

Lausunto eduskunnan työelämä – ja tasa-arvovaliokunnalle 15.3. 2024

Roope Uusitalo

Helsingin yliopisto

Asia: HE 8/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Valiokunta on pyytänyt lausuntoa aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevista laeista. Keskityn kuitenkin lausunnossani vain aikuiskoulutustukeen ja vuorotteluvapaaseen, jotka tunnen paremmin ja joista on olemassa tutkimukseen perustuvia arvioita.

Aikuiskoulutustuki

Lakiesityksessäkin siteerattujen tutkimusten mukaan aikuiskoulutustuesta on tullut suhteellisen hyvässä työmarkkina-asemassa olevien työntekijöiden täydennyskoulutukseen käyttämä järjestelmä. Eniten tukea käytetään sosiaali- ja terveysaloilla.

Osa tuesta kohdistuu alanvaihtajille, mutta suurin osa aikuiskoulutustuen saajista on jo samalla alalla, jonka koulutusta aikuiskoulutustuen turvin suorittavat. Tuki ei siis paikkaa esimerkiksi terveydenhuoltoalan työvoimapulaa vaan pikemminkin mahdollistaa jatko-, täydennys- tai erikoistumiskoulutuksen alalla, jolla aikuiskoulutustuen saaja jo on.

Aikuiskoulutustuki ei myöskään suuntaudu hakijoille, joilla olisi merkittävä työttömyysriski. Tuki mahdollistaa pätevöitymis- tai erikoistumiskoulutuksen, mutta ei varsinaisesti pienennä saajiensa työttömyysriskiä. Tuen palkkatasoa nostava vaikutus on myös vähäinen. Palkkamenetykset työelämästä poissaolon vuoksi aikuiskoulutustuen käyttöaikana ovat tyypillisesti suurempia kuin tuen vaikutus palkkaan tukijakson jälkeen pitkänkin seurantajakson aikana. Varsinaisena investointina aikuiskoulutustukea ei tuen maksajan tai edes tuen saajan näkökulmasta voi pitää. Aikuiskoulutustuen avulla hankittu lisäpätevyys voi siitä huolimatta auttaa uralla etenemistä tai mahdollistaa tuen käyttäjän sijoittumisen aikaisempaa mielekkäämpiin työtehtäviin.

Aikuiskoulutustuella olisi työllisyyden kannalta enemmän merkitystä, jos tukea käyttäisivät henkilöt, joilla on vähän koulutusta ja joiden työttömyysriski on korkea. Suunnattuna jo kohtuullisen hyvässä työmarkkina-asemassa oleville aikuiskoulutustukea on työvoimapolitiittisesti vaikea perustella. Samalla aikuiskoulutustuen lakkauttaminen saattaa hyvinkin lisätä työllisyyttä, jos se vähentää työelämästä poissaoloa koulutusaikana, mutta ei vaikuta työllisyyteen tukijakson jälkeen.

Aikuiskoulutustuen tärkein funktio ei kuitenkaan välttämättä ole työttömyysriskin pienentäminen tai alanvaihdon helpottaminen. Nykyisellään aikuiskoulutustuki mahdollistaa työelämässä olevien jatko- ja pätevöitymiskoulutuksen, ja sillä on siksi hyödyllinen funktio. Aikuiskoulutustuen poistaminen voi heikentää

työelämässä olevien jatko- ja täydennyskoulutusmahdollisuuksia, jos työnantajat eivät tällaista koulutusta rahoita. Samalla voi aikuiskoulutustukea paljon käyttävien alojen kuten sosiaali- ja terveysalan houkuttelevuus heiketä. Tällaisen vaikutuksen kvantifioiminen olisi kuitenkin hyvin vaikeaa.

Yksi nykyiseen aikuiskoulutustukeen liittyvä ongelma on koulutusjakson rahoittaminen työttömyysvakuutusmaksujen tuotolla. Tämä olisi perustellumpaa jos aikuiskoulutustuella olisi merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen ja samalla työttömyysvakuutuksen kustannuksiin. Loogisempi vaihtoehto olisikin, että työnantajat kustantaisivat nykyistä suuremman osan työntekijöidensä täydennyskoulutuksesta sen sijaan että järjestelmän kustannukset rahoitetaan kaikilta työntekijöiltä ja työnantajilta kerättävillä pakollisilla maksuilla.

Vuorotteluvapaa

Vuorotteluvapaan alkuperäinen tavoite oli auttaa pitkän työuran tehneiden työntekijöiden työssä jaksamista vapaan avulla ja samalla tarjota työmahdollisuuksia vuorotteluvapaasijaisuuksia tekeville työttömille työnhakijoille.

Vuorotteluvapaata koskevan vuonna 2009 tekemämme tutkimuksen¹ mukaan kumpikaan tavoitteista ei erityisemmin toteutunut. Tutkimuksessa ei löytynyt näyttöä siitä, että vuorotteluvapaalla olleet työntekijät jatkaisivat pidempään työelämässä tai heillä olisi vähemmän sairaspöissaoloja vapaan jälkeen.

Vuorotteluvapaa subventoi työstä pöissaoloa ja sen negatiivinen vaikutus työllisyyteen kertyy pääasiassa vuorotteluvapaan aikana. Tätä voisi kompensoida positiivinen työllisyysvaikutus vuorotteluvapaajakson jälkeen, jos vuorotteluvapaan viettäminen tukisi työssä jaksamista. Tällaista vaikutusta tutkimuksessa ei kuitenkaan löytynyt. Vuorotteluvapaalla olleiden työllisyysaste oli kaltaistettua verrokkiryhmää pienempi koko kahdeksan vuotta kestäneen seurantajakson ajan. Esimerkiksi varhaiseläkkeelle jäämiseen tai sairaspöissaoloihin ei vuorotteluvapaalla ollut merkitystä.

Vuorotteluvapaasijaisille työkokemuksesta sen sijaan oli hyötyä, mutta sijaisuuksista valtaosa meni nuorille tai vastavalmistuneille pitkään työttömänä olleiden sijaan. Joissain tapauksissa oli ilmeistä, että vuorotteluvapaasijaiset olivat ilmoittautuneet työttömäksi lähinnä täyttääkseen vuorotteluvapaan ehdot. Sijaisten valikoitumista pyrittiin tilastollisin menetelmin korjaamaan, mutta on silti mahdollista, että valikoituminen selittää osan vuorotteluvapaasijaisten verrokkiryhmää positiivisemmasta työllisyyskehityksestä vuorotteluvapaasijaisuuden jälkeen. Toinen mahdollinen tulkinta on, että vuorotteluvapaasijaiset palkattiin tehtäviin jotka olivat aidosti tarpeellisia ja joissa vuorotteluvapaasijaiset onnistuivat kartuttamaan arvokasta työkokemuksesta. Sijaisuus kasvatti työllisyyttä sijaisuuden aikana, mutta sijaisuuden aikana kartutettu työkokemus paransi sijaisten työmarkkina-asemaa myös sijaisuuden jälkeen.

Vuorotteluvapaajärjestelmä otettiin aluksi käyttöön kokeilulain avulla. Varsinaisesta kokeilusta ei kuitenkaan ollut kyse siinä mielessä, että kokeilu olisi mahdollistanut vuorotteluvapaajärjestelmän vaikutusten luotettavan arvioinnin. Aito kokeilu vaatisi myös verrokkiryhmän, joka ei osallistu kokeiluun ja johon kokeiluun osallistuneiden työllisyyskehitystä voitaisiin verrata. Vuorotteluvapaan vaikutuksia koskevassa tutkimuksessa aito verrokkiryhmä jouduttiin korvaamaan tilastollisin menetelmin luodusta kaltaistetusta

¹ Junka, Teuvo – Korkeamäki, Ossi – Rokkanen, Miikka – Uusitalo, Roope (2009): Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, työ ja yrittäjyys 35/2009, Helsinki

verrokkijoukosta. Hyväkään tilastoaineisto ei takaa, että näin luotu verrokkiryhmä olisi aidosti vertailukelpoinen.

Vuorotteluvapaan ehtoja on vuonan 2009 toteutetun tutkimuksemme toteuttamisajan jälkeen useampaan otteeseen kiristetty. Näiden muutosten vaikutuksista ei kuitenkaan ole olemassa systemaattista seurantatutkimusta. Lähinnä tiedetään, että ehtojen kiristämisen vuoksi vuorotteluvapaan käyttö on merkittävästi pienempää kuin 2000-luvun alkuvuosina.

Lopuksi on vielä syytä todeta, että vuorotteluvapaajärjestelmä luotiin aikana jolloin työttömyys oli merkittävästi nykyistä korkeammalla tasolla ja toisaalta eläkkeelle jäämisikä merkittävästi nykyistä matalampi. Tällaisessa tilanteessa sekä työttömien työllistäminen vuorotteluvapaasijaisiksi että työssä olevien ”sapattivuoden” subventointi työurien pidentämiseksi olivat paremmin perusteltuja toimenpiteitä kuin nykytilanteessa, jossa uhkana lienee pikemminkin työvoimapula. Nykytilanteessa kannustaminen pitkiin työstä poissaolojaksoihin vuorotteluvapaan turvin tuskin kannattaa. Sen sijaan työttömien työllistäminen tehtäviin, jotka kartuttavat arvokasta työkokemusta voi edelleenkin olla hyvin perusteltua politiikkaa.

Työllisyysrahasto

Sekä aikuiskoulutustuki että vuorotteluvapaa on rahoitettu työllisyysrahaston keräämillä pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla. Järjestelyä ei voi pitää erityisen tarkoituksenmukaisena. Sen paremmin aikuiskoulutus kuin vuorotteluvapaakaan eivät ole työntekijästä riippumattomia riskejä, joiden varalta työttömyysvakuutusmaksuilla pitäisi varautua, vaan työntekijän valintoja, joita vakuutusjärjestelmän kautta rahoittavat myös ne työntekijät, jotka eivät näitä järjestelmiä käytä.