärkeinä tavoitteina. Osaltaan niiden toteuttamisedellytyksiin kohdistuvat merkittävät leikkaukset voivat tuottaa lyhyellä tähtäimellä säästöjä ja mahdollisia myönteisiä työllisyysvaikutuksia. Pidemmällä tähtäimellä ne voivat kuitenkin muodostua yhteiskunnan toimivuutta, talouden kilpailukykyä ja julkisen talouden perusteita olennaisesti heikentäviksi.

Mahdollisten negatiivisten vaikutusten estämiseksi tai rajoittamiseksi voidaan pitää perusteltuna, että hallitusohjelman toteamalla tavalla edelleen tuetaan työuran aikaista jatkuvaa oppimista ja vahvistetaan erityisesti niiden henkilöiden osaamista, joiden työmarkkina-asema on heikko ja koulutustaso matala. Myös työuran aikaista jatkuvaa oppimista selvittävän työryhmän työhön kohdistuu merkittäviä odotuksia.

Sääntelyn voimaantulo

Aikuiskoulutustukea olisi esityksen mukaan mahdollista saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31.7.2024. Tuen saamisen edellytyksenä olisi, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Tukea olisi voimaantulosäännöksen mukaan mahdollista saada vuoden 2025 loppuun asti. Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.7.2024 mennessä suoritetun tutkinnon perusteella. Vuorotteluvapaan voisi aloittaa 31.7.2024 mennessä. Tähän mennessä vapaan aloittaneilla olisi oikeus pitää vuorotteluvapaata 180 kalenteripäivän enimmäismäärä.

Lakiehdotusten oikeusvaikutusten voimaantulon kannalta keskeiseksi ajankohdaksi on määritelty 31.7.2024, joten siirtymäaika on verraten lyhyt. Sitä voidaan kuitenkin pitää toteuttamiskelpoisena tukien määrittelyn kannalta. Voimaantulosäännökset on määritelty täsmällisesti, ja niiden soveltaminen määräytyisi riittävän ennakoitavasti. Voimaantulolla ei olisi myöskään ongelmallisia taannehtivia vaikutuksia.