Työ ja turva -osasto/Heinikoski 11.3.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Kuulemistilaisuutenne 15.3.2024

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

Yleistä

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK vastustaa aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista. SAK on valmis kehittämään aikuiskoulutusetuuksia nykyisen mallin pohjalta ja on tehnyt näistä ehdotuksia. Työn ja opiskelun yhteensovittamista on mahdollista lisätä helpoiten nykylainsäädäntöä kehittämällä. Ehdotuksiin ei kuitenkaan ole reagoitu mitenkään valmistelevan ministerin, virkakunnan tai valtiosihteeri Rissasen vetämän työryhmän puolelta.

Aikuiskoulutustukeen liittyvät selkeät ehdot muun muassa opintojen etenemisestä, joita on kiristetty viimeksi vuonna 2020. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty minkään etuuden kohdalta aidosti vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, vaikka niitä olisi monia. Arvioinneissa tuodaan monessa kohtaan esille, että aikaisempien tutkimusten yleistettävyyteen liittyy ongelmia ja muutenkin arviointeihin sisältyy suuria epävarmuuksia.

Lausuntokierroksella esitys sai erittäin laajasti kritiikkiä, ainoastaan parissa lausunnossa esitystä tuettiin tai siihen ei otettu kantaa. Lausuntopalautteen perusteella on tehty vain erittäin vähäisiä muutoksia.

Aikuiskoulutustuki

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen on vastoin hallitusohjelman tavoitteita. Aikuiskoulutustuen lakkauttamista ei ole perusteltu hallitusohjelmassa mitenkään, merkintä lakkauttamisesta löytyy vain liitteistä. Tuen lakkauttaminen laskee osaamistasoa ja heikentää työllisyyttä pitkällä aikavälillä. Aikuiskoulutustuki on mahdollistanut osaamistason noston kustannustehokkaasti. Esimerkiksi ammattikorkeakoulujen monimuoto-opinnoissa opiskelijat ovat erittäin motivoituneita ja suorittavat opintoja ripeästi. Jos tuki lakkautetaan, alanvaihdot vaikeutuvat ja tapahtuvat jatkossa entistä enemmän työttömyyden tai kuntoutuksen kautta. Nämä molemmat väylät ovat paljon kalliimpia yhteiskunnalle ja raskaampia yksilöille.

SAK ja muut palkansaajakeskusjärjestöt ovat esittäneet tuen kehittämistä useaan otteeseen. SAK haluaa, että aikuiskoulutustuki kannustaa vahvemmin koulutustason nostoon ja pätevyysvaatimuksiin vastaamiseen, kohdentuu paremmin myös matalasti koulutetuille ja tukee osaamisen

uudistamista esimerkiksi vihreän siirtymän ja digitalisaation luomiin osaamistarpeisiin. Työn ja opiskelun yhdistämiseen tulee kannustaa vahvemmin, mikä edellyttää myös työnantajalta työaikajoustoja. Lisäksi tulee huomioida, että esimerkiksi alanvaihto edellyttää monissa tapauksissa päätoimista opiskelua. Työntekijöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua tulee turvata ja esimerkiksi työvoimapula-aloille pitää olla mahdollisuus kouluttautua ilman työttömyysjaksoa.

Työntekijöiden aikuiskoulutustuki ja ammattitutkintostipendi rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla, joita maksavat työntekijät ja työnantajat puoliksi. Osana kilpailukykykysopimusta päätettiin, että tukea uudistetaan ja rahoitus hoidetaan kokonaan työttömyysvakuutusmaksuista. Valtio luopui siis perusosan rahoituksesta vuonna 2017. Ainoastaan yrittäjien aikuiskoulutustuki rahoitetaan valtion budjetista ja sen osuus on erittäin vähäinen. Lakkauttaminen ei siis suoraan vähennä valtion velkaantumista. Tuen lakkauttamisen vaikutukset tulevat puolestaan näkymään valtion budjetissa. Lisääntyneet työttömyysjaksot, siirtyminen muille valtion budjetista rahoitetuille etuuksille ja osaajapulan paheneminen vaikuttavat negatiivisesti Suomen talouteen.

Esityksessä todetaan, että opintotuki on vaihtoehtoinen tapa rahoittaa opintojen aikainen toimeentulo ja tästä on esitetty esimerkkilaskelmia. Esityksessä ei kuitenkaan ole lainkaan arvoitu, kuinka paljon opiskelijoita siirtyisi opintotuen piiriin ja kuinka paljon sen vaikutus olisi valtion budjettiin.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamista perustellaan erittäin rajallisella tutkimuksella. Esityksessä ei ole voitu tai haluttu arvioida hyötyjä yksilölle, työnantajalle ja yhteiskunnalle laajasti. Yleisesti muut tutkimukset osoittavat, että osaamisen kehittäminen muun muassa lisää työn tuottavuutta, vähentää työttömyyttä ja sairauspoissaoloja, pidentää työuria ja lisää työhyvinvointia. Näitä ei ole huomioitu ollenkaan perusteluissa. Tuottavuutta käsitellään vain käytännössä yhden vanhan aineiston perusteella ja siinä katsotaan vain lyhyen aikavälin palkkakehitystä.

Erityisesti matalasti koulutetut ovat hyötyneet aikuiskoulutustuesta ja tämä käy ilmi myös perusteluista. Vaikka käyttäjissä on myös suuri joukko korkea-asteen koulutuksen suorittaneita, on vain toisen asteen tutkinnon suorittaneiden määrä yli puolet. SAK painottaa, että perusteluissa viitattujen tutkimusten tekijätkin ovat esittäneet, että tukea pitää kehittää, ei lakkauttaa.

Työllisyysrahasto toteutti vuonna 2023 aikuiskoulutustukea vuosina 2019–2023 saaneille kyselyn, jossa kartoitettiin tuensaajien motiiveja ja pyydettiin arvioimaan opintovapaan vaikutuksia omia tavoitteita vasten. Kyselyyn vastasi 4 965 henkilöä. Kyselyssä tärkeimmiksi

motivaatiotekijöiksi nousivat alanvaihdon harkitseminen, kuormitus nykyisessä työssä, korkeamman tutkinnon tarve työuralla etenemiseen, ja halu kehittyä oma-aloitteisesti nykyisessä työssä. Suurin osa vastaajista koki, että opinnoilla oli ollut vaikutus palkkakehitykseen, työssä jaksamiseen ja työllisyyteen. Tämä erittäin kattava selvitys käsitellään perusteluissa erittäin pintapuolisesti.

Esitetty aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikeuttaa entisestään työvoimapulaa monilla aloilla. Erityisesti teknologinen kehitys ja vihreä siirtymä muuttavat työtehtäviä ja pakottavat yksilöitä myös alanvaihtoon. Omaehtoinen kouluttautuminen on kaikkien kannalta kustannustehokkain tapa vastata muutoksiin. Erityisesti sosiaali- ja terveysala sekä kasvatusala ovat tähän mennessä pystyneet paikkaamaan osaajapulaa aikuiskoulutustuen avulla. Lisäksi monella muullakin alalla kärsitään osaajapulasta, joka pahenee entisestään ja hidastaa Suomen kasvua. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla aikuisopiskelijat ovat suuntautuneet huomattavasti enemmän vanhustyöhön kuin nuoret. Etuuden lakkauttaminen tulee näkymään tätä kautta rajuimmin ikääntyvien sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Esityksen työllisyysvaikutukset ovat keinotekoiset. Pitkällä aikavälillä osaamistason heikkeneminen vähentää työllisyyttä myös tutkimuskirjallisuuden perusteella. Jokaisella aikuiskoulutustuella opiskelevalla on työpaikka, johon palata. Lähtökohtaisesti varsinkin pidempiin jaksoihin palkataan sijainen, tätä ei ole huomioitu mitenkään laskelmissa. Perusteluissa kuitenkin mainitaan, että sijaisjärjestelyt kevenevät ja tälle on pystytty laskemaan jopa euromääräinen kustannus. Jos jatkossa opiskellaan opintotuella, niin sillä on sama keinotekoinen työllisyysvaikutus. Ilmeisesti tarkoituksena onkin vähentää aikuisten opiskelua, vaikka tätä ei myönnetä.

Aikuiskoulutustukea on uudistettu säännöllisesti viime vuosina. Viimeisin muutos tuli voimaan 2020, jolloin lisättiin työn ohessa tapahtuvan opiskelun houkuttelevuutta kehittämällä soviteltua aikuiskoulutustukea. Muutoksia tuen käytössä on jo nyt nähtävissä: aikuiskoulutustuella opiskelevien määrä on kasvanut, mutta kokonaismenot ovat pysyneet suunnilleen samana. SAK uskoo sovitellun aikuiskoulutustuen suosion kasvavan tulevaisuudessa ja tätä kautta yhä useampi pääsisi kehittämään osaamistaan, jos tuki säilyisi.

Suomi on sitoutunut ILO:n yleissopimukseen 140, taloudellisesti tuettu opintovapaa. Tämä ohitetaan perusteluissa lähes kokonaan ja viitataan opintotukijärjestelmään. Sopimuksen 7 artiklan mukaan taloudellisesti tuetun opintovapaan järjestelyjen tulee perustua säännölliseen ja riittävään, kansallisen käytännön mukaiseen rahoitukseen. Nykyinen opintotukijärjestelmän taso ei mahdollista sopimuksessa tarkoitetulla

tavalla laajasti aikuisten omaehtoista opiskelua. Korkeakouluopinnoissa tukikuukaudet on lisäksi rajattu, joten voi syntyä tilanteita, jolloin mikään tukijärjestelmä ole käytössä.

Hallitus on perustanut työryhmän, jossa etsitään korvaavia toimenpiteitä aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle. Työryhmässä ei ole käsitelty palkansaajajärjestöjen esityksiä tuen kehittämisestä nykymalliin perustuen eikä muitakaan ehdotuksia. Työryhmän työstä ei oleteta tulevan yksimielistä esitystä. Konkreettisena toimenpiteenä esille on nostettu opintolainaan pohjaava malli, jota SAK vastustaa. Vaikka työryhmä saisikin tehtyä korvaavan esityksen, tulee tukeen kuukausia, jopa vuosia kestävä tauko.

Ammattitutkintostipendi

Ammattitutkintostipendin lopettamisesta ei sovittu hallitusohjelmassa. Ilmeisesti lakkauttamiseen on päädytty vain siksi, että koko laki voidaan poistaa. Ammattitutkintostipendin menot ovat kokonaisuudessaan pienet ja sen vaikuttavuudesta ei ole tutkimustietoa, joka todetaan myös esityksessä. Tuki on merkittävä kannuste varsinkin matalan koulutustason omaaville. SAK on valmis kehittämään ammattitutkintostipendiä niin että se tukee entistä paremmin matalasti koulutettujen koulutustason nostoa. Perusteluissa ammattitutkintostipendin lakkauttaminen käsitellään erittäin pintapuolisesti ja tutkimusta sen vaikuttavuudesta ei juurikaan ole.

Vuorotteluvapaa

Vuorotteluvapaajärjestelmän tarkoituksena on ollut lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla edistää työntekijän työssä jaksamista sekä tarjota samalla mahdollisuus parantaa työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta.

Vuorotteluvapaan ehtoja on kiristetty vuosien varrella ja nykyisin ehdot ovat erittäin tiukat. Heikennysten myötä vuorotteluvapaan käyttäminen on vähentynyt huomattavalla tavalla. Vuonna 2014 vuorotteluvapaata käytti noin 20 000 henkilöä, mutta vuonna 2022 vuorotteluvapaalla oli enää reilut 5 000 henkilöä.

Hallitus tavoittelee vuorotteluvapaan poistamisella säästöjen lisäksi myös työllisyyden lisäystä. SAK kuitenkin huomauttaa, että vuorotteluvapaan lakkauttamisella voi olla jopa negatiivinen työllisyysvaikutus liittyen sijaisten työllisyyden heikentymiseen. Vuorottelusijaisten työllisyysaste on tutkimusten perusteella ollut 10 prosenttiyksikköä vertailuryhmän työllisyysastetta korkeampi vielä kahdeksan vuotta sijaisuuden jälkeen. Myös esityksessä todetaan, että vuorottelusijaisuuden edellytykset täyttävien työttömien työnhakijoiden työmahdollisuudet voivat järjestelmän lakkauttamisen myötä vähentyä.

Vuorotteluvapaan lakkauttamisesta on laskettu syntyvän vuositasolla noin 27 miljoonaa euron säästöt vuorottelukorvausten vähenemisen seurauksena. SAK huomauttaa, että vuorotteluvapaan sijaiseksi on palkattu työtön työnhakija, joka on sijaisuuden myötä siirtynyt pois työttömyysturvalta. Tämä tulisi laskelmissa myös huomioida.

Vuorotteluvapaan lakkauttaminen vie viimeisen mahdollisuuden hengähtää tai keventää työuraa ilman kokonaan työelämästä pois jäämistä. SAK on esittänyt useaan otteeseen vuorotteluvapaajärjestelmän kehittämistä erityisesti ikääntyvien työssä jaksamiseksi. Lisäksi SAK on tehnyt aloitteen 60 vuotta täyttäneiden työntekijöiden mahdollisuudesta siirtyä kokoaikatyöstä määräaikaisesti 80 prosentin työajalle uuden osa-aikarahan turvin.

Siirtymäsäännökset

Hallituksen esityksessä on aikuiskoulutustuessa siirtymäsäännös, jossa koulutuksen pitää alkaa ennen 1.8.2024. Tämä rajaa käytännössä kevään 2024 yhteishaut ammatilliseen ja korkeakouluihin pois. Syksyn 2023 yhteishaussa ei ollut vielä tietoa siirtymäsäännöksen ehdoista. SAK on huolestunut myös Työllisyysrahaston mahdollisuuksista hoitaa tuen maksatus vuoden 2024 ja 2025 aikana jos tuki lakkautetaan.

Vuorotteluvapaa ehdotetaan lakkautettavaksi 1.8.2024 alkaen. Siirtymäsäännöksen mukaan vuorotteluvapaan voi pitää nykyisin ehdoin, jos vapaa aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Käytännössä mm. vuorottelusopimus tulee tuolloin olla toimitettuna TE-toimistoon. SAK esittää, että jos vuorottelusopimuksen tai sijaista koskevan työsopimuksen viivästyminen kyseisestä päivästä johtuu työnantajasta, vuorotteluvapaan pitäminen olisi edelleen mahdollista.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Mikko Heinikoski
koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö
puh. 040 564 7001
mikko.heinikoski@sak.fi