

Asia: VN/23407/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ammattiliitto Pro kiinnittää launnossaan huomiota aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisaikeisiin.

1 Aikuiskoulutustuki

Ammattiliitto Pro ei kannata hallituksen esitystä lakkauttaa aikuiskoulutustuki, sillä tuen lakkauttaminen hankaloittaa työelämässä olevien opiskelua, osaamisen kehittämistä ja koulutustason nostoa, vaikeuttaa alanvaihtoa ja heikentää työssä jaksamista.

1.1 Aikuiskoulutustuella on merkittävä rooli työurien kestävyiden vahvistajana

Aikuiskoulutustukea on käyttänyt vuosittain noin 30 000 työkäistä oman osaamisen täydentämiseen, ammatinvaihtoon ja koulutustason nostoon. Tämä on ollut tarpeen, sillä työntekijöiden työurat ovat nykyisin entistä harvemmin kiinni tietyssä tehtäväkuvassa tai yksittäisen alan tai työnantajan tarjoamissa työtehtävissä. Esimerkiksi toisen asteen ammattitutkinnon suorittaneille, joille on tyypillistä hakeutua jatko-opintoihin vasta työuran aikana, aikuiskoulutustuki on tarjonnut mahdollisuuden suorittaa korkeakoulututkinto. Tämä on mahdollistanut heille esimerkiksi asiantuntija- ja esihenkilötehtäviin etenemisen, joihin on usein vaatimuksena vähintään alempi korkeakoulututkinto.

Myös erilaiset työelämää ravistelevat ilmiöt, kuten globalisaatio, automatisaatio ja digitalisaatio, vihreä siirtymä ja tekoälyn kehittyminen asettavat jatkuvasti uusia vaatimuksia työntekijöiden osaamiselle ja sen päivittämistahdille, jolloin jatkuvaan oppimiseen panostaminen on osaltaan taannut osaavan työvoiman saatavuutta.

Aikuiskoulutustuella on ollut myös työkykyä ylläpitäviä vaikutuksia: Työllisyysrahaston keväällä 2023 tekemässä kyselyssä suosituimmiksi syiksi hakea aikuiskoulutustukea nousivat alanvaihdon harkitseminen ja kuormitus nykyisessä työssä. Toisin sanoen hakijoiden joukossa korostuu oma-aloitteinen hakeutuminen aloille, joissa on paremmat edellytykset pysyä työelämässä ja työkykyisenä. Tätä ei kuitenkaan ole huomioitu hallituksen esitysluonnoksessa. Ainoastaan nykytilan arviointia koskevassa kohdassa todetaan lyhyesti, että kotitalouksien kannalta voi olla merkityksellistä, jos aikuiskoulutustuki mahdollistaa opinnot, jotka tukevat työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen kehittymistä mahdollistamalla siirtymisen uudelle alalle tai uusiin tehtäviin. Kattavaa selvitystä tai vaikutusarviointia tästä ei kuitenkaan ole tehty vaikka työssä jaksaminen ja työkyky ovat julkisen talouden näkökulmasta erittäin olennaisia asioita työikäisen väestön vähentyessä ja huoltosuhteen heiketessä.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi on huomattava, että aikuiskoulutustukea ovat käyttäneet erityisesti työvoimapulasta kärsiville sote-aloille kouluttautujat, joita oli noin kolmannes vuonna 2022 tukea käyttäneistä. Nämä alat kärsivät jo nyt työvoimapulasta ja toisaalta aloilla työskentely vaatii usein pätevyyttä, jonka voi saada ainoastaan alan tutkinnon suorittamalla. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen todennäköisesti pahentaisi näiden alojen työvoimapulaa, mitä ei hallituksen esityksessä ole huomioitu, vaikka sillä on merkittäviä heijastevaikutuksia muualle yhteiskuntaan sekä julkiseen talouteen.

1.2 Tuki on rahoitettu työntekijöiden ja työnantajien voimin, ei valtion budjetista

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää julkisen sektorin taloudellista vastuuta kohderyhmän opintojen aikaisesta toimeentulosta, sillä työssäkäyvien vaihtoehtoinen tukimuoto eli opintotuki on matalampi ja lainapainotteisempi verrattuna ansioperusteiseen aikuiskoulutustukeen. Sillä osalla kohderyhmästä, joka aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta valitsisi vähentää työaikaa opintojen vuoksi, aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen, ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen.

Ammattiliitto Pro huomauttaa, että vuoden 2017 jälkeen palkansaajan aikuiskoulutustukea ei kuitenkaan ole rahoitettu valtion varoista vaan työttömyysvakuutusmaksuista, joita maksavat työntekijät ja työnantajat. Epäselväksi jää, miten esityksessä on tästä huolimatta päädytty 175 miljoonan euron vahvistavaan vaikutukseen julkiselle taloudelle.

Julkisen talouden vahvistamisen lisäksi aikuiskoulutustuen lakkauttamisesitystä perustellaan sillä, että mikäli tuen lakkauttaminen vähentää opintoihin hakeutumista tuen kohderyhmässä, tämä vapauttaa opiskelupaikkoja nuoremmille ja vähemmän koulutetuille, ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan kouluttautua. Aikuiskoulutustukea saavat ovat kuitenkin opiskelemaan hakiessaan monesti eri hakijakiintiössä kuin ensikertalaiset, jolloin he eivät syrjäytä ensikertalaisia hakijoita.

Lisäksi Pro huomauttaa, että aikuiskoulutustukea on tarkasteltu esitysluonnoksessa osittain vasten sellaisia tavoitteita, joita sille ei alun perin ole asetettu (esim. tukea käyttäneen palkkakehitys.)

1.3 Epäselvä siirtymäsäännös voi johtaa tukea hakeneen kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan laki aikuiskoulutusetuuksista kumotaan ja sen jälkeen alkaisi siirtymäaika (arvion mukaan 1.6.2024), jolloin sovellettaisiin aikuiskoulutusetuuksista annettua lakia seuraavin poikkeuksin: tukea voitaisiin myöntää ja maksaa, jos sekä tukioikeus että opinnot alkaisivat viimeistään 31.7.2024. Ammattiliitto Pro huomauttaa, että näin kireä aikataulu jättää hyvin vähän reagointiaikaa niille työntekijöille, joiden lähitulevaisuuden suunnitelmiin on kuulunut aikuiskoulutustuella opiskelu. Käytännössä esimerkiksi kevään 2024 yhteishaussa hakevat eivät voi enää saada aikuiskoulutustukea, sillä monet tutkintokoulutukset alkavat vasta 31.7.2024 jälkeen.

Pro tuo myös esiin huolen liittyen tuen lakkauttamisen käytännön toteutukseen: voimassa olevan lain mukaan palkansaajan aikuiskoulutustukea voi hakea neljä kuukautta ennen halutun tukikuukauden alkua. Tämä tarkoittaa, että toukokuussa 2024 olisi mahdollista hakea tukea uusiin opintoihin elokuusta 2024 alkaen ja Työllisyysrahasto olisi voinut myöntää tuen. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu eikä otettu kantaa tilanteeseen, jossa ennen lakkauttamislain voimaantuloa Työllisyysrahastoon on voinut saapua syksyllä 2024 alkavia opintoja koskevia hakemuksia ja rahasto on voinut myöntää näihin opintoihin tukea. Tämä voisi johtaa tilanteisiin, joissa on epäselvää ja tulkinnanvaraista, onko aikuiskoulutustukea hakenut oikeutettu saamaan tukea hakemalleen ajalle.

1.4 Vaihtoehtoiset tukimuodot eivät ole realistisia

Hallituksen esitysluonnoksessa kohdassa 5.1 annetaan ymmärtää, että kyseisessä kohdassa käsiteltäisiin vaihtoehtoisia malleja aikuiskoulutustuella ja niiden vaikutuksia, mutta näin ei käytännössä tehdä. Kohdassa 4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan tuodaan esille mahdollisuus hakea opintotukea ja opiskella työttömyysturvalla. Kumpaakaan edellä mainittua etuutta ei kuitenkaan ole suunniteltu aikuisopiskelijoille ja ne soveltuvat huonosti heidän elämäntilanteisiinsa. Opintotuesta todetaan esityksessä sen olevan suunniteltu perusasteen opintojen jälkeen tapahtuvan opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavaksi tukijärjestelmäksi eikä sitä

esimerkiksi voi saada avoimen korkeakoulun opintoihin, toisin kuin aikuiskoulutustukea. Opintotuki on lisäksi huomattavasti matalampi etuus kuin aikuiskoulutustuki.

Työttömyysturvalla opiskelusta esityksessä todetaan opiskelun ensinnäkin edellyttävän työttömyyttä. Ammattiliitto Pro huomauttaa, että työmarkkinoiden toimivuuden sekä julkisen talouden kannalta mielekkäämpi vaihtoehto on opiskella työn ohessa. Tähän aikuiskoulutustuki antaa mahdollisuuden, toisin kuin työttömyysturva.

Lisäksi työttömyysturvan turvin opiskelu perustuu työ- ja elinkeinotoimiston harkintaan, jossa otetaan huomioon muun muassa kunkin työnhakijan yksilöllinen koulutustarve ja opiskelun tukemisen tai työvoimakoulutuksen tarkoituksenmukaisuus. Opiskelun tulee työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan parantaa olennaisesti työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Tukimuoto on siis olennaisesti arvaamattomampi ja jäykempi hakijan näkökulmasta. Lisäksi aikuiskoulutustuen kohderyhmän tai osan siitä siirtyminen työttömyysturvalla opiskelijoiksi kasvattaisi työ- ja elinkeinoviranomaisen työmäärää ja siten julkisia menoja.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että sillä osalla aikuiskoulutustuen kohderyhmästä, joka tuen lakkauttamisesta huolimatta valitsisi vähentää työaika opintojen vuoksi, aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen, ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen. Ammattiliitto Pro huomauttaa, että Työllisyysrahaston tilastojen perusteella aikuiskoulutustuen saajista lähes puolella tulot ennen opiskelua jäävät alle palkansaajien keskiansion. Monelle kohderyhmään kuuluvalla, varsinkaan yksinasuvalle, ei siis ole taloudellisesti mahdollista lyhentää työaika opintojen vuoksi.

Myös osa työnantajista on tuonut esille, ettei kaikilla ole mahdollisuutta rahoittaa omin voimin työntekijöiden opiskelua tarvittavassa mittakaavassa, mikä asettaa työnantajat veto- ja pitovoiman suhteen eriarvoiseen asemaan ja saattaa lisätä työvoimapulaa.

1.5 Esityksen vaikutusarvioinnit ovat riittämättömät

Ammattiliitto Pro pitää hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjä vaikutusarviointeja riittämättöminä. Esityksessä todetaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi jonkin verran hidastaa opintojen suorittamista ja sitä kautta valmistumista. Tämän vaikutukset työmarkkinoihin, työllisyyteen ja julkiseen talouteen ovat esityksen mukaan epäselvät, mutta todennäköisesti vähäiset. Työllisyysrahaston vuonna 2023 tuensaajille tekemään kyselyyn perustuen sekä esityksessä esitettyjen vaihtoehtojen tukijärjestelmien (opintotuki ja työttömyysturvalla tuettu opiskelu) soveltumattomuuden vuoksi Ammattiliitto Pro pitää erittäin epätodennäköisenä, että esityksellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia työuran aikaisiin opintoihin hakeutumiseen, opintojen hidastumiseen ja sitä kautta työmarkkinoihin.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla vaikutuksia henkilöstön osaamistason nostamisen edellytyksiin ja keinoihin erityisesti sellaisilla työnantajilla, jotka ovat henkilöstönsä jatko- ja täydennyskoulutuksen osalta nojanneet vahvasti aikuiskoulutustuella tuettuihin opintovapaisiin. Aikuiskoulutustuen saajia koskevien toimiala- ja sektoritarkasteluiden perusteella tämä koskee erityisesti kuntien kasvatuksen ja koulutuksen toimialoja sekä hyvinvointialueita. Hallituksen aie lakkauttaa aikuiskoulutustuki huonontaa siis erityisesti naisvaltaisilla aloilla työskentelevien kouluttautumismahdollisuuksia, mistä huolimatta hallituksen esityksestä ei ole tehty sukupuolivaikutusten arviointia.

1.6 Lakkauttamisen sijaan aikuiskoulutustukea tulisi uudistaa

Ammattiliitto Pron kanta on, että aikuiskoulutustukea ei pidä lakkauttaa vaan sitä tulisi uudistaa tuen tavoitteita ja ehtoja kehittämällä. Näin on toimittu ennenkin: vuonna 2020 toteutettiin viimeisimmät etuusehtojen muutokset, joiden tavoitteena oli mm. kannustaa tuensaajia opiskelemaan kokoaikaisen opintovapaan sijaan työn ohessa.

2 Vuorotteluvapaajärjestelmä

Ammattiliitto Pro vastustaa vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista. Hallituksen esitysluonnoksessa tehty tarkastelu ei perustu ajankohtaiseen tutkimukseen. Vuorotteluvapaan työllisyysvaikutuksia esityksessä kuvaava tutkimus on vuodelta 2009 ja sen kohderyhmänä ovat vuosina 1996–2003 vuorotteluvapaalla tai sijaisena olleet henkilöt. Tämän jälkeen vapaan ehdot ja pituus ovat muuttuneet moneen kertaan.

Junkan ym. (2009) mukaan vuorotteluvapaan pyrkimys parantaa vapaalle jäävän työllisyyttä ja vähentää sairauspoissaoloja ei toteudu. Selvityksestä ei käy kuitenkaan ilmi, olisiko työstä pois jääminen ollut näiden henkilöiden kohdalla jopa runsaampaa ilman vuorotteluvapaajärjestelmää.

Positiiviset vaikutukset vuorotteluvapaan sijaisten työllisyyteen ovat sen sijaan selvät. Myös Junkan ym. (2009) tulosten perusteella vuorotteluvapaasijaisuus nopeutti sijaisena olleiden työllistymistä ja jätti työllisyyden korkeammalle tasolle myös pidemmällä aikavälillä. Tutkimustulosten perusteella sijaisuuden vaikutus sijaisten työllisyyteen oli noin 10 prosenttiyksikköä kahdeksan vuotta sijaisuuden alkamisen jälkeen.

Vuorotteluvapaajärjestelmä on tukenut siihen liittyvän työhistoriavaatimuksen takia erityisesti vanhempiin ikäluokkiin kuuluvien työssä jaksamista sekä nuorten ja vanhempien naisten työllistymistä. Noin 79 prosenttia vuorottelukorvauksen saajista oli yli 50-vuotiaita. Naisten osuus

kaikista vuorottelukorvausta saaneista oli 68 prosenttia ja vuorottelusijaisista 65 prosenttia. Ammattiliitto Pro huomauttaakin, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen tavoin myös vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen osuu erityisesti naisiin.

Vuorotteluvapaata käytti vuonna 2022 noin 5400 henkilöä. Vapaan lakkauttamista on perusteltu julkisen talouden tasapainottamisella. Ammattiliitto Pro toteaa, että vuorotteluvapaan lakkauttamiselle arvioidut työllisyysvaikutukset ovat esitysluonnoksenkin mukaan todennäköisesti maltilliset eikä sillä saatavilla säästöillä (vuorottelukorvauksen lakkauttamisesta saatava bruttosäästö on 27 miljoona euroa vuositasolla) ole merkittävää vaikutusta julkisen talouden kannalta. Sen sijaan järjestelmällä on tunnistettu olevan monia yksilön ja hänen lähipiirinsä hyvinvointia tukevia vaikutuksia: vuorotteluvapaata käyttäneet ovat kokeneet vuorotteluvapaan parantaneen henkistä ja fyysistä hyvinvointia, työmotivaatiota ja suhdetta perheenjäseniin. Näillä kaikilla on mitattavia kansantaloudellista hyötyä, joita hallituksen esitysluonnoksessa mittarina käytetyt sairauspoissaolopäivät eivät yksin riitä kuvaamaan.

Kurki Julia
Ammattiliitto Pro ry