Eeva Vartio

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 5.3.2024

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

Esityksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Ohjelmassaan hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestävän talouskehityksen. Työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen vuonna 2031.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan jatkuvan oppimisen koulutusresursseja kohdistetaan jatkossa erityisesti henkilöihin, jotka nostavat koulutustasoaan sekä koulutuksiin, jotka edesauttavat työllistymistä esimerkiksi työvoimapula-aloille.

Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoa ja lisätä työllisyyttä, missä tarkoituksessa aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaa esitetään lakkautettavaksi.

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki sekä muutettaviksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyyskassalakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annettua lakia sekä opintotukilakia.

Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen sekä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen seurauksena etuudensaajat eivät siirry pääsääntöisesti muille etuuksille eivätkä muutu tulottomiksi, vaan jatkavat yleensä siinä työssä, josta he tuen saadessaan jäisivät vuorottelu- tai opintovapaalle.

Hallituksen esityksessä viitatuissa tutkimuksissa on havaittu, että 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.

Aikuiskoulutustuen saajat ovat keskimäärin muita aikuisia tai työllisiä korkeammin koulutettuja. Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajista on korkeampi kuin korkeakoulutettujen osuus aikuisväestöstä tai työllisistä, ja vastaavasti pelkän perusasteen suorittaneiden osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on pienempi kuin aikuisväestössä tai työllisten keskuudessa.

Esityksessä todetaan, että aikuisopiskelijat suorittavat opintojaan pääosin töiden ohessa ilman etuuksia. Opintojen aikaisen toimeentulon tukeminen julkisista varoista, kuten aikuiskoulutustukea matalammalla ja lainapainotteisemmalla opintotuella, muodostaa vain osan opintoihin kohdistuvasta julkisesta tuesta. Merkittävin opintojen tukemisen muoto on koulutuksen järjestäjille kohdennettava julkinen rahoitus, jolla mahdollistetaan koulutuksen maksuttomuus tai koulutuksen tuottamisen kustannuksia matalampi maksutaso.

Eeva Vartio

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 5.3.2024

Esityksessä on arvioitu, että sillä osalla kohderyhmästä, joka aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta valitsisi vähentää työaikaa opintojen vuoksi, aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen, ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen. Työn ohessa suoritettavan opiskelun aikaista toimeentuloturvan tarvetta voidaan kattaa esimerkiksi yleisellä asumistuella ja toimeentulotuella, mikäli tukien saamisen edellytykset muutoin täyttyvät.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi jonkin verran hidastaa opintojen suorittamista ja sitä kautta valmistumista. Tämän vaikutukset työmarkkinoihin, työllisyyteen ja julkiseen talouteen ovat kuitenkin epäselvät, mutta todennäköisesti vähäiset.

Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen vähentää niiden henkilöiden tuloja, jotka olisivat olleet oikeutettuja stipendiin ja olisivat hakeneet stipendiä. Tämän vaikutuksen suuruus on kuitenkin maltillinen johtuen stipendin suuruudesta (414 euroa).

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen myötä työelämän ulkopuolelle jäämisen arvioidaan vähentyvän, kun sapatti- tai muun vastaavan vapaan pitämisestä tulee järjestelmästä luopumisen myötä suhteellisesti kalliimpaa henkilölle itselleen. Koska vuorottelukorvauksen saaminen edellyttää työnantajalta sijaisen palkkaamista, nykyisen vuorottelusijaisuuden edellytykset täyttävien työttömien työnhakijoiden työmahdollisuudet voivat järjestelmän lakkauttamisen myötä vähentyä. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen työllisyysvaikutus arvioidaan kuitenkin maltilliseksi.

Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla vaikutuksia henkilöstön osaamistason nostamisen edellytyksiin ja keinoihin erityisesti sellaisilla työnantajilla, jotka ovat henkilöstönsä jatko- ja täydennyskoulutuksen osalta nojanneet vahvasti aikuiskoulutustuella tuettuihin opintovapaisiin. Aikuiskoulutustuen saajia koskevien toimiala- ja sektoritarkasteluiden perusteella tämä koskee erityisesti kuntien kasvatuksen ja koulutuksen toimialoja sekä hyvinvointialueita.

Työnantajan hallinnollinen taakka opintovapaan myöntämisessä vaihtelee huomattavasti tapauskohtaisesti. Koska aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän opintovapaiden käyttöä, esitetty muutos vähentää tarvetta sijaisjärjestelyille ja muille töiden uudelleen organisoimisen tavoille, ja tällä arvioidaan olevan työnantajien hallinnollista taakkaa vähentävä vaikutus.

Ammattitutkintostipendin lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä yritys- ja työnantajavaikutuksia.

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen myötä esityksessä on arvioitu, että työnantajien hallinnollinen taakka vähenee, mikä johtuu vuorotteluvapaan ajalle tehtävien työvuoro- ja sijaisjärjestelyiden jäämisestä pois. Esityksessä tosin todetaan, että vuorotteluvapaan myöntämisen hallinnollinen taakka vaihtelee huomattavasti tapauskohtaisesti.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 175 miljoonalla eurolla vuodessa ja lisäävän työllisyyttä 10 000 työllisellä vuodessa. Aikuiskoulutustuella opiskelevat ovat vakiintuneesti työelämässä, ja aikuiskoulutustuen ehtona on työssäkäynnin vähentäminen, mikä viittaa siihen, että aikuiskoulutustuella vietetty aika syrjäyttää kutakuinkin täysimääräisesti työssäkäyntiä. Tätä tukee myös saatavilla oleva tutkimustieto. Tutkimustuloksiin ja niiden yleistettävyyteen liittyy epävarmuutta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen myötä osalle kohderyhmästä syntyy oikeus opintorahaan, minkä myötä opintorahamenot kasvavat. Toisaalta etuuden lakkauttaminen vähentää yleisen asumistuen menoja, koska

Eeva Vartio

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 5.3.2024

työnteon lisääntymisestä johtuvan ansiotulojen kasvun myötä oikeus yleiseen asumistukeen vähenee. Valtiovarainministeriön arvion mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta seuraavien opintorahan ja yleisen asumistuen nettomääräisen muutoksen arvioidaan todennäköisesti olevan vähäinen.

Ammattitutkintostipendin lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 11, 5 miljoonalla eurolla vuodessa.

Vuorotteluvapaan lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 27 miljoonalla eurolla.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset kansantalouteen

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia osaavan työvoiman saatavuuteen yleisellä tasolla. Aikuiskoulutustuen vaikutus opintoihin hakeutumiseen on käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella vähäinen, eikä mahdollinen opintoihin hakeutumisen vähentyminen vaikuta merkittävästi opiskelijamääriin tilanteessa, jossa hakijoiden määrä pääsääntöisesti ylittää aloituspaikkojen määrän tutkintokoulutuksessa. On kuitenkin mahdollista, että aikuiskoulutustuella on vaikutuksia yksittäisten alojen tai koulutusohjelmien koulutusmääriin. Tämä voi tapahtua esimerkiksi tilanteessa, jossa aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentäisi tiettyyn koulutusohjelmaan hakeutumista, minkä myötä koulutusohjelmaan ei olisi riittävästi kelpoisia hakijoita. Tällöin koulutuksen järjestäjälle voisi syntyä kannustin ohjata sisäänottoa muihin koulutusohjelmiin. Koko kansantalouden tasolla tällaisten muutosten vaikutukset ovat kuitenkin todennäköisesti vähäisiä.

Hallituksen esityksen kohdassa *2.1.3 Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät* on kuvattu aikuiskoulutustuella vuonna 2021 opiskelleiden koulutusalojen mukaisia alasiirtymiä. Terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta opiskeli 3 826 aikuiskoulutustuen saajaa, joilla ei ollut taustalla terveys- ja hyvinvointialan tutkintoa. Vastaavasti 3 679 tuensaajaa, joilla taustalla oli terveys- ja hyvinvointialan tutkinto, opiskeli jotain muuta koulutusta. Näiden erotuksena muodostuu nettovirta 147 henkilöä. Hallituksen esityksessä kuvatussa tarkastelussa korostuu terveys- ja hyvin-vointialalla alan sisäinen opiskelu, sillä vuonna 2021 oli 5 253 sellaista aikuiskoulutustuen saajaa, joiden tausta- ja kohdetutkinto olivat molemmat terveys- ja hyvinvointialalta. Kasvatusalojen koulutusta opiskeli 987 aikuiskoulutustuen saajaa, joilla ei ollut taustalla kasvatusalan tutkintoa, ja vastaavasti 945 tuensaajaa, joilla oli taustalla kasvatusalan tutkinto, opiskeli jotain muuta koulutusta. Näiden erotuksena muodostuu nettovirta 42 henkilöä. Vuonna 2021 oli 645 sellaista aikuiskoulutustuen saajaa, joiden tausta- ja kohdetutkinto olivat molemmat kasvatusalalta.

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen tiedoista ilmenee, että vuonna 2021 terveys- ja hyvinvointialojen koulutussektorilla aloitti arviolta noin 46 200 opiskelijaa, opiskelijoita oli arviolta noin 125 000 ja tutkintoja suoritettiin arviolta noin 26 180 tutkintoa. Samana vuonna kasvatusalojen koulutussektorilla aloitti arviolta noin 3 760 opiskelijaa, opiskelijoita oli arviolta noin 17 560 ja tutkintoja suoritettiin arviolta noin 4 240 tutkintoa.

Muut vaikutukset

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi pitkittää opintoja, kun opintoja tehdään enemmän työn ohessa vapaa-ajalla. Esityksessä arvioidaan, että opintojen pitkittyminen voi hieman lisätä opinto-oikeuksien jatkohakemusten käsittelytyötä korkeakouluissa. Muutos voi myös kasvattaa painetta ajasta ja paikasta riippumattomien opetusmenetelmien kehittämiseen.

Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on korkeampi kuin työllisten keskuudessa keskimäärin. Aikuiskoulutustuki on muodostunut merkittäväksi osaksi erityisesti julkisen sektorin jatko- ja täydennyskoulutuksen urapolkuja. Riippuen vaihtoehtoisista tavoista rahoittaa opintojen aikainen toimeentulo eri elämäntilanteissa aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi heikentää pienituloisten henkilöiden mahdollisuuksia hankkia jatko- ja täydennyskoulutusta.

Eeva Vartio

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 5.3.2024

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat enemmän naisiin kuin miehiin. Vuonna 2022 aikuiskoulutustuen saajista naisia oli 76 prosenttia ja miehiä 24 prosenttia. Aikuiskoulutustuen käyttäjissä yliedustettuina ovat sosiaali- ja terveysaloilla jo työskentelevät. Noin 38 % tuensaajista opiskelee kasvatusalojen tai terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta. Kasvatusaloilla sekä terveys- ja hyvinvointialoilla työskentelee enemmän naisia kuin miehiä. Tuen käyttö on keskimääräistä vähäisempää erityisesti alkutuotannossa, teollisuudessa ja rakentamisessa, joilla työskentelee enemmän miehiä kuin naisia. Erojen voidaan arvioida johtuvan erityisesti työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta ja siitä, miten yleistä aikuiskoulutustuen myöntämisen ehdot täyttävä opiskelu ja opintovapaalle siirtyminen naisten keskuudessa on.

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat enemmän naisiin kuin miehiin. Vuorotteluvapaa painottuu tietyille toimialoille, etenkin terveys- ja sosiaalipalveluihin ja koulutusalalle, jotka ovat naisvaltaisia aloja. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan vuoden 2022 aikana vuorottelusijaisina toimi noin 5 500 henkilöä, joista noin 65 prosenttia oli naisia.

Vaikutukset organisaatioihin

Aikuiskoulutusetuuksien toimeenpanosta vastaa Työllisyysrahasto. Aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin lakkauttamisen myötä Työllisyysrahaston etuuspalveluiden tehtävien työmäärä vähenee ensin oleellisesti ja lopulta lakkaa kokonaan. Lisäksi lakkauttamisilla on vaikutusta Työllisyysrahaston muihin tukitoimintoihin ja niiden tehtäviin.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi lisätä opintotukihakemusten määrää Kansaneläkelaitoksessa, minkä vaikutus työmäärään arvioidaan vähäiseksi.

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutukset Kansaneläkelaitoksen työmäärään arvioidaan hyvin vähäiseksi. Järjestelmän lakkauttamisen vaikutukset työttömyyskassoihin arvioidaan vähäisiksi ja enimmäkseen taloudellisiksi. Vuorotteluvapaajärjestelmän hallinnointi työllistää tällä hetkellä työvoimaviranomaisia arviolta noin 15 henkilötyövuoden verran, ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkaamisesta aiheutuu tarve käydä muutoksiin liittyvät yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa tarkoitetut yhteistoimintaneuvottelut.

Voimaantulo

Lait on pääosin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024.

Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.6.2024. Aikuiskoulutustukea olisi mahdollista saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31.7.2024. Tuen saamisen edellytyksenä olisi, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Tukea olisi mahdollista saada vuoden 2025 loppuun asti. Opinnot olisi tullut aloittaa tosiasiallisesti 31.7.2024 mennessä. Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.7.2024 mennessä suoritetun tutkinnon perusteella.

Laki vuorotteluvapaalain kumoamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.8.2024. Vuorotteluvapaan voisi aloittaa 31.7.2024 mennessä ja kyseiseen päivään mennessä vapaan aloittaneilla olisi oikeus pitää vuorotteluvapaata 180 kalenteripäivän enimmäismäärä. Jotta vuorotteluvapaa katsottaisiin aloitetuksi 31.7.2024 mennessä, vuorottelusopimus olisi toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle ja vuorotteluvapaan sijaisen työsopimuksen alkamispäivä tulisi olla viimeistään 31.7.2024.

Laki opintotukilain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan 1.8.2024. Opintotukilain muuttamisesta annettavan lain siirtymäsäännöksen mukaan ennen ehdotetun lain voimaantuloa aloitettuihin opintoihin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustukea saavalle opiskelijalle myönnettävään opintolainan valtiontakaukseen ja opintolainan nostamiseen sekä opintotuen myöntämiseen sovellettaisiin opinto-

Eeva Vartio

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 5.3.2024

tukilain muuttamisesta annettavan lain voimaan tulleessa voimassa olleita säännöksiä. Opintolainan valtiontakauksen saamisen edellytyksenä olisi, että opinnot aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Opintolainan valtiontakaus olisi mahdollista saada ja opintolainaa nostaa 31.12.2025 asti.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis-ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Muita esitettyjä muutoksia myöhäisempi voimaantulo liittyy työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämiseen valtiolta kuntien tehtäväksi vuoden 2025 alusta lukien.

Aikuiskoulutustuen saajien taustatiedot eri tilastolähteissä

Yhteiskunnallisesti merkityksellinen kysymys on, missä määrin uusia henkilöitä kouluttautuu aikuiskoulutustuella työvoimapula-alalle, esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalle, alan ulkopuolelta. Hallituksen esityksen luvut eroavat sosiaali- ja terveysalan osalta Työllisyysrahaston tilastotiedoista[1].[2]

Hallituksen esityksen luvut koulutussiirtymistä perustuvat taustatutkintoon. Hallituksen esityksessä koulutussiirtymien päättelyssä on käytetty koulutustietoa sekä taustatiedon että kohdetiedon osalta. Hallituksen esityksen tilastossa esimerkiksi lähihoitaja, joka kouluttautuu sairaanhoitajaksi, tilastoituu terveys- ja hyvinvointialan sisäisenä koulutuksena.

Työllisyysrahaston tiedot henkilön taustasta perustuvat työnantajan toimialaan. Työnantajalla on yksi toimiala. Työllisyysrahaston tilastoissa henkilön tausta on sosiaali- ja terveysalalla, jos hänen työnantajansa toimiala on ”Terveys- ja sosiaalipalvelut”. Samalla on syytä huomioida, että usealla toimialalla toimivien kuntatyönantajien työntekijät luokitellaan toimialaan ”Julkinen yleishallinto”. Tässä päättelyssä sairaanhoitajaksi opiskeleva lähihoitaja, joka työskentelee Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa, tilastoituu sosiaali- ja terveysalan ulkopuolelta sosiaali- ja terveysalalle kouluttautuvaksi.

Useilla toimialoilla toimivien kuntatyönantajien työntekijöiden luokittelu toimialalle ”Julkinen yleishallinto” on todennäköisesti merkittävä syy, miksi hallituksen esityksen ja Työllisyysrahaston luvut eroavat toisistaan.

[1] Työllisyysrahasto: Tilastotietoa aikuiskoulutustuesta, 14.8.2023.
[2] Työllisyysrahaston tilastotiedoissa (Työllisyysrahasto 2023) toiselta alalta sosiaali- ja terveysalalle vaihtaneiden lukumäärä vuonna 2022 oli 6364 henkilöä. Hallituksen esityksessä terveys- ja hyvinvointialalle muualta kouluttautuneiden määrä oli 3826 henkilöä vuonna 2021. Työllisyysrahaston tilastossa sosiaali- ja terveysalalla jatkokouluttautuneiden lukumäärä oli vastaavasti 3572. Hallituksen esityksessä terveys- ja hyvinvointialan sisäinen koulutusmäärä oli 5253.