

eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

LAUSUNTO

13.3.2024

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Pääministeri Orpon hallitusohjelma pyrkii julkisen talouden menojen sopeuttamiseen noin 4 miljardin euron verran vuoden 2027 tasolla ja esitys aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin sekä vuorotteluvapaan lakkauttamiseksi liittyy tähän julkisten menojen vähennystavoitteeseen. Hallitus on ohjelmassaan painottanut erityisesti toimia, joilla pyritään kannustamaan työntekoon.

Lausuntoni esityksestä pohjautuu paljolti näkökulmaan työntekijöiden työkyvystä työhön osallistumisen sekä kestävien ja tuottavien työurien perustana. Perinteisen, laajoihin tutkimuksiin perustuvan määritelmän mukaan työntekijän työkykyyn liittyy kolme yksilöllistä pääkomponenttia, joiden tulisi yhdessä vastata työntekijän työroolin sekä työympäristön vaatimuksiin. Nämä pääkomponentit ovat osaaminen, työn merkityksellisyys/motivaatio ja terveys (Ilmarinen, 2005). Julkisessa keskustelussa työkyvystä on painottunut usein työntekijöiden terveys ja toimintakyky johtuen varmasti osittain työkyvyttömyyteen liittyvän suomalaisen lainsäädännön ja kuntoutuskäytänteiden terveyseskeisyydestä. Viime vuosikymmenestä lähtien on myös painotettu osaamisen merkitystä työkyvyssä ja tämä painotus tulee työelämän edelleen kehittyessä kasvamaan. Keskustelu työhön liittyvistä asenteista, työn merkityksellisyydestä ja motivaatiosta työkyvyn osana on ollut vähäisempää. Myös näillä tekijöillä on kuitenkin keskeinen merkitys työkyvylle, työurien kestävyys ja tuottavuuteen. Tämän vuoksi on tärkeää, että työntekijä kokee mahdolliseksi vaikuttaa ja myös pystyy vaikuttamaan omaan työuraansa ja työrooliinsa ja että häntä tässä tarvittaessa tuetaan.

Lakkautettaviksi esitetyt aikuiskoulutustuki ja ammattitutkintostipendi liittyvät erityisesti elinikäiseen oppimiseen ja työkyvyn osaamisen pääkomponenttiin. Esityksessä kuvattujen vaikutusselvitysten mukaan aikuiskoulutustuki kohdistuu erityisesti kuntasektorin naisille eikä sillä ole todettu tilastollisesti merkitsevää päävaikutusta opiskeluun osallistuneiden koulutustasoon tai tulojen kehitykseen. Sen sijaan tulokset osoittavat erityisen kiinnostavalla tavalla, kuinka tukimuotojen myönteiset vaikutukset riippuivat voimakkaasti osallistujien koulutustasosta ja siitä, oliko koulutus koulutustasoa nostavaa. Eli toisin sanoen tuesta hyötyivät merkittävästi matalasti

koulutetut, jotka pyrkivät nostamaan koulutustasoaan. Tämä on tärkeä tulos ja näyttäisi samalla aikuiskoulutustuen vahvistavan osaltaan matalasti koulutettujen työkykyä mikä todennäköisesti näkyisi myös heidän työuriansa kestävyudessa ja tuottavuudessa. Korkeammin koulutettujen osalta esityksen vaikutusselvityksissä myös todetaan, että aikuiskoulutustuki mahdollistaa työntekijöiden siirtymisen uudelle alalle tai uusiin tehtäviin. Tällä saattaisi olla merkitystä työssä jaksamiseen ja työkykyyn edellyttäen, että uranäkymät ovat tältä osin realistisia. Myös kertaluontoinen ammattitutkintostipendi liittyy usein alanvaihtotilanteisiin, mutta sen vaikutuksista työuraan tai työkykyyn on vain vähän tietoa.

Yhteenvedona aikuisten työntekijöiden opintojen tuesta voisi todeta, että erityisesti heikosti koulutettujen työntekijöiden osalta näyttäisi olevan vahvoja työkykyyn liittyviä syitä järjestää tukimuotoja ja mahdollisuuksia aikuisiällä kouluttautumiseen. On erittäin todennäköistä, että tämä olisi myös kansantalouden osalta hyödyllistä vaikkakaan tästä ei ole esitetty täsmällisempiä vaikutusarvioita. Tukien osuvampaan kohdentamiseen voi liittyä universaalisuusperiaatteellisesti ymmärrettyyn tasa-arvoon liittyviä haasteita, mutta toisaalta kohdentamisen parempi mahdollistaminen edistäisi parempaa työkykyä, toisi kustannushyötyjä ja tukisi paremmin tuottavaa työelämää. Toinen kysymys koskien aikuiskoulutuksen tukea liittyy yleisemmin kestäviin työuriin nopeasti muuttuvassa työelämässä: työntekijöillä tulisi jossain kohtaa uraansa olla mahdollisuus tukeen päivittäessään osaamistaan tai muuttaessaan alaansa keskeisenä osana työkykyään mikä tukisi yhteiskunnan pyrkimyksiä pidempiin ja jatkuviin työuriin.

Vuorotteluvapaan historia alkaa 1990-luvun suuren laman ajoista vuonna 1994, jolloin yleinen työttömyysaste lähenteli kahtakymmentä ja nuorten työttömyystilanne oli vielä paljon vaikeampi. Samalla työssä käyvän väestön työn määrä lisääntyi tuottavuustavoitteiden kiristyessä ja työuupumus kohosi työssäkäyvillä nykyiseen verrattuna lähes kolminkertaiseksi 7 %:iin (Kalimo & Toppinen, 1997). Tässä poikkeuksellisen vaikeassa työmarkkinatilanteessa vuorotteluvapaan tarkoitus oli lieventää työllisten uupumusta ja auttaa heitä jaksamaan pidempään työelämässä sekä samalla helpottaa työttömyystilannetta, erityisesti nuorempien osalta. Työmarkkinatilanne on noista ajoista parantunut eikä vastaavaa akuuttia tarvetta vuorotteluvapaalle enää ole nähtävissä työkyvyn näkökulmasta. Vuorotteluvapaalle ei näytä olevan enää vahvoja perusteita myöskään esityksessä kuvattujen vaikutusarvioiden valossa.

Kommentteja koskien toimenpidealoitetta TPA 21/2023 vp aikuiskoulutustuen kehittämistyön käynnistämisestä

Kestävien ja tuottavien työurien myönteisen kehityksen varmistamiseksi nopeasti muuttuvassa työelämässä tarvittaisiin toimivia ja oikein kohdennettuja tukimahdollisuuksia aikuisiällä tapahtuvaan osaamisen kehittämiseen. Näin tuettaisiin työntekijöiden työkykyä työelämän muutosten vaatimuksia vastaavasti. Tämän vuoksi aikuiskoulutuksen tuen kehittämistyön käynnistämistä voi pitää kannatettavana, vaikkakin tukijärjestelmä on monilta osin hyvä miettiä uudella tavalla nykyisen

järjestelmän puutteet huomioiden. Vaikuttavuustutkimusten valossa näyttää siltä, että nykymuodossaan aikuiskoulutustukea käyttävät osittain ”väävät” työntekijät ja monet tukea oikeasti tarvitsisivat eivät hakeudu aikuiskoulutukseen. Seuraavassa on joitain kommentteja/ehdotuksia aikuiskoulutuksen tuen uudistustyölle:

- Mahdollinen keino aikuiskoulutusetuuksien paremmalle kohdentamiselle voisi olla suunnitella asiaa ei vain työntekijöitä koskien työmarkkinoiden tarjontapuolen asiana vaan kytkeä tiiviimmin mukaan myös kysyntä- eli työnantajapuoli. Näin voitaisiin ehkä paremmin väistää tasa-arvoon liittyviä haasteita toteutuksessa. Samalla koulutus todennäköisesti vastaisi paremmin muuttuvan työelämän vaatimuksia, kun työnantajat olisivat myös asianomistajina. Oleellista kuitenkin on, että työntekijän omia pyrkimyksiä myös kuullaan opintojen suuntaamisessa.
- Kohderyhmiä voisivat yhtäältä olla heikosti koulutetut, joilla on vaarana jäädä työurallaan heikkolaatuisiin työsuhteisiin. Aikuiskoulutustuen ja mahdollisesti myös työnantajan tuella tai ainakin yhteistyöllä luotaisiin mahdollisuuksia eteenpäin työuralla ja vapautettaisiin näin työelämän ”aloituspaikkoja” työttömille työnhakijoille. Toisaalta yhteistyössä työnantajan kanssa voitaisiin järjestää kaikille työntekijöille keskiuran aikoihin mahdollisten osaamistarpeiden arviointi työpaikoilla. Tämä voisi olla jollain tasolla velvoittavaa ja voisi johtaa osaamisen päivittämiseen tarvittaessa. Näin vahvistettaisiin työkykyä ja työssä jaksamista työuran jälkipuoliskolle niiden työntekijöiden kohdalla, joilla on siihen tarpeita.
- Heikosti koulutettujen työntekijöiden motivaatio osallistua koulutuksiin ja oppimistavat näyttäisivät osaksi eroavan korkeammin koulutetuista. Siksi heidän osaltaan voisi olla hyvä tuoda oppiminen lähemmäksi konkreettisempia työtehtäviä ja työnantajan yhteistyö asiassa tukisi tätä. Koulutusmotivaatiotutkimuksissa on havaittu, että kun henkilöillä on heikommat oppimisvalmiudet niin he motivoituvat paremmin oppimaan vertaisten esimerkin kautta kuin opettajien toimesta, toisin kuin henkilöt joilla on paremmat oppimisvalmiudet (esim. Hulleman ym, 2010; Vuori, 2017).
- Uudet toimet aikuiskoulutustuen toteuttamiseksi ja kohdistamiseksi vaatisivat korkeatasoista toimenpiteiden vaikuttavuustutkimusta, jossa tulisi olla kiinteästi mukana työelämän asiantuntemusta.

Helsingissä,



Jukka Vuori, FT
tutkimusprofessori emeritus
osa-aikainen johtava tutkija, Työterveyslaitos

Lähteet:

Hulleman, C.S., Godes, O., & Hendricks BL, Harackiewicz JM. (2010) Enhancing interest and performance with a utility value intervention. *Journal of Educational Psychology*. 102, 880–895. doi: 10.1037/a0019506.

Ilmarinen, J. (2005) Pitkää työuraa. Työterveyslaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö: Helsinki. 487 s.

Kalimo, R. & Toppinen, S (1997). Työuupumus Suomen työikäisellä väestöllä. Työterveyslaitos: Helsinki. 63s.

Vuori, J. (2017). Tavoitteellisuuden ja hyvinvoinnin vahvistaminen työuralla – muutokseen valmistautuminen. Teoksessa K.. Salmela-Aro & J.-E.. Nurmi (toim.), Mikä meitä liikuttaa. Motivaatiopsykologian perusteet, (s. 164-176), Jyväskylä: PS-kustannus.