Nousiainen, Koskela

14.3.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Kirjallinen asiantuntijalausunto perjantai 15.3.2024 klo 9.00

Hallituksen esitys aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta, HE 8/2024 vp

1. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen

STTK vastustaa esitystä aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta. Aikuiskoulutustuki lisää koulutukseen osallistumista ja ammatinvaihtoa työuran aikana (Antti Kauhanen: The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes. Education economics, 2021). Huomattava osa aikuiskoulutustuen saajista on kouluttautunut työvoimapula-aloille ja -ammatteihin.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen heikentäisi yksilöiden taloudellisia mahdollisuuksia kouluttautua ja vaihtaa ammattia työuran aikana ja vaikeuttaisi osaavan ja pätevän työvoiman saatavuutta eri toimialoilla ja ammateissa.

1.1. Toimivaa ja kollektiivisesti rahoitettua aikuiskoulutustukijärjestelmää ei tule lakkauttaa

Aikuiskoulutustukijärjestelmää on kehitetty tiiviisti ja työmarkkinajärjestöt ovat olleet aloitteellisia järjestelmän kehittämisessä. Viimeisin uudistus astui voimaan 1.8.2020, jolloin muutettiin tuen määräytymisen perusteita kannustamaan työnteon ja opiskelun yhdistämiseen. Uudistuksen myötä tuensaajien työssäkäynti tukikuukausien aikana lisääntyi selvästi, mikä osoittaa uudistuksen tavoitteiden toteutuneen toivotulla tavalla.

Aikuiskoulutustuki on rahoitettu lähes täysin työnantajilta ja työntekijöiltä kerättävillä työttömyysvakuutusmaksuilla sen jälkeen, kun valtio luopui tuen perusosan rahoittamisesta 2017. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi vastuun opiskelun aikaisen toimeentulon rahoituksesta yksilöille. STTK painottaa, että työntekijöillä tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet uuden osaamisen hankkimiseen ja ammatinvaihtoon sosioekonomiseen asemaan ja varallisuuteen katsomatta myös aikuisiällä.

Nousiainen, Koskela 14.3.2024

Palkansaajakeskusjärjestöt ovat yhdessä esittäneet aikuiskoulutustuen uudistamista. Aikuiskoulutustukea olisi mahdollista uudistaa esimerkiksi tuen saamisen ehtoja tai tuen kestoa muuttamalla.
Valitettavasti tuen lakkauttamista koskevan valmistelun aikana ei ole tarkasteltu vaihtoehtoja aikuiskoulutuksen kehittämiseksi ja arvioitu mahdollisten tukeen tehtävien muutosten vaikutuksia.

Hallituksen esityksessä tarkastellaan opintotukijärjestelmää vaihtoehtoisena keinona tukea opiskelun aikaista toimeentuloa. Opintotukea ei kuitenkaan ole suunniteltu aikuisväestön tarpeisiin, joissa korostuvat erilaiset taloudelliset vastuut kuten vastuu perheen toimeentulosta tai asuntolainasta. Opintotukea voi saada vain päätoimiseen opiskeluun, mikä sulkee esimerkiksi opiskelun avoimessa korkeakouluopetuksessa tuen ulkopuolelle. Opintotukikuukausien määrä korkeakoulutuksessa on rajattu yhteensä enintään 54 kuukauteen, mikä vaikeuttaa erityisesti alanvaihtajien koulutusmahdollisuuksia. Hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä. Esityksestä kuitenkin puuttuvat arviot siitä, miten aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuttaisi valtion opintotukimenoihin.

1.2. Oikeudenmukainen siirtymä edellyttää tosiasiallisia mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen

Työelämän muutos, digitalisaatio ja vihreä siirtymä kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa muuttavat työelämän osaamistarpeita ja lisäävät tarvetta osaamisen uudistamiselle työurien aikana. Työvoimapula on suurin toimialoilla ja ammateissa, joihin pätevöityminen tapahtuu muodollisen koulutuksen kautta. Esimerkiksi 17 prosenttia sairaanhoitajaksi opiskelleista ja 20 prosenttia sosiaalialan sosionomeiksi opiskelleista on saanut aikuiskoulutustukea. Paloesimiehen tehtäviin pätevöittävän alipäällystötutkinnon suorittaneista jopa 90 prosenttia on saanut aikuiskoulutus-tukea.

Osaavan työvoiman saatavuus edellyttää, että työntekijöillä on joustavia mahdollisuuksia kouluttautua uuteen ammattiin, nostaa koulutus- tai osaamistasoa tai muutoin vahvistaa omaa ammattitaitoaan työurien aikana. Valitettavasti esitys aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta antaa työntekijöille virheellisen signaalin siitä, että kouluttautuminen työuran aikana ei olisi kannattavaa. Tämä on erittäin huolestuttavaa ottaen huomioon, että siirtymä kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa, tuotantoprosessien automatisointi ja palveluiden digitalisoituminen muuttavat voimakkaasti osaamisvaatimuksia työelämässä.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen heikentäisi merkittävästi työntekijöiden taloudellisia mahdollisia kouluttautua työuran aikana, nostaa koulutustasoa ja siten parantaa omaa työmarkkinakelpoisuuttaan. Tuen lakkauttaminen ei myöskään edistäisi tavoitetta lisätä matalasti koulutettujen ja usein pienipalkkaisissa ammateissa työskentelevien osallistumista jatkuvaan oppimiseen.

Nousiainen, Koskela 14.3.2024

1.3. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutusarviot jäävät kapeiksi

Vaikutusarviot keskittyvät ansiotulojen kehitystä ja työllisyyttä koskeviin tarkasteluihin. Kuitenkin Työllisyysrahaston laaja asiakastutkimus aikuiskoulutustuen saajille tuo esiin, että tärkeimmät motivaatiotekijät tuen saajilla liittyvät alanvaihtosuunnitelmiin, työssä koettuun kuormitukseen ja korkeamman tutkinnon tarpeeseen työuralla etenemiseksi. Suurin osa kyselyn lähes 5000 vastaajasta koki, että opinnoilla oli ollut positiivinen vaikutus palkkakehitykseen, työssä jaksamiseen ja työllisyyteen. Aikuiskoulutustuki vahvistaa yksilön toimijuutta tilanteissa, joissa työssä koettu kuormitus tai työhön liittyvä epävarmuus muodostaa uhkan edellytyksille jatkaa nykyisessä työssä. Hallituksen esityksessä ei myöskään ole tarkasteltu aikuiskoulutustuella kouluttautumisen vaikutuksia esimerkiksi työn tuottavuuteen tai työurien pituuteen.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamista on perusteltu työllisyyttä parantavilla vaikutuksilla. Koska aikuiskoulutustuen saamisen ehtona on, että tuen saaja on kokoaikaisesti tai osa-aikaisesti opintovapaalla työstään, ei aikuiskoulutustuen lakkauttaminen luo yhtään uutta työpaikkaa työttömille työnhakijoille. Työllisyysvaikutusten arvioinnissa ei myöskään ole huomioitu tilanteita, joissa työnantaja on palkannut opintovapaalle jääneen tilalle sijaisen.

Aikuiskoulutustuen nykytilaa koskeva tarkastelu ja tuen lakkauttamisen vaikutuksia koskeva tarkastelu jäävät kapeiksi eivätkä huomioi riittävästi tekijöitä, jotka vaikuttavat aikuiskoulutustuen kohdentumiseen ja käyttöön. Koulutustarjonta on pitkään painottunut tutkintoon johtavaan koulutukseen, ja vasta viime vuosina oppilaitokset ovat alkaneet kehittää työikäisille suunnattuja lyhyempiä koulutuksia, joita voi suorittaa myös työn ohessa. Työssäkäyville tarkoitettuja ohjauspalveluita on ollut tarjolla puutteellisesti, ja koulutusmahdollisuuksia koskeva tieto on edelleen sirpaloitunutta. Puutteet jatkuvan oppimisen palvelutarjonnassa ovat suosineet henkilöitä, joilla on vahva motivaatio oppimiseen, hyvä koulutusjärjestelmän tuntemus ja kyky hankkia itsenäisesti tietoa koulutusmahdollisuuksista. Muun muassa edellä kuvattujen tekijöiden vuoksi aikuiskoulutus Suomessa kasaantuu voimakkaasti ja sen myötä kasaantuu myös aikuiskoulutustuki.

1.4. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat erityisesti naisiin

Kolme neljästä aikuiskoulutustuen saajista on naisia ja siten tuen lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat enemmän naisiin kuin miehiin. Esimerkiksi julkisen sektorin naisvaltaisissa ammateissa työskentelevät suorittavat usein aikuiskoulutustuen turvin korkeampia tutkintoja samalla alalla. Tyypillisiä koulutuspolkuja ovat esimerkiksi kouluttautuminen lähihoitajasta sairaanhoitajaksi tai varhaiskasvatuksen lastenhoitajasta varhaiskasvatuksen sosionomiksi tai opettajaksi. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voikin vaikeuttaa erityisesti naisten mahdollisuuksia kouluttautua ja edetä urallaan vaativampiin tehtäviin.

Nousiainen, Koskela 14.3.2024

1.5. Voimaantulo

Hallituksen esityksen mukaan aikuiskoulutustukea voisi saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31.7.2024. STTK huomauttaa, että aiottu voimaantuloaikataulu on tuen hakijoiden näkökulmasta kohtuuttoman kireä. Tuen hakemista suunnittelevien ei ole ollut tosiasiassa mahdollista ennakoida tilannetta, jossa kevään 2024 yhteishaussa saatu opiskelupaikka ei enää oikeuttaisi aikuiskoulutustuen saamiseen.

2. Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen

STTK vastustaa esitystä ammattitutkintostipendin lakkauttamiseksi. Ammattitutkintostipendin tavoitteena on tukea jo pitempään työelämässä olleiden aikuisten ammatillista kehittymistä ja osaamisen uudistumista. Stipendi on ennen kaikkea kannustanut suorittamaan jo aloitetun tutkinnon loppuun. Koulutuksen järjestäjät voivat periä ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksesta maksun, ja tutkinnon suorittaneet ovat esimerkiksi voineet kattaa maksuista aiheutuneita kuluja jälkikäteen ammattitutkintostipendillä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ammattitutkintostipendiä koskeneessa selvityksessä havaittiin tuen alikäyttöä, jolle ei kuitenkaan pystytty esittämään selvityksessä syytä. Selvitys ei anna riittävää tietopohjaa tai perusteita ammattitutkintostipendin lakkauttamiselle. Aikuiskoulutustuen ohella myös stipendin lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat enemmän naisiin kuin miehiin, sillä 64 prosenttia stipendin saajista on naisia.

3. Aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin lakkauttamisen yhteisvaikutukset

Hallituksen esitys ei tunnista aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin merkitystä elinikäisen oppimisen ja työuran aikaisen jatkuvan oppimisen edistämisessä. Näiden etuuksien lakkauttamisen myötä Suomessa ei enää olisi kollektiivisesti rahoitettua järjestelmää, joka kannustaisi työikäisiä kehittämään osaamista työuran aikana tai kouluttautumaan uuteen ammattiin. Tässä Suomen kehitys poikkeaisi merkittävästi niin muiden Pohjoismaiden kuin useiden Euroopan unionin jäsenmaiden kehityksestä.

Hallitusohjelmassa on lisäksi päätetty useista muista jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia heikentävistä toimista. Ohjelmassa on päätetty avoimen korkeakouluopetuksen ja vapaan sivistystyön opiskelijamaksujen korottamisesta ja valtion rahoituksen vähentämisestä vastaavasti. Lisäksi hallitus on korkeakoulujen rahoitusmalleja muuttamalla heikentämässä korkeakoulujen kannusteita ottaa opiskelijaksi henkilöitä, joilla on jo aiempi opiskelupaikka tai tutkinto, kuten alanvaihtajia.

Nousiainen, Koskela 14.3.2024

Nämä toimet yhdessä aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin lakkauttamisten kanssa heikentävät merkittävästi työikäisten mahdollisuuksia osallistua jatkuvaan oppimiseen ja todennäköisesti vahvistavat entisestään koulutuksen kasautumista.

4. Vuorotteluvapaan lakkauttaminen

STTK vastustaa vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista. Vuorotteluvapaa on työpaikoilla paikallisesti sovittava järjestely, joka edistää työssä jaksamista ja jolla on todettu olevan myös huomattavia positiivisia vaikutuksia vuorotteluvapaan sijaisten myöhempään työllistymiseen.

Vuorotteluvapaajärjestelmällä on kaksi tärkeää tavoitetta: edistää työntekijän työssä jaksamista ja parantaa työttömän työnhakijan työllistymisedellytyksiä. Vuorotteluvapaan on nähty edistävän vapaalle jäävien työssä jaksamista. (Jouko Nätti, Maarit Manninen, Mia Väisänen & Timo Anttila: Vuorotellen virkeäksi. Vuorotteluvapaan seurantatutkimus, työministeriö, Helsinki 2005). Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on todennut mietinnössään, että vuorotteluvapaa toimii hyvänä keinona edistää työssä jaksamista. (TyVM 2/2014 vp — HE 36/2014 vp, sivu 3). STTK:n kentässä vuorotteluvapaata on käytetty erityisesti juuri työssä jaksamisen edistämiseen.

Vuorotteluvapaalla on todettu olevan selviä positiivisia vaikutuksia vuorotteluvapaan sijaisten myöhempään työllistymiseen. STTK viittaa asiassa työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2021 julkaisemaan selvitykseen, jossa on tarkasteltu työvoimapolitiikan palveluilta sijoittumista vuonna 2019. Kyseisen selvityksen mukaan erityisesti vuorotteluvapaa on tuottanut hyviä työllistymistuloksia. Vuorotteluvapaan sijaisista peräti 70 prosenttia oli työllistynyt avoimille työmarkkinoille kuusi kuukautta vuorotteluvapaan päättymisen jälkeen. (Työvoimapolitiikan palveluilta sijoittuminen vuonna 2019. TEM-analyysejä 107/2021.). Vuorotteluvapaan lakkauttaminen ei ole järkevää tai tarkoituksenmukaista, koska selvitysten mukaan vuorotteluvapaan sijaisuus on ollut lyhyen aikavälin työllistymisvaikutuksiltaan paras työvoimapoliittinen aktiivipalvelu ja vuorotteluvapaa myös edistää työssä jaksamista.

Lisätietoja Riina Nousiainen, asiantuntija (koulutus ja osaaminen), riina.nousiainen@sttk.fi

Samppa Koskela, juristi, (sosiaaliturvalainsäädäntö) samppa.koskela@sttk.fi