

Asia: VN/23407/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää Opetushallituksen lausunto hallituksen esityksestä, jolla kumottaisiin aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki. Lakien kumoamisen tarkoituksena on lakkauttaa aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaajärjestelmä. Lisäksi tehtäisiin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain ja vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta teknisluonteisia muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Opetushallitus lausuu seuraavaa.

Aikuiskoulutustukea on maksettu vuonna 2022 yhteensä 30 124 henkilölle. Toimialakohtaisesti tuen saajista merkittävä osa kohdistui sosiaali- ja terveysalalle, kun taas vähiten tukea käytetään alkutuotannossa, teollisuudessa ja rakentamisessa. Aikuiskoulutustuki on merkittävä taloudellinen kannustin pidempään työelämässä toimineille kouluttautua joko uudelle toimialalle tai nostaa omaa koulutustasoa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että aikuiskoulutustuki ei ole kohdentunut talouden rakennemuutoksen mahdollistamiseen ja rakennemuutoksen vaikutusten lieventämiseen. Aikuiskoulutustuki on kuitenkin tärkeä erityisesti julkisen sektorin jatko- ja

täydennyskoulutusten mahdollistajana.

Opetushallitus näkee, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi vaikuttaa kielteisesti erityisesti työvoiman saatavuuden sekä veto- ja pitovoiman kannalta kriittisten alojen osaajien ja pätevien työntekijöiden saatavuuteen. Koska tuensaajia on eniten sosiaali- ja terveysalalta, vuonna 2021 tuensaajista 36 prosenttia, niin voi olettaa, että erityisesti ko. alalla voi aiheutua haasteita pätevien osaajien saamisesta työmarkkinoille.

Opettajien täydennyskoulutuksen osalta Opetushallitus toteaa, että erityisopettajia tarvitaan koko maassa lisää. Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt rahoittaa erityisopettajien lisäkoulutusta.

Aikuiskoulutustuen keskeinen tavoite on ollut vastata työelämän osaamistarpeiden muutoksiin tarjoamalla mahdollisuuden ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen. Osa aikuiskoulutuksesta on käytännössä kuitenkin kohdentunut siten, että se ei ole tukenut henkilöiden siirtymistä työvoimatarvealoille ja se ei myöskään ole aina nostanut kouluttautuneiden koulutustasoa. Opetushallitus näkee jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tukemisen kuitenkin edelleen tärkeänä. Tätä varten on tarpeen kehittää korvaavia toimia, joilla varmistetaan, että koulutusjärjestelmä palvelee työelämän tarpeita. Tämä voi tarkoittaa koulutustason nostoa, mutta usein riittää osaamistason nosto. Opetushallitus korostaa, että korvaavien toimien vaikuttavuuden tulee olla keskiössä. Koulutuksia tulisi kohdentaa ja rahoittaa erityisesti siten, että ne tukisivat henkilöiden kouluttautumista työvoimapulasta kärsiville aloille ja siten, että kouluttautuminen johtaisi tarpeen mukaisiin siirtymiin työmarkkinoilla.

Opetushallitus nostaa lisäksi esiin sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän, jonka

tehtävänä on korvaavien toimien kehittäminen. <https://stm.fi/-/stm-asettaatyoryhman-kehittamaan-tyouran-aikaista-jatkuvaa-oppimista>

Ammattitutkintostipendi on kertakorvauksena maksettava etuus niille, jotka ovat suorittaneet ammatillisen koulutuksen lain mukaisen ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon. Stipendi tulee itse hakea Työllisyysrahastosta ja esim. vuonna 2022 niitä maksettiin 11,5 miljoonan euron arvosta. Neljäsosa stipendeistä kohdistui kolmeen tutkintoon, eli eniten stipendejä maksettiin lähiesimiestyön ammattitutkinnon, sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon sekä johtamisen ja yritysjohtamisen erikoisammattitutkinnon suorittaneille.

Ammattitutkintostipendi kannustaa koko tutkinnon suorittamiseen. Nopeiden työmarkkinoilla siirtymisten ja muuttuvissa työtehtävissä tarvittavan osaamisen lisäämisen kannalta tällä hetkellä koulutuspoliittisena tavoitteena on, että opiskelija voisi nopeasti päivittää tai täydentää osaamistaan tutkinnon osia suorittamalla koko tutkinnon suorittamisen sijaan. Ammattitutkintostipendin saa koko tutkinnon suorittamisesta ja se ei sinällään kannusta pienempien osaamiskokonaisuuksien, kuten tutkinnon osien, suorittamiseen. Opetushallitus näkee, että ammattitutkintostipendin poistuminen voi näin olla jopa kannustava tekijä siihen, että aikuiset päivittävät ja täydentävät osaamistaan lyhyemmillä koulutuksilla, kuten suorittamalla yksittäisiä ammatillisten tutkintojen osia. Opetushallituksen mielestä ammattitutkintostipendin poistumisella ei ole merkittäviä vaikutuksia ammatillisen osaamisen kehittämismahdollisuuksiin.

Eryteisesti aikuiskoulutustuen lakkauttamisella saattaa olla vähäisiä vaikutuksia työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden jo tehtyyn ennakointityöhön sekä tuleviin ennakoiteihin. Opetushallitus ennakoi lakisääteisesti tulevaisuuden koulutus- ja osaamistarpeita sekä keskipitkällä (5-9 vuotta eteenpäin) että pitkällä

aikavälillä (10-15 vuotta eteenpäin). Marraskuun 2023 lopussa julkistettiin Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön ylläpitämän Osaamisen ennakointifoorumin (OEF) tuottamia ennakointituloksia, joissa tarkasteltiin työmarkkinoiden kohtaantoa ammattialoittain vuonna 2028. Alkuvuodesta 2024 julkistetaan Opetushallituksen pitkän aikavälin ennakointituloksia kohdistuen aina vuoteen 2040 saakka.

Kuten perusteluosassa (s. 4) todetaan, arvoiduista tuista erityisesti aikuiskoulutustuen tavoitteena on ollut vastata teknologisen kehityksen ja globalisaation aiheuttamaan murrokseen työmarkkinoilla mahdollistamalla jatkuvaa oppimista. Käytännössä tämä tarkoittaa osaamistason nousuun ja niin yleisiin kuin ammattialakohtaisiin osaamismuutoksiin (käytännössä osaamisvaatimusten jatkuvaan kasvuun) vastaamista. Siitä miten aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi tai vuorotteluvapaajärjestelmä ovat osaltaan vastanneet osaamiskysyntään ja kasvaneisiin osaamisvaatimuksiin, ei ole perustelumuihostiossa erityisesti viitattu. Tähän ei myöskään Opetushallituksen ennakointityön perustella ole mahdollista tyhjentävästi vastata, mutta näiden tukien lakkauttamisen kautta mahdollisesti syntyviä osaamiskapeikkoja pystyttänee tulevassa ennakointityössä tarkemmin tunnistamaan ja analysoimaan.

Opetushallituksen tammikuussa 2023 julkistama laajan osaamiskyselyn tulosraportti painotti erityisesti digitaalisten osaamisten lisääntyvää tarvetta tulevaisuudessa. Edistyneitä digitaalisen osaamisen taitoja tullaan jatkossa tarvitsemaan yhä useammilla ammattialoilla, ja pitkällä aikavälillä mitä todennäköisimmin kaikilla ammattialoilla. Digitaalisten osaamisten klusteriin syntyy kiihtyvällä tahdilla uusia osaamisia, ja niiden ympärille myös uusia ammatteja ja ammattinimikkeitä. Samaan aikaan digitaaliset perusosaamiset ovat muodostumassa ammattialat ylittäviksi yleisosaamisiksi. Sama kehitys koskee

myös niin sanottuja kestävyysosaamisia.

Esityksen perusteluosassa on viitattu siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen tai aiempien tutkimusten mukaan aikuiskoulutustuen hyödyt eivät riitä kattamaan siitä aiheutuvia kustannuksia. Tässä kustannuslaskennassa ei todennäköisesti ole huomioitu mahdollisesti lisääntyvien yleisten ja ammattialakohtaisten osaamisvajaiden aiheuttamia kansantaloudellisia kustannuksia, joiden määrittely toki on hankalaa.

Perusteluosassa (s. 16) on viitattu tutkimustuloksiin siitä, että koulutuksen vaikutukset esimerkiksi työllisyyteen ja tuloihin ovat positiivisempia, jos henkilön taustakoulutus on matalampi ja jos henkilö koulutuksellaan saavuttaa korkeamman koulutusasteen. Lisäksi aikuiskoulutuksen hyödyt ovat pääsääntöisesti sitä suurempia, mitä matalampi henkilön lähtökoulutus on. Koska aikuiskoulutustuen saajat ovat keskimäärin muita aikuisia tai työllisiä korkeammin koulutettuja, on syytä olettaa, että tuen lakkauttamisen negatiiviset vaikutukset kasvaviin osaamistarpeisiin sekä osaamismuutoksiin vastaamiseen eivät myöskään olisi laajamittaisia verrattuna nykytilanteeseen. Tätä tukevat perusteluosan (s. 37) maininnat siitä, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi jonkin verran hidastaa opintojen suorittamista ja sitä kautta valmistumista, mutta tämän vaikutukset työmarkkinoihin, työllisyyteen ja julkiseen talouteen ovat todennäköisesti vähäiset.

Toimialoittain tarkasteltuna (s. 8) aikuiskoulutustuen käyttö painottuu erityisesti sosiaali- ja terveysaloille, jotka vuonna 2021 edustivat 19 prosenttia työllisistä ja 36 prosenttia tuensaajista. Myös vuorotteluvapaan on todettu painottuvan tietyille toimialoille, etenkin terveys- ja sosiaalipalveluihin ja koulutukseen (s. 21). Opetushallituksen tuoreessa kohtaantomallissa (2028) monet sote-ammattit, kuten lääkärit, sairaanhoitajat ja sosiaalityöntekijät on määritelty selkeiksi

kasvualoiksi, joissa muodostuu kasvavaa työvoimapolua. On mahdollista, että etenkin aikuiskoulutustuen lakkauttaminen saattaa joillakin ammattialoilla aiheuttaa ainakin jonkinlaista kohtaanto-ongelman pahenemista eli käytännössä vahvistaa työvoiman alitarjontatilannetta. Tosin jotkut aikuiskoulutustuen käytön osalta merkittävät alat on edellä mainituissa ennakoinneissa määritelty myös ylitarjonta-aloiksi.

Osaamisen ennakointifoorumi on esittänyt työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien parantamiseksi muun muassa joustavien opintopolkujen kehittämistä

ja muuntokoulutusten lisäämistä, koulutuksen laadun parantamista ja koulutuksen rahoituksen turvaamista, työelämäyhteistyön vahvistamista, työnteon kannattavuuden parantamista, työvoiman liikkuvuuden tukemista, työperäisen maahanmuuton helpottamista sekä kielikoulutuksen kehittämistä. Nyt lakkautettaviksi esitettävillä tukimuodoilla ei ole välitöntä vaikutusta näiden tavoitteiden edistämiseen tai toteutumiseen.

Perusteluosassa sivulla 11 on todettu, etteivät koulutusalojen mukaiset siirtymät eivät välttämättä johda siirtymiin työmarkkinoilla. Tätä on havainnollistettu erityisesti sosiaali- ja terveysalalla työskennelleiden osalta, jossa alalta pois kouluttautuneista jopa yli 60 prosenttia on kuitenkin jäänyt alalle. Samanlaista kehitystä esiintyy muillakin ammattialoilla, mutta ammattisiirtymät yleisesti vaihtelevat melko paljon eri ammattialojen välillä. Tulevaisuudessa ammatti- ja toimialojen siirtymätietoja tullaan avoimesti julkaisemaan Opetushallinnon tietopalvelu Vipusessa, mikä osaltaan helpottaa myös kyseessä olevan esityksen vaikutusten seuranta ja analysointia siirtymätietojen sekä niiden kehittymisen osalta.

Opetushallituksen ennakointityön uusimpien raportointien yhteydessä on korostettu sitä, että kohtaanto-ongelmien ja etenkin työvoiman

alitarjontatilanteiden parantamisen yhteydessä tulevaisuudessa korostuvat koulutuksen kautta tapahtuvan työllistymisen ohella entistä enemmän myös työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien sekä maahanmuuttajien siirtymät työllisiksi. Vuoteen 2040 mennessä arvioidaan (skenaariosta riippuen) avautuvan keskimäärin 60-65 000 uutta työpaikkaa vuosittain. Samaan aikaan nykyisestä työvoimasta eläköityy noin 50 prosenttia, joillakin toimialoilla jopa 70 prosenttia. Nuorisoikäluokkien tuleva kehitys ei riitä täyttämään tätä vajetta, joten jatkuvan oppimisen ja edellä mainittujen työvoimapotentialien tehokkaampi hyödyntäminen on välttämätöntä.

Aikuiskoulutustuen tavoitteena on ollut kannustaa erityisesti matalapalkka-aloilla työskenteleviä ja/tai matalasti koulutettuja työuran aikaiseen opiskelemiseen. Kuten perusteluosassa todetaan, kummassakaan ryhmässä ei kuitenkaan olla havaittu merkitsevää muutosta, vaan aikuiskoulutustuen on voitu katsoa muodostuneen merkittäväksi osaksi erityisesti julkisen sektorin jatko- ja täydennyskoulutuksen urapolkuja. Näin ollen nyt esitettyjen tukimuutosten ei voine katsoa vaikuttavan erityisesti em. työvoimapotentialien nykyistä tehokkaampaan hyödyntämiseen työmarkkinoilla.

Kuten perusteluosassa on (s. 47) todettu, aikuiskoulutustuella on ollut vaikutuksia yksittäisten alojen tai koulutusohjelmien koulutusmääriin. Tässä yhteydessä on nostettu esiin huoli siitä, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen saattaisi vähentää joihinkin pieniin koulutusohjelmiin hakeutumista. Vaikka tällaisia vaikutuksia kuvataankin pieniksi, tämä voi aiheuttaa kohtaantotilanteen heikkenemistä erityisesti hyvin pienillä ammattialoilla.

Perusteluosassa on nyt tarkasteltu suppeahkosti vaihtoehtoja aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle, kuten tarveharkintaa, työhistoriavaatimuksen madaltamista tai ohjelmallisia tukimalleja esimerkiksi perusasteen koulutuksen varassa oleville.

Kohtaantotilanteen näkökulmasta paras vaihtoehto lienee tuen myöntäminen vain sellaisille koulutusaloille, joilla on pulaa koulutetusta työvoimasta.

Ruonala Heidi
Opetushallitus