

28.2.2024

Sivistysvaliokunta

Työllisyysrahaston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp)

Työllisyysrahaston tärkeimmät tehtävät ovat työttömyysetuuksien rahoitus, työttömyysvakuutusmaksujen määrääminen ja perintä sekä aikuiskoulutusetuuksien myöntäminen. Aikuiskoulutusetuuksien toimeenpanijana Työllisyysrahasto haluaa varmistaa, että etuuksien lakkauttaminen toteutetaan laadukkaasti huomioiden aikuiskoulutusetuusprosessin vaatimukset niin etuuden toimeenpanijalle kuin sen hakijoille.

Ammattitutkintostipendin osalta Työllisyysrahastolla ei ole tässä kohtaa kommentoitavaa. Aikuiskoulutusetuuksien toimeenpanijana Työllisyysrahasto on kuitenkin kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksessä (HE 8/2024 vp) seuraaviin seikkoihin:

1. Lakkauttamisen vaikutukset tuensaajiin

Ottamatta kantaa siihen, tulkitaanko ehdotetulla lakimuutoksella olevan taannehtivia vaikutuksia vai ei, Työllisyysrahasto haluaa korostaa, että ehdotuksella voi olla erittäin merkittäviä vaikutuksia tuenhakijan asemaan. Ennen palkansaajan aikuiskoulutustuen hakemista työntekijän on tullut sopia työnantajansa kanssa opintovapaasta haettavalle tukiajalle. Työntantajalla ei ole kaikissa tilanteissa opintovapaalain mukaan velvollisuutta ottaa opintovapaalle jäänyttä työntekijää takaisin ennen sovittu opintovapaan päättymistä esim. koska työnantaja on palkannut sijaisen opintovapaan ajaksi. Kun lakimuutoksella on tarkoitus estää tuen maksu syksyllä 2024 alkaviin opintoihin, vaikka oikeus tukeen olisi ehditty myöntää ennen lakimuutoksen voimaantuloa, voi ehdotettu muutos johtaa siihen, ettei tuenhakijan toimeentulo ole turvattu seuraavista syistä: henkilö ei välttämättä voi palata työhönsä, hän ei ole oikeutettu työttömyysturvaan eikä hän välttämättä ole oikeutettu opintorahaan tai opintolainaan. Tällä hetkellä ei myöskään ole olemassa korvaavaa järjestelmää, johon edellä esitetty tuenhakija voisi tukeutua.

Toisin kuin hallituksen esityksen taannehtivuutta käsittelevän kappaleen sivulla 75 todetaan, Työllisyysrahasto myöntää tuenhakijalle tukioikeushakemuksen perusteella tietyllä ajalla oikeuden saada tukea ja edellä mainittuja tuensaamisen ehtoja ei tutkita enää maksuhakemusta käsiteltäessä, jollei niihin ole tullut muutoksia. Työllisyysrahasto haluaa painottaa aikuiskoulutustuen toimeenpanijana sitä, että tuen saamisen yleiset edellytykset (aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 1 ja 5 §) sekä opintojen kuulumisen tuen piiriin tutkitaan tukioikeushakemuksen käsittelyssä (aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 6 §). Tällöin ratkaistaan myös tuenhakijan tuen perusteena oleva palkka (aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 12 §), jonka perusteella määräytyy maksettavan tuen määrä. Tämän jälkeen tuensaajan tulee hakea tukea maksuun kuukausittain takautuvasti maksuhakemuksella. Maksuhakemuksen käsittelyssä Työllisyysrahasto ratkaisee maksettavan etuuden määrän kyseiseltä kuukaudelta

(aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 12 ja 12 a §). Palkansaajan aikuiskoulutusten hakeminen on kaksivaiheinen prosessi, jonka eri vaiheissa tutkitaan tietyt tuen saamiseen vaikuttavat seikat.

Kuten hallituksen esityksessäkin tuodaan esiin, voimassa olevan lain mukaan palkansaajan aikuiskoulutustukea voi hakea neljä kuukautta ennen halutun tukikuukauden alkua. Tämä tarkoittaa, että toukokuussa 2024 aikuisopiskelijan olisi mahdollista hakea tukea uusiin opintoihin elokuusta 2024 alkaen ja Työllisyysrahaston tulisi nykylain mukaisesti myöntää niihin tukioikeus. Kun ehdotetun lakimuutoksen mukaan oikeutta saada tukea syksyllä 2024 alkaaviin opintoihin ei missään tilanteessa ole, menettää myönteisen tukioikeuspäätöksen saanut tuenhakija oikeuden saada tukea lakimuutoksen tultua voimaan. Tämä saattaa asettaa edellä esitetysti tuenhakijan taloudellisesti hyvin epävarmaan asemaan.

2. Siirtymäsäännöksen toimeenpanon ongelmat

Ehdotettu lakimuutos muuttaa aikuiskoulutustuen toimeenpanossa vakiintunutta käsittelykäytäntöä aiemmasta ja siksi se on haasteellista toimeenpanna. Aikuiskoulutustuen toimeenpanossa tuen saamisen yleiset edellytykset (aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 5 §) ratkaistaan ensihakemuksen käsittelyn yhteydessä. Henkilön hakiessa tämän jälkeen tukea maksuun, tutkitaan vain maksettavan tuen määrä ja siihen vaikuttavat seikat, kuten henkilön muut tulot haettavan kuukauden aikana. Tuen kaksivaiheisen hakemisen takia maksuhakemisen prosessi on rakennettu Työllisyysrahastossa siten, ettei maksamisvaiheessa tutkita enää tuen myöntämisen yleisiä ehtoja. 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. Edellä esitetty aiheuttaa merkittäviä haasteita asiakasneuvontaan ja johtaa tilanteisiin, joissa rahasto joutuu viestimään tukea hakeneelle henkilölle, ettei hänen tule luottaa saamaansa päätökseen, jotta hän ei ajaudu taloudelliseen ahdinkoon.

Hallituksen esityksen mukaan lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.6.2024. Työllisyysrahasto tuo esille, että osittain avoin voimaantuloaikataulu (= "mahdollisimman pian") tuo erityisiä vaikeuksia toimeenpanijalle. Työllisyysrahaston tulee voida antaa lain mukaisia päätöksiä heti sen tultua voimaan. Tämä edellyttää sekä henkilöstön perehdyttämistä että tarvittavien käsittelyjärjestelmämuutosten toteuttamista ennen lain voimaantuloa. Lisäksi rahaston on osittain avoimen voimaantuloaikataulun vuoksi seurattava ja arvioitava mahdollista voimaantuloa jatkuvasti voidakseen ottaa sen huomioon toiminnassaan. Tämä huomioon ottaen rahasto pitää toimeenpanijan näkökulmasta suotavana, että vastaavissa tilanteissa lailla olisi jokin tietty, nimenomainen voimaantulopäivämäärä eikä edes osittain avointa voimaantuloaikataulua.

3. Tarkennuksia tilastoihin

Aikuiskoulutusetuuksien lakkauttamista koskevassa hallituksen esityksessä lakkauttamista perustellaan aikuiskoulutustuen kohdentumisen ongelmilla sekä sen vähäiseksi katsotulla vaikuttavuudella tarkasteltaessa esimerkiksi aikuiskoulutustuen saajan työllisyys- ja tulokehitystä. Tähän keskusteluun liittyen Työllisyysrahasto haluaa tuoda esiin muutamia tarkentavia näkökulmia aikuiskoulutustuen käyttöä koskeviin tilastotietoihin.

a. Työllisyysrahasto tilastoi alakohtaista aikuiskoulutustuen käyttöä työnantajan toimialan perusteella

Hallituksen esityksessä on sivuilla 12–13 käsitelty koulutussiirtymiä. Hallituksen esityksen mukaan ”terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta opiskeli 3 826 aikuiskoulutustuen saajaa, joilla ei ollut taustalla terveys- ja hyvinvointialan tutkintoa. Vastaavasti havaitaan 3 679 tuensaajaa, joilla taustalla oli terveys- ja hyvinvointialan tutkinto, mutta jotka opiskelivat jotain muuta koulutusta. Näiden erotuksena muodostuu taulukossa esitetty nettovirta (147 henkilöä). Terveys- ja hyvinvointialalla korostuu alan sisäinen opiskelu, eli v. 2021 oli 5 253 sellaista tuensaajaa, joiden tausta- ja kohdetutkinto olivat molemmat terveys- ja hyvinvointialalta.”

Myös Työllisyysrahasto on koonnut tilaston aikuiskoulutustuen käytöstä eri aloilla. Työllisyysrahaston tilastoissa ei raportoida hallituksen esityksen tavoin koulutussiirtymää aiemmin suoritettua ja aikuiskoulutustuen turvin suoritettavan tutkinnon perusteella. Työllisyysrahaston laatimassa tilastossa aikuiskoulutustuen saajan työskentelyala määräytyy hänen työnantajansa Y-tunnuksen perusteella. Tämän takia Työllisyysrahaston kokoamissa luvuissa on joiltakin osin isojakin eroja verrattuna hallituksen esityksessä esitettyihin tietoihin. Erityisesti julkisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota sosiaali- ja terveysalan opintoja koskeviin tilastoihin ja näissä oleviin eroihin. Työllisyysrahasto on koonnut tässä lausunnossa kerrotulla tilastointitavalla kootut sosiaali- ja terveysalaa koskevat tiedot lausunnon liitteeseen sivuille 8–10.

b. Aikuiskoulutustuen kohdentuminen korkeakoulutetuille sekä aikuiskoulutustuen saajien opiskelua edeltäneet ansiot koulutustason mukaan

Yhtenä aikuiskoulutustuen keskeisenä ongelmana on nähty sen kohdentuminen henkilöille, jotka ovat jo suorittaneet korkeakoulututkinnon. Myös Työllisyysrahasto tunnistaa koulutuksen kasautumiseen liittyvän ongelman sekä sen, että nykyiset aikuiskoulutustuen saamisen ehdot voivat osaltaan edesauttaa ilmiötä. Jotta päätös aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta perustuisi kuitenkin oikeaan tietoon eikä mahdollisesti harhaanjohtaviin mielikuviin, Työllisyysrahasto pitää tärkeänä sen avaamista, ketkä kuuluvat Työllisyysrahaston tilastoissa korkeakoulutettuihin aikuiskoulutustuen saajiin.

Korkeakoulutetuiksi henkilöiksi tilastoituvat kaikki alemman ammattikorkeakoulu- tai yliopistotutkinnon suorittaneista alkaen. Ottaen huomioon, että aikuiskoulutustuen käyttö korostuu etenkin sosiaali- ja terveysalalla, tarkoittaa tämä käytännössä, että esimerkiksi aikuiskoulutustuen turvin opiskelevat sairaanhoitajat tilastoituvat korkeakoulutetuiksi.

Kokonaiskuvan luomiseksi aikuiskoulutustuen käytöstä koulutustasoittain Työllisyysrahasto on koonnut lausunnon liitteeksi tietoja aikuiskoulutustuen saajien opintoja edeltäneistä keskiarvo- ja mediaaniansioista (liitteessä sivulla 11) sekä keskimääräisestä täyden tuen ja maksetun tuen määrästä (liitteessä sivulla 12). Vuonna 2022 korkeakoulututkintotauksaisen aikuiskoulutustuen saajan keskiarvoansio oli 3483 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio 3242 euroa kuukaudessa. Vastaavalla ajalla toisen asteen tutkinnon suorittaneella aikuiskoulutustuen saajalla keskiarvoansio oli 2797 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio 2675 euroa kuukaudessa. Vuonna 2022 korkeakoulutauksaisen aikuiskoulutustuen saajan keskimääräinen

täyden aikuiskoulutustuen määrä oli 1614 euroa kuukaudessa ja toisen asteen tutkinnon suorittaneella puolestaan 1439 euroa kuukaudessa.

c. Alanvaihto aikuiskoulutustukea hyödyntämällä: asiakaskysely 2023

Hallituksen esityksen sivuilla 18–19 on esitelty lyhyesti Työllisyysrahaston keväällä 2023 toteuttaman asiakaskyselyn keskeisiä tuloksia. Rahasto täydentää esityksessä todettuja seikkoja asiakkaiden kokemuksilla alanvaihtosuunnitelmien toteutumisesta.

Työllisyysrahaston kyselyssä selvitettiin tuensaajien päämotiveja aikuiskoulutustuen hyödyntämiselle. Kyselyyn vastasi yhteensä 4965 asiakasta. Heistä 59 % valitsi tuen hakemisen motiivikseen ”pohdin kokonaan alanvaihtoa”. Perusasteen ja toisen asteen koulustaustaiset mainitsivat alan vaihdon opiskelumotiiviksi korkeakoulutettuja useammin, kun taas vanhemmilla ikäryhmillä alan vaihto oli nuorempia harvemmin motiivina.

Jatkokysymyksenä tämän motiivin valinneilta selvitettiin, toteutuiko alanvaihtosuunnitelma opintojen jälkeen. Kyselyssä kävi ilmi, että alanvaihtosuunnitelmat toteutuivat 68 % vastaajista, jotka mainitsivat pohtineensa alan vaihtoa. Lisäksi alanvaihtosuunnitelmat toteutuivat matalammin koulutetuilla korkeakoulutettuja useammin. Suunnitelmat myös toteutuivat nuorilla tuensaajilla useammin kuin vanhemmilla.

Liite Sivistysvaliokunnan kuuleminen 29.2.2024, Työllisyysrahasto

Lisätiedot Suvi Tynkkynen, vastaava lakimies, Työllisyysrahasto
 suvi.tynkkynen@tyollisyysrahasto.fi

Elina Pajula, johtava asiantuntija, Työllisyysrahasto
 elina.pajula@tyollisyysrahasto.fi