

14.3.2024

64/04.01.01/2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

StV@eduskunta.fi

HE 8/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta osallistua sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakuulemiseen ja antaa lausunto asiasta.

KT keskittyy lausunnossaan aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevaan esitykseen.

KT on osallistunut sosiaali- ja terveysministeriössä ja ministeriöiden virkamiesyhteistyössä valmistellun esityksen kommentointiin sen valmisteluvaiheessa. **KT on nostanut jo valmistelussa** ja aiemmin antamassaan lausunnossaan **esille aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksista ehdotetulla aikataululla kunnissa ja hyvinvointialueilla pätevän henkilöstön saatavuuteen.**

- KT toteaa, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen osuu eri tavoin eri ammatti- ja toimialoihin sekä eri sukupuoliin. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti naisvaltaisille kunta- ja hyvinvointialueille, joissa aikuiskoulutustuen käyttö on ollut yleisintä. Tuen lakkauttamisella suunnitellulla aikataululla voi olla jopa kriittisiä vaikutuksia näiden alojen kelpoisuusehdot täyttävän henkilöstön saatavuuteen, työllisyyteen, kustannuksiin sekä lakisääteisten julkisten palveluiden saatavuuteen.
- KT pitää erittäin tärkeänä, että ehdotetun aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia henkilöstön saatavuuteen ja koulutukseen hakeutumiseen seurataan erityisesti sosiaali-, terveys-, kasvatusta-, opetus- ja pelastusaloilla.
- Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen on arvioitu lisäävän työllisyyttä 10 000 työllisellä vuosittain. Esityksessä työllisyysvaikutuksia on arvioitu laskennallisella mallilla perustuen suhteutettuun arvioituun ansionmenetykseen. Esitetty arvio työllisten määrän kasvusta n.10 000 vastaa aikuiskoulutustuen käyttäjien määrää kuntasektorilla ja sosiaali- ja terveysalalla vuosittain. KT:n näkemyksen mukaan **esityksen työllisyysvaikutuksista puuttuvat ei-toivotut vaikutukset työvoiman tarjontaan ja työmarkkinoiden tasapainoon**, esimerkiksi arvio siitä; **miten suorittamatta jäävät tutkinnot tulevat vaikuttamaan pätevän henkilöstön saatavuuteen säädellyillä ammattialoilla sekä lakisääteisten palveluiden järjestämiseen.**
- KT muistuttaa, että viime vuosina valtio on lisännyt merkittävästi julkisen sektorin henkilöstömitoituksia ja kelpoisuusehtoja tarkentavaa lainsäädäntöä, mikä puolestaan lisää aloilla tutkintojen suorittamisen tarvetta.
- KT:n näkemyksen mukaan esityksessä **ei ole riittävästi arvioitu tuen lakkauttamisen vaikutuksia eri ammattialojen mahdollisuuteen nostaa omaa osaamis- ja koulutustasoaan työuran aikana.** Esimerkiksi yksistään sosiaali-, terveys- ja kasvatustasoaan yli 6000 vuosittain on käyttänyt tukea oman alansa sisällä toisen tutkinnon suorittamiseen.

14.3.2024

64/04.01.01/2024

- Kunta- ja hyvinvointialoilla ammattitehtävät ovat säädeltyjä, joiden **kelpoisuusehdot edellyttävät myös osaamisen syventämisessä ja laajentamisessa tutkintopohjaista lisä- ja täydennyskoulutusta**. Tutkintoja ja niihin sisältyviä harjoitteluja ei ole mahdollista suorittaa kokonaan työn ohella, vaan tuettuja opintovapaita tarvitaan myös jatkossa. Osaamisen kehittymisen mahdollisuuksilla on puolestaan vaikutusta ammattialan houkuttelevuuteen ja alalla pysymiseen. Aikuiskoulutustuki on kohdentunut hyvin työvoimapula-ammattien kouluttautumiseen kunta- ja hyvinvointialoilla. Se on myös mahdollistanut kouluttautumisen ylitarjonta-aloilta työvoimapula-aloille.
- Hallituksen esityksessä on todettu, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi lisätä painetta työnantajan roolin kasvattamiseen jatkokouluttautumisen tukemisessa. Monialaisina työnantajina, joilla on pulaa useista eri ammattiryhmistä, **kunnat ja hyvinvointialueet eivät pysty työnantajina kantamaan suurempaa rahoitusvastuuta kokonaisia tutkintoja edellyttävistä koulutuksista. Tämä lisäisi kuntien ja hyvinvointialueiden normeja ja tehtäviä sekä niistä aiheutuvia kustannuksia. Tämä edellyttäisi ehdotetun koulutusvastuun huomioimista kuntien ja hyvinvointialueiden valtionrahoituksessa**. Tämä olisi KT:n näkemyksen mukaan myös ristiriidassa hallitusohjelmassa esitettyjen hallituksen tavoitteiden kanssa, lisätä kuntien ja hyvinvointialueiden toimintakykyisyyttä tarkastelemalla ja keventämällä normitusta sekä tasapainottamalla julkista taloutta.
- Myös sinänsä kannatettava ratkaisuehdotus esitysluonnoksessa työnjaon kehittämisestä edellyttäisi useimmissa tilanteissa substanssilakien väljentämistä ja/tai mitoitusnormien purkamista.
- Aikuiskoulutustuen saajista 56 prosentilla on kotitaloudessaan alaikäisiä lapsia. KT ei pidä odotettavana sitä, että jo työelämässä oleva aikuinen hakeutuisi nykytilannetta vastaavasti tutkintoon tähtäävään pätevyitysmiskoulutukseen lainapainotteisella opintotuella, jos tuen taso ei huomioi aikuisopiskelijan nuorta opiskelijaa korkeampia elinkustannuksia tai riittävästi kata opiskelusta aiheutuvia tulonmenetyksiä.
- KT:n näkemyksen mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttaminen edellyttää nykyistä huomattavasti pidempää siirtymäaikaa riittävän henkilöstön ja palveluiden turvaamiseksi.
- Aikuiskoulutukselle tarvitaan pysyvä tukimuoto ja rahoitusinstrumentti, joka mahdollistaa osaamisen kehittämisen koko työuran ajan ja joka ottaa huomioon myös säädeltyjen sote-, kasvatusta- ja opetusalojen erityistarpeet. Vaihtoehtoisesti nykyistä aikuiskoulutustukijärjestelmää voidaan kehittää, tarkentamalla tuen saamisen edellytyksiä; esimerkiksi kohdentamalla tukea tarveharkintaisesti kouluttautumiseen työvoimapula-aloille tai kouluttautumiseen korkeampaa osaamistasoa vaativiin tehtäviin oman alan sisällä alalla pysymisen varmistamiseksi sekä lyhentämällä työhistoriavaatimusta.
- Työnantajien on voitava suunnitelmallisesti ennakoida henkilöstön riittävyyttä ja kehittää osaamista henkilöstöintensiivillä aloilla.

14.3.2024

64/04.01.01/2024

Ehdotusten vaikutusten arvioinnissa on huomioitava niiden oleelliset vaikutukset työllisyyteen, kustannuksiin ja henkilöstön saatavuuteen eri aloilla.

Esityksen vaikutukset kohdistuvat kuntasektorille ja erityisesti sosiaali- ja terveysalaan, jossa tuen käyttö on ollut yleisintä (22 % työllisistä, 36 % tuen saajista). Tästä huolimatta Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n näkemystä aikuiskoulutustuen lakkauttamisen toimialakohtaisista vaikutuksista, erityisesti julkisen sektorin naisvaltaisille aloille, ei kuitenkaan ole nostettu lausuntoyhteenvedossa esille.

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi 14.2.2024 antamassaan lausunnossa, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen olennaisia vaikutuksia ja niiden suuruusluokkaa tulee kirkastaa sekä kuvata tarkemmin aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia erilaisille opiskelijaryhmille ja arvioida esityksen vaikutuksia tasa-arvoon sekä sen kehitykseen työelämässä ja työmarkkinoilla. Arviointineuvoston lausunnon jälkeen hallituksen esitystä on täydennetty, mutta KT:n näkemyksen mukaan olennaiset toimialakohtaiset vaikutukset ja niiden kohdentuminen eri ryhmille jäävät edelleen avoimiksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lakkauttamisen vaikutukset koulutusmääriin arvioidaan olevan vähäinen ja, että opiskelu konkretisoituu vain osittain työllisyyden alasiirtymiin. Hallituksen esityksessä on sinänsä ansiokkaasti kuvattu tilastotietoa, aikuiskoulutuksen käyttäjistä, aikuiskoulutustuen saajien taustatutkinnoista ja opiskelusta kohdetutkinnoista. Kuitenkaan esityksen taulukoissa kuvatut koulutusalojen mukaiset siirtymät eivät automaattisesti johda siirtymiin työmarkkinoilla. Tästä hyvä esimerkki on esityksessä kuvattu vuonna 2014 aikuiskoulutustukea saaneiden tilanne työmarkkinoilla vuonna 2020. Siinä aiemmin (2014) sote-alalla työskennelleistä ja silloin toiselle alalle kouluttautuneista kuitenkin vuonna 2020 edelleen lähes 64 % työskenteli sote-alalla. Toisaalta samalla tarkastelujaksolla v. 2014 sote-alalle kouluttautuneista lähes 70 % työskenteli edelleen sote-alalla 2020.

Myös KT:n laajan tilastoaineiston perusteella erityisesti sote-alan tutkinnon suorittaneet työllistyvät ja pysyvät hyvin omalla ammattialallaan, alan vaihto on vähäistä ja tilastokeskuksen viimeisimmän Kuntasektorin palkat -aineiston perusteella kunta- ja hyvinvointialan henkilöstömäärä kasvoi viitenä vuotena peräkkäin.

Kunta- ja hyvinvointialueiden palveluksessa työskentelee reilut 440 000 henkilöä (10/2022). Suurina ja monialaisina työnantajina kunnilla ja hyvinvointialueilla on pulaa useista eri ammattiryhmistä, joiden ammattipätevyys on määritelty lainsäädännöllä. Ammattitehtävien kelpoisuusehdot edellyttävät usein myös oman alansa osaamisen syventämisessä ja laajentamisessa tutkintopohjaista lisä- ja täydennyskoulutusta. Myös tarvittavat henkilöstö- ja koulutusmäärät näillä aloilla ovat suuria.

KT korostaa, että viime vuosina valtio on lisännyt merkittävästi eri palvelualojen henkilöstömitoituksia ja kelpoisuusehtoja tarkentavaa lainsäädäntöä. Tämä on lisännyt uusien tutkintojen suorittamisen tarvetta alalla jo työskentelevien keskuudessa entisestään. Tutkintojen suorittaminen kestää usein vuosia eikä opintoja tai niihin sisältyviä pakollisia harjoitteluja ole mahdollista suorittaa kokonaan työn ohessa.

14.3.2024

64/04.01.01/2024

Aikuiskoulutustuen käyttö on yleistä julkisen alan tutkintokoulutuksessa

Työvoimabarometrin mukaan pula-ammattien kärjessä ovat lähihoitajat, sairaanhoitajat, sosiaalityön erityisasiantuntijat, varhaiskasvatuksen opettajat sekä erityisopettajat. Aikuiskoulutustukea käytetään runsaasti juuri näissä sosiaali-, terveys-, kasvatus- ja pelastusalan työvoimapula-ammateissa. Aikuiskoulutustuen tarvetta kuvaa hyvin se, että esimerkiksi vuonna 2022 noin 30 000:sta tuen käyttäjästä 38 prosenttia on opiskellut juuri kasvatus-, terveys- ja hyvinvointialojen tutkintoa.

Esimerkiksi 17 prosenttia sairaanhoitajatutkinnon suorittaneista on käyttänyt aikuiskoulutustukea. Vastaavasti 23 prosenttia sosiaalitieteiden opiskelijoista on käyttänyt aikuiskoulutustukea yhteiskuntatieteiden maisterin tutkinnon suorittamiseen ja erityisopettajan pätevyyden suorittaneista 45 prosenttia on käyttänyt aikuiskoulutustukea opiskelunsa tukemiseen. Lisäksi paloiesimiestutkinnon suorittaneista 90 prosenttia, hätäkeskuspäivystäjän tutkinnon suorittaneista 51 prosenttia, terveydenhoitajan tutkinnon suorittaneista 50 prosenttia, ensihoitajan tutkinnon suorittaneista 49 prosenttia, sosionomin tutkinnon suorittaneista 20 prosenttia ja geronomin tutkinnon suorittaneista 53 prosenttia on käyttänyt aikuiskoulutustukea.

Näitä mahdollisesti ammatti- ja toimialakohtaisesti kohdentuvia vaikutuksia tutkintojen suorittamiseen ja pätevän henkilöstön saatavuuteen ei ole riittävästi huomioitu hallituksen esityksen vaikutusten arvioinneissa.

Tuki ammatilliseen aikuiskoulutukseen on mahdollistanut myös työvoiman siirtymän ylitarjonta-aloilta näille työvoimapula-aloille.

Vaikutukset osaamistason nostoon ja ammatilliseen kehittymiseen

Vuonna 2022 aikuiskoulutustukea käyttäneistä yli 6000 on käyttänyt tukea oman alansa sisällä toisen tutkinnon suorittamiseen kasvatus-, terveys- ja hyvinvointialalla. Naisia etuuden käyttäjistä on ollut 76 prosenttia. Nykyinen aikuiskoulutustuki onkin merkittävä osa erityisesti naisvaltaisten julkisen sektorin alojen jatko-, täydennyskoulutus- ja urapolkuja.

KT:n näkemyksen mukaan esityksessä ei ole riittävästi arvioitu tuen lakkauttamisen vaikutuksia eri ammattialojen mahdollisuuteen nostaa omaa osaamis- ja koulutustasoaan työuran aikana. Tuki on mahdollistanut lisäkoulutuksen hankkimisen työuran aikana ja jatkamisen omalla alalla korkeampaa koulutustasoa vaativissa tehtävissä. Kunnissa ja hyvinvointialueilla juuri korkeamman koulutustason osaajista pula on suurinta.

Alan houkuttelevuuden ja alalla pysymisen kannalta opiskelijalle ja ammattilaiselle on keskeistä mahdollisuus oman osaamisen kehittämiseen. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla vaikutuksia naisten asemaan työelämässä. Myös naisvaltaisten julkisten alojen työntekijöille tulee turvata oman koulutus- ja urapolkunsu suunnitteleminen ja kouluttautuminen oman alansa eri tehtäviin.

KT:n näkemyksen mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttaminen on myös ristiriidassa Orpon hallitusohjelman koulutustason nostamiseen tähtäävän tavoitteen kanssa.

14.3.2024

64/04.01.01/2024

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esityksessä on todettu, että aikuiskoulutuen lakkauttaminen voi lisätä painetta työnantajan roolin kasvattamisen jatkokouluttautumisen tukemisessa. Kunnat ja hyvinvointialueet kamppailevat jo valmiiksi niukkenevan rahoituksen, osaaajapulan ja toisaalta kasvavien palvelutarpeiden ja lisääntyvien velvoitteiden paineiden alla. Työnantajina ne eivät pysty kantamaan suurempaa rahoitusvastuuta kokonaisista tutkintoja edellyttävistä koulutuksista. Tämä lisäisi kuntien ja hyvinvointialueiden normeja ja tehtäviä ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Tämä edellyttäisi ehdotetun koulutusvastuun huomioimista kuntien ja hyvinvointialueiden valtionrahoituksessa.

Myös työnjaon kehittäminen edellyttäisi useimmissa tilanteissa substanssilakien väljentämistä ja/tai mitoitussuunnitelmien purkamista.

Hallituksen esityksen työvoimapula-aloja koskevassa lausuntoyhteenvedossa todetaan, että sote- ja varhaiskasvatuspalveluiden saatavuus on jo vaarantunut, ja ettei osaaajapula ole pelkästään koulutuspoliittinen kysymys, eikä siten lausuntopalaute johda esityksen muuttamiseen tai sen täydentämiseen.

KT:n näkemys on, että osaaajapulaan tarvitaan useita eri toimenpiteitä. Aloilla, joissa osaaajapula on jo kriittinen, ei akuuttia tilannetta tule pahentaa pikaisilla ratkaisuilla, joiden vaikutukset ovat epäselviä.

Hallituksen esityksen lausuntopalauteessa todetaan myös, että hallitus lisää jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla sekä kasvatusaloille. Esityksestä ei ilmene, mitä nämä mahdollisuudet olisivat ja näitä korvaavia mahdollisuuksia tulisi avata esityksessä tarkemmin.

KT toteaa, että julkisen sektorin naisvaltaisilla aloilla, joissa työn kuormittavuus on suurta ja tehtävät ovat säädeltyjä, henkilöstöllä on rajalliset mahdollisuudet opiskella ja muilla tavoin rahoittaa opintojaan työn ohella. Sen vuoksi kunta- ja hyvinvointialoilla on hyödynnetty muita toimialoja laajemmin aikuiskoulutustuen mahdollistamia opintovapaita.

Esimerkiksi vaihtoehdoksi tarjottu opintotuki ja-laina ei mahdollista osaamisen kehittämistä työn ohella, koska opintotukea ei voi saada avoimiin korkeakouluopintoihin tai yksilön tulorajat voivat estää sen hyödyntämisen. Korkeampaa koulutustasoa edellyttävissä tehtävissä rajattu tukikuukausien määrä voi estää osaamisen kehittämisen opintorahan ja lainatakauksen turvin, kun osaamisen syventämiseen ja laajentamiseen tarvitaan usein toinen korkeakoulututkinto.

Pätevöitymistä edellyttävissä tehtävissä ei ole odotettavaa, että lainamalli riittäisi motivoimaan jo työelämässä olevaa aikuista kouluttautumaan, jos tuen taso ei huomioi aikuisopiskelijan nuorta opiskelijaa korkeampia elinkustannuksia tai riittävästi kata opiskelusta aiheutuvia tulonmenetyksiä. Näin ollen aikuiskoulutustuen lakkauttaminen tulee todennäköisesti vähentämään ko. koulutuksiin hakeutumista ja vaikeuttamaan pätevän henkilöstön saatavuutta työvoimapula-aloilla.

Hallituksen esityksen mukaisesti lait ovat pääosin tarkoitetut tulemaan voimaan 1.8.2024. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.6.2024. KT:n näkemyksen mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttaminen edellyttää nykyistä huomattavasti pidempää siirtymäaikaan riittävän

14.3.2024

64/04.01.01/2024

henkilöstön ja palveluiden turvaamiseksi. Lakkauttamisen vaikutuksia osaajapulaan ja osaamistason nostamiseen tulee seurata erityisesti paljon tukea hyödyntäneillä ammattialoilla.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei saa pahentaa kunta- ja hyvinvointialojen työvoimapulaa ja lakisääteisten palveluiden järjestämistä. Aikuiskoulutukselle tarvitaan pysyvä tukimuoto ja rahoitusinstrumentti, joka mahdollistaa osaamisen kehittämisen koko työuran ajan ja joka ottaa huomioon erityisesti säädeltyjen sote-, kasvatusta- ja opetusalojen erityistarpeet.

Tuen on oltava pysyvä, jotta työnantajat voivat suunnitelmallisesti ennakoida henkilöstön riittävyyttä ja kehittää osaamista henkilöstöintensiivillä aloilla.

Aikuiskoulutustuen korvaavien mallien toimialakohtaiset vaikutukset on arvioitava huolellisesti. Arvioinnissa on huomioitava ehdotusten vaikutukset alan työllisyyteen, kustannuksiin sekä henkilöstön saatavuuteen.

Vaihtoehtoisesti nykyistä aikuiskoulutustukijärjestelmää voidaan edelleen kehittää tarkentamalla tuen saamisen edellytyksiä; esimerkiksi kohdentamalla tukea tarveharkintaisesti kouluttautumiseen työvoimapula-aloille tai kouluttautumiseen korkeampaa osaamistasoa vaativiin tehtäviin oman alan sisällä alalla pysymisen varmistamiseksi sekä lyhentämällä työhistoriavaatimusta.

KUNTA- JA HYVINVOINTIALUEYÖNANTAJAT KT

Neuvottelujohtaja Anna Kukka