Eeva Vartio

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

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

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista vastinetta Työllisyysrahaston sivistysvaliokunnalle toimittamasta lausunnosta liitteineen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa Työllisyysrahaston lausunnossa esitetyistä seikoista seuraavaa.

Lakkauttamisen vaikutukset tuensaajiin

Työllisyysrahasto korostaa lausunnossaan, että ehdotuksella voi olla erittäin merkittäviä vaikutuksia tuenhakijan asemaan. Kun lakimuutoksella on tarkoitus estää tuen maksu syksyllä 2024 alkaviin opintoihin, vaikka oikeus tukeen olisi ehditty myöntää ennen lakimuutoksen voimaantuloa, voi ehdotettu muutos Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan johtaa siihen, ettei tuenhakijan toimeentulo ole turvattu.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi laki aikuiskoulutusetuuksista (1276/2000). Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan aikuiskoulutustukea olisi kuitenkin mahdollista edelleen saada, jos opinnot ja tukikausi alkavat viimeistään 31.7.2024. Aikuiskoulutustuen saaminen olisi mahdollista 31.12.2025 asti.

Hallituksen esityksessä on todettu *kohdassa 12.3 Taannehtivuus*, että aikuiskoulutustukea on mahdollista hakea tällä hetkellä jo neljä kuukautta ennen halutun tukikauden alkamista, mikä merkitsee sitä, että 1.8.2024 alkavaa tukikautta on mahdollista hakea jo huhtikuussa, 1.9. alkavaa tukikautta toukokuussa ja 1.10 tai 1.11. alkavaa tukikautta vastaavasti kesä- ja heinäkuussa.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma julkaistiin 20.6.2023. Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti aikuiskoulutustuesta ja vuorotteluvapaasta esitetään luovuttavan 1.8.2024 alkaen. Hallitusohjelman laatimisen jälkeen on myös tehty päätös ammattitutkintostipendistä luopumisesta. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta on käyty poikkeuksellisen laajaa keskustelua julkisuudessa kesästä 2023 lähtien. Työllisyysrahasto tiedotti omilla sivuillaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta saamistaan tiedoista jo 16.6.2023 ja 19.6.2023, ja on sen jälkeenkin jatkanut aktiivista tiedottamista asiasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 29.9.2023 tiedotteen ministeriön asettamasta työryhmästä, jonka tehtävänä on kehittää työuran aikana tapahtuvaa jatkuvaa oppimista aikuiskoulutustuen päättyessä 1.8.2024.

Hallituksen esityksen valmistelu on käynnistetty syksyllä 2023. Sosiaali- ja terveysministeriö on 12.12.2023 tiedottanut esitysluonnoksen lausuntokierroksen aloittamisesta. Kuten hallituksen esityksen *kohdassa 6.5 Voimaantulo ja soveltaminen* todetaan, lausuntokierroksella saaduissa palautteissa tuotiin esille, että valmisteluaikataulun vuoksi aikuiskoulutustuen hakemista suunnittelevat eivät ole voineet ennakoida tilannetta, jossa kevään 2024 yhteishaussa saatu opiskelupaikka ei enää oikeuttaisi aikuiskoulutustuen saamiseen. Tieto kevään 2024 yhteishaussa saadusta opiskelupaikasta saadaan pääsääntöisesti toukokuun lopulla.

Edellä esitetyn johdosta sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen 1.8.2024 alkaen on ollut sillä tavoin yleisesti laajasti tiedossa, että opiskelua ja opintovapaata syksylle 2024 suunnittelevan on ollut perusteltua selvittää, onko hänellä vaihtoehtoisesti oikeus esimerkiksi opintotukeen ja toimeentuloturvaa turvaaviin etuuksiin, kuten yleiseen asumistukeen, ja yrittää sopia työnantajan kanssa ratkaisu, joka mahdollistaisi opiskelun työn ohessa.

Eeva Vartio

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Työllisyysrahasto toteaa lausunnossaan, että toisin kuin hallituksen esityksen taannehtivuutta käsittelevän kappaleen sivulla 75 todetaan, Työllisyysrahasto myöntää tuenhakijalle tukioikeushakemuksen perusteella tietylle ajalle oikeuden saada tukea ja edellä mainittuja tuensaamisen ehtoja ei tutkita enää maksuhakemusta käsiteltäessä, jollei niihin ole tullut muutoksia. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö viittaa esityksen *kohdassa 12.3 Taannehtivuus* todettuun: ”Ehdotettujen aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevien voimaantulo- ja siirtymäsäännösten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon se, että tukikauden kestoa koskeva päätös ei vielä muodosta sellaista etuuserää, joka on langennut maksettavaksi. Kyse on ratkaisusta, joka sisältää päätöksen siitä, miltä ajalta henkilön opinnot mahdollistavat etuuden maksamisen. Etuutta ei automaattisesti makseta kyseisen niin kutsutun ennakkopäätöksen perusteella, vaan vasta kunkin maksuhakemuksen perusteella, minkä yhteydessä tutkitaan etuuden maksamisen muut edellytykset.”

Voimassa olevan aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan palkansaajan aikuiskoulutustukea haetaan kirjallisesti Työllisyysrahastolta (ensihakemus) ja palkansaajan aikuiskoulutustuen maksamista haetaan Työllisyysrahastolta kalenterikuukausittain jälkikäteen (maksuhakemus). Hallituksen esityksessä ehdotetun voimaantulosäännöksen (lakiehdotus 1) perusteella, mikäli henkilö hakisi aikuiskoulutustuen maksamista 1.8.2024 tai sen jälkeen alkaneiden opintojen ja tukikauden perusteella, tukea ei maksettaisi.

Siirtymäsäännöksen toimeenpanon ongelmat

Työllisyysrahasto toteaa lausunnossaan, että ehdotettu lakimuutos johtaisi siihen, että Työllisyysrahaston tulisi huhtikuussa voimassa olevan lain mukaan myöntää tuenhakijalle oikeus tukeen, kun henkilön opinnot ja tukioikeus alkaisivat vasta 1.8.2024 tai sen jälkeen. Samalla rahaston tulisi kuitenkin ilmoittaa myönteisen päätöksen saaneelle henkilölle siitä, että hallituksen esityksen mukaan tukea ei olisi oikeutta saada myönteisestä tukioikeuspäätöksestä huolimatta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että aikuiskoulutustuen toimeenpanossa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tästä seuraa, että Työllisyysrahaston tulee soveltaa aikuiskoulutustukihakemusten käsittelyssä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Työllisyysrahasto toimeenpanijana vastaa myös asiakaspalvelussa antamistaan tiedoista ja niiden oikeellisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää suotavana, että ehdotetun lain voimaantulovaiheesta viestitään jatkossakin avoimesti ja aktiivisesti, ja ministeriö huolehtii myös omalta osaltaan lakimuutosten viestinnästä.

Työllisyysrahasto toteaa, että osittain avoin voimaantuloaikataulu (= “mahdollisimman pian”) tuo erityisiä vaikeuksia toimeenpanijalle. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan, mikäli ehdotettu laki (lakiehdotus 1) tulisi voimaan jo ennen 1.6.2024, tilanteita, joissa aikuiskoulutustukea voisi hakea ja myöntää syksyllä 2024 alkaviin opintoihin, olisi arviolta jonkin verran vähemmän verrattuna tilanteeseen, jossa laki tulisi voimaan vasta 1.6.2024. Siten hallituksen esityksessä tarkoitettu voimaantulo ”mahdollisimman pian” vähentäisi Työllisyysrahaston lausunnossaan esille tuomia vaikutuksia toimeenpanoon, etuudensaajiin ja asiakaspalveluun. Ehdotetun lain voimaantulo jo ennen 1.6.2024 vähentäisi opiskelua ja opintovapaata syksylle 2024 suunnittelevien mahdollista epätietoisuutta toimeentulon ja työskentelyn järjestämisestä opiskelun ajaksi.

Tarkennuksia tilastoihin

Työllisyysrahasto kertoo tilastoivansa alakohtaista aikuiskoulutustuen käyttöä työnantajan toimialan perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että yhteiskunnallisesti merkityksellinen kysymys on, missä määrin uusia henkilöitä kouluttautuu aikuiskoulutustuella työvoimapula-alalle, esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalle, alan ulkopuolelta.

Hallituksen esityksen *kohdassa 2.1.3 Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät* esitetyt koulutussiirtymiä koskevat luvut eroavat sosiaali- ja terveysalan osalta Työllisyysrahaston tilastotiedoista. Hallituksen esityksen luvut koulutussiirtymistä perustuvat taustatutkintoon. Hallituksen esityksessä koulutussiirtymien päättelyssä on

Eeva Vartio

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

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 sairaanhoita-jaksi opiskeleva lähihoitaja, joka työskentelee Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa, tilastoituu sosiaali- ja terveysalan ulkopuolelta sosiaali- ja terveysalalle kouluttautuvaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että useilla toimialoilla toimivien kuntatyönantajien työntekijöiden luokittelu toimialalle ”Julkinen yleishallinto” on todennäköisesti merkittävä syy, miksi hallituksen esityksen ja Työllisyysrahaston luvut eroavat toisistaan.

Työllisyysrahasto nostaa lausunnossaan esille aikuiskoulutustuen kohdentumisen korkeakoulutetuille sekä aikuiskoulutustuen saajien opiskelua edeltäneet ansiot koulutustason mukaan.

Hallituksen esityksessä HE 150/2000 vp laiksi aikuiskoulutustuesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todetaan, että ”Tasapainoinen yhteiskuntakehitys edellyttää rakennetyöttömyyden alentamista ja torjuntaa ja tämän tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä on koko uran jatkuva ammattitaidon kehittäminen ja ylläpitäminen. Samoin on pyrittävä eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen, mikä osaltaan edellyttää elinikäisen oppimisen korostumista aiempaan nähden.”

Hallituksen esityksen 8/2024 vp *kohdassa 2.1.3 Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät* käy ilmi, että korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on korkeampi kuin työllisten keskuudessa keskimäärin. Työssäkäyntitilaston perusteella korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus oli 47 % 25–64-vuotiaiden työllisten keskuudessa ja 50 % 35–54-vuotiaiden työllisten keskuudessa vuonna 2021. Vastaavat luvut koko väestölle (sisältäen muutkin kuin työlliset) olivat 42 % ja 45 % 25– 64-vuotiaiden ja 35–54-vuotiaiden keskuudessa, vastaavasti.

Hallituksen esityksen *kohdassa 2.1.5 Aikuiskoulutustuki ja nykytilan arviointi* todetaan, että aikuiskoulutustuen saajien toimialajakauma viittaa siihen, että aikuiskoulutustuki ei ole korostuneesti kohdentunut talouden rakennemuutoksen mahdollistamiseen ja rakennemuutoksen vaikutusten lieventämiseen. Talouden rakennemuutoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä jo tapahtunutta ja edelleen käynnissä olevaa muutosta, jossa tuotanto ja kysyntä kohdistuvat vähenevissä määrin teollisuustoimialoille ja enenevissä määrin palvelualoille. Aikuiskoulutustuen käyttäjissä yliedustettuina ovat sosiaali- ja terveysaloilla jo työskentelevät, ja aliedustettuina teollisuudessa työskentelevät työlliset. Mainitussa kohdassa todetaan myös, että tutkimusten perusteella aikuiskoulutuksen hyödyt ovat pääsääntöisesti sitä suurempia, mitä matalampi henkilön lähtökoulutus on.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu tekemään toimenpiteitä, joilla korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Hallitus sitoutuu lisäämään korkeakoulujen aloituspaikkoja. Uusia aloituspaikkoja suunnataan erityisesti kasvukeskuksiin ja sinne, missä aloituspaikkojen määrä suhteessa nuoriin on alhainen, sekä aloille ja alueille, joilla ennakoidaan merkittävää työvoimapulaa. Aloituspaikkojen suuntaamisessa huomioidaan mm. sosiaali- ja terveydenhuollon ja kasvatusalan tarpeet, todetaan hallitusohjelmassa.

Lopuksi Työllisyysrahasto viittaa hallituksen esityksessäkin mainittuun, keväällä 2023 toteutettuun asiakaskyselyyn, jossa selvitettiin tuensaajien motiiveja tuen hyödyntämiselle ja jonka vastauksissa korostui alanvaihtosuunnitelmat.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan korkeakoulutettujen määrän kasvattamista koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että nykyistä suurempi osuus koulutuksesta on koulutustasoa nostavaa. Hallitus käynnistää toimenpidekokonaisuuden korkeakoulutuksen tarpeettoman kasautumisen ehkäise-

Eeva Vartio

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

miseksi. Arvioidaan aloituspaikkojen kohdentamista ensimmäistä tutkintoaan suorittaville niin, ettei se tarpeettomasti hidasta koulutukseen hakeutumista tai heikennä alanvaihdon mahdollisuutta. Toimenpiteet valmistellaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden 2024 kehysriiheen mennessä.