

7.3.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Työllisyysrahaston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp) sekä rahaston kommentti toimenpidealoitteeseen (TPA 21/2023 vp) aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä

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) jäljempänä lausunnon kohdissa 1–3 esittämiin seikkoihin. Lausunnon lopuksi rahasto kommentoi toimenpidealoitetta aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä.

1. 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 – tarkennuksia tilastoihin sosiaali- ja terveysalaa esimerkkialana käyttäen

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

suoritetun 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 5–7.

b. Nykytuensaajien tilastollinen tarkastelu tasa-arvonäkökulmasta

Työllisyysrahasto on koonnut lausunnon liitteeksi tietoja aikuiskoulutustuen saajien opintoja edeltäneistä keskiarvo- ja mediaaniansioista (liitteessä sivulla 9) koulutustasoittain sekä sukupuolittain.

Vuonna 2022 korkeakoulututkintotaustaisen aikuiskoulutustuen saajan keskiarvoansio oli 3483 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio 3242 euroa kuukaudessa. Korkeakoulutaustaisten naisten keskiarvoansio vuonna 2022 oli 3364 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio puolestaan 3153 euroa kuukaudessa. Korkeakoulutaustaisten miesten keskiarvoansio vuonna 2022 oli puolestaan 4020 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio oli 3721 euroa kuukaudessa.

Vastaavasti vuonna 2022 toisen asteen tutkinnon suorittaneella aikuiskoulutustuen saajalla keskiarvoansio oli 2797 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio 2675 euroa kuukaudessa. Toisen asteen tutkinnon suorittaneiden naisten keskiarvoansio vuonna 2022 oli 2637 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio puolestaan 2549 euroa kuukaudessa. Toisen asteen tutkinnon suorittaneiden miesten keskiarvoansio vuonna 2022 oli 3174 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio oli 3038 euroa kuukaudessa.

Peruskoulutaustaisen aikuiskoulutustuen saajan keskiarvoansio vuonna 2022 oli 2682 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio samana vuonna puolestaan 2583 euroa kuukaudessa. Peruskoulutaustaisten naisten keskiarvoansio vuonna 2022 oli 2400 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio oli 2324 euroa kuukaudessa. Peruskoulutaustaisten miesten keskiarvoansio vuonna 2022 oli puolestaan 2945 euroa kuukaudessa ja mediaaniansio oli 2827 euroa kuukaudessa.

Huomionarvoista on, että kaikilla koulutustasoilla aikuiskoulutustukea saaneet naiset ovat ansainneet alle kyseisen vuoden yleisen mediaanipalkan. Miesten osalta ainoastaan korkeakoulutaustaiset miehet ovat yltäneet ansioissaan vähintään yleiseen mediaanipalkkaan.

Rahasto on koonnut lausunnon liitteeseen sivulle 10 lisäksi tiedot vuosina 2021–2022 maksettujen etuuksien määrästä koulutustasoittain sekä sukupuolittain.

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 koulutustaustaiset mainitsivat alan vaihdon opiskelumotiiviksi korkeakoulutettuja useammin, kun taas vanhemmillä 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.

2. Lakkauttamisen vaikutukset työnantajiin ja työntekijöihin

Ottamatta kantaa siihen, tulkitaanko ehdotetulla lakimuutoksella olevan taannehtivia vaikutuksia vai ei, Työllisyysrahasto haluaa korostaa, että ehdotuksella voi olla erittäin merkittäviä vaikutuksia opintovapaata hakeneen työntekijän asemaan. Ollakseen oikeutettu palkansaajan aikuiskoulutustukeen työntekijän on ennen palkansaajan aikuiskoulutustuen hakemista tullut olla saman työnantajan palveluksessa päätoimisessa työsuhteessa vähintään vuoden ajan ja sopia työnantajansa kanssa opintovapaasta haettavalle tukiajalle. Työnantajalla ei ole kaikissa tilanteissa opintovapaalain mukaan velvollisuutta ottaa opintovapaalle jäänyttä työntekijää takaisin ennen sovittua opintovapaan päättymistä, esimerkiksi 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 maksuhakemuksen 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 alkaviin 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.

3. 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.

4. Toimenpidealoite aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä

Työllisyysrahasto on syksyllä 2023 arvioinut toimeenpanon näkökulmasta erilaisia viime vuosien aikana esitettyjä aikuiskoulutustuen kehittämisehdotuksia. Rahasto on koonnut yhteen kehitysehdotukset, jotka ovat toimeenpanon näkökulmasta mahdollisia toteuttaa tehokkaasti. Kehitysehdotusten yhteenveto sekä taustalaskelmat on esitetty liitteessä sivuilla 21–26.

Toimenpidealoitteen mukaan aikuiskoulutustukea tulisi lähteä uudistamaan siten, että se edistäisi nykyistä paremmin tutkinnon osien, täydennyskoulutusten ja erikoistumiskoulutusten suorittamista työn ohella. Tuen määrä sidottaisiin opintojen etenemiseen tulomenetysten sijaan, mikä voisi kannustaa työnantajaa tukemaan kouluttautumista työajalla tai osallistumaan kouluttautumisen kustannuksiin.

Rahasto haluaa tuoda esille, että myös nykymuotoisen aikuiskoulutustuen turvin on mahdollista suorittaa laajasti erilaisia lyhytkestoisia opintoja, kuten tutkinnon osia sekä täydennys- ja erikoistumiskoulutuksia. Aikuiskoulutustukea on mahdollista nostaa joustavasti työn ohessa opiskelamiseen. Tätä mahdollisuutta parannettiin elokuussa 2020 voimaan tulleilla

lakimuutoksilla ja muutosten jälkeen aikuiskoulutustuen käyttö työn ohessa onkin kasvanut, kuten myös hallituksen esityksessä 8/2024 vp todetaan.

Aikuiskoulutustukea oli myös ennen vuotta 2020 mahdollista saada opiskelemiseen työn ohessa, mutta tuolloin tukikauden aikaiset tulot alensivat maksettavan etuuden määrää niin merkittävästi, ettei sovitellun tuen nostaminen ollut aikuisopiskelijoille kannattavaa. Vuoden 2020 lakimuutoksella muutettiin etuuden määräytymisen laskentakaavaa kannustavamaksi ja samalla alennettiin vaadittavien opintosuoritusten määrää sellaisilta kuukausilta, joiden aikana opiskelija käy työssä ja hänen ansionsa alenevat tämän vuoksi vähemmän verrattuna kuukausiin, jolloin hän olisi kokoaikaisella opintovapaalla. Voimassa olevan lain mukaan aikuiskoulutustuen nostaminen edellyttää henkilöltä vähintään kahden tai neljän opintopisteen suorittamista tukikuukautta kohti riippuen henkilön ansioiden alentumisesta. Jos opinnot eivät edisty laissa säädetyllä tavalla, voidaan etuus periä aikuisopiskelijalta takaisin.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan aikuiskoulutustuen käyttö heijastelee kansalaisilla olevia mahdollisuuksia. Tästä kertoo erityisesti se, että aikuiskoulutustuen käyttö painottuu aloille, joilla tietyn tutkinnon suorittaminen on nykytilanteessa pakollista. Rahasto katsoo, että mitä enemmän aikuisopiskelijoille on tarjontaa lyhytkestoisista opinnoista sekä työn ohessa suoritettavista tutkinto-opinnoista ja lisäksi tietoa tällaisesta tarjonnasta, sitä enemmän myös aikuiskoulutustukea hyödynnettäisiin lyhyemmissä jaksoissa ja työn ohessa.

Toimenpidealoitteessa todetaan, että lisäksi tukea tulee kehittää vastaamaan paremmin niiden työikäisten ihmisten koulutustarpeisiin vastaamiseen ja osaamistason nostamiseen, jotka ovat perusasteen varassa tai joilla on muusta syystä hauras työmarkkina-asema. Työllisyysrahasto on liitteessään arvioinut erilaisia vaihtoehtoja aikuiskoulutustuen kehittämisestä ja yhtenä näkökulmana on ollut mm. perusasteen varassa olevien henkilöiden kannustaminen opintojen piiriin. Työllisyysrahasto on arvioinut, että tähän tavoitteeseen voitaisiin päästä esimerkiksi lieventämällä etuuden myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä matalasti koulutettujen aikuisten osalta. Aikuiskoulutustuen saamisen edellytyksenä on nykyisin vähintään kahdeksan vuoden työssäoloaika. Esimerkiksi tätä vaatimusta voitaisiin lyhentää matalasti koulutetuilta henkilöiltä. Lisäksi rahasto on arvioinut, että enimmäistukiajan pituus voisi matalasti koulutetuilla olla pitempi kuin henkilöillä, joilla jo on korkeakoulututkinto suoritettuna. Lisäksi maksettava etuus voisi olla kiinteämääräinen ja tasoltaan sellainen, että se kannustaisi matalasti koulutettuja opiskelemaan. Edellä todettujen vaihtoehtojen lisäksi rahasto arvioi, että vaihtoehtona voisi myös olla laajentaa määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien henkilöiden oikeutta aikuiskoulutustukeen.

Liite Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuuleminen 8.3.2024,
Työllisyysrahasto

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

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