

Asia: VN/23407/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Teollisuusliiton lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta

Lyhyesti

- Teollisuusliitto vastustaa esitystä aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta. Esitys heikentää merkittävästi työntekijöiden mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen, hankaloittaa osaamistason nostoa ja alanvaihtoa sekä vaikuttaa negatiivisesti työssä jaksamiseen. Esitys on myös ristiriidassa hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden kanssa.
- Esityksen vaikutusarviot ovat puutteellisia. Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa ei esimerkiksi ole huomioitu sijaisjärjestelyjä eikä tuen vaikutusta työssä jaksamiseen.
- Paremmat tulokset olisi saatu aikuiskoulutustukea kehittämällä ja uudelleenkohdentamalla sen lakkauttamisen sijaan. Tätä ei ole kuitenkaan edes selvitetty.
- Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen siirtymäaika on kohtuuttoman tiukka.
- Teollisuusliitto vastustaa ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista.

Esityksen perustelut ja vaikutusarviot ovat puutteellisia

Esitystä perustellaan pääasiassa työllisyysvaikutuksilla sekä julkisen talouden säästöillä. Lisäksi viitataan tutkimuksiin, joiden mukaan aikuiskoulutustukijärjestelmän hyödyt eivät riitä kattamaan siitä aiheutuvia kustannuksia. Teollisuusliiton näkemyksen mukaan nämä perustelut ovat riittämättömät.

Esityksen työllisyysvaikutusten arvio on puutteellinen. Ensinnäkään arviossa ei huomioida lainkaan sijaisjärjestelyjen vaikutusta työllisyyteen, vaikka merkittävässä osassa työpaikkoja opintovapaalle siirtyvän tilalle hankitaan sijainen. Sijaisjärjestelyt ovat sen sijaan huomioitu toisaalla esityksessä positiivisena vaikutuksena yritysten hallinnolliseen taakan vähentymiseen. Tämä aiheuttaa vaikutusarvioihin sisäistä ristiriitaa. Mikäli sijaisjärjestelyiden positiiviset vaikutukset on huomioitu yhdessä osassa vaikutusarvioita, tulisi ne huomioida myös toisessa osassa.

Esitys ei myöskään huomioi riittävästi aikuiskoulutustuen lakkauttamisen merkitystä työssäjaksamiselle. Esityksessä työssäjaksamisen ainoana indikaattorina käytetään sairauspäivärahan saajien määrää, jonka esitys itsekin toteaa epävarmaksi ja hankalasti yleistettäväksi keinoksi. Samalla esimerkiksi Työllisyysrahaston selvityksessä 58 % vastanneista kertoi kuormituksen nykytyössä olleen syynä lähteä opiskelemaan aikuiskoulutustuella ja 66 % kertoi tuen vaikuttaneen merkittävästi työssäjaksamiseen.

Esityksen arvioidaan tuovan julkiselle taloudelle 175 miljoonan euron säästöt ja siirtävän opintojen rahoituskustannuksia työntekijälle itselleen tai tämän työnantajalle. Palkansaajien aikuiskoulutustuki rahoitetaan kuitenkin työntekijöiden ja työnantajien maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla, joten esityksen tosiasialliset vaikutukset valtion budjettiin ovat hyvin vähäiset ja työntekijät sekä työnantajat osallistuvat jo merkittävässä määrin opintojen rahoitukseen. Esitys tuntuu myös oletettavan, että osa aikuiskoulutustuen saajista siirtyy opintotuen piiriin, mutta ei laske tälle kustannusvaikutusta.

Esitys viittaa tutkimuksiin, joiden mukaan aikuiskoulutustukijärjestelmän kustannukset ovat suuremmat kuin sen hyödyt. Tutkimusten käyttämä data on kuitenkin melko vanhaa eikä niissä näin ollen huomioida esimerkiksi vuoden 2020 uudistusta, joka lisäsi tuen käyttöä työn ohessa. Lisäksi tutkimukset sivuuttavat tuen positiiviset vaikutukset työssäjaksamiseen ja alanvaihtoihin. Teollisuusliiton arvion mukaan tuen lakkauttaminen lisää siirtymiä työttömyyteen ja työkyvyttömyyteen sekä vähentää alanvaihtoja ja työvoiman liikkuvuutta työmarkkinoilla ja heikentää jatkuvaa oppimista.

Esityksessä ei myöskään aidosti pohdita vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, joilla tuki kohdentuisi paremmin esimerkiksi koulutustason nostoon tai alanvaihtoihin ja lisäisi näin järjestelmän hyötyjä julkiselle taloudelle. Ilman korvaavaa tukimuotoa aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikeuttaa

jatkuvaa oppimista merkittäväällä tavalla. Lakkauttamisen sijaan aikuiskoulutustukea tulisikin kehittää ja uudelleen kohdentaa, jotta järjestelmä vastaisi paremmin työelämän tarpeeseen ja säilyttäisi nykyjärjestelmän positiivisia vaikutuksia työssäjaksamiseen.

On myös syytä huomauttaa, että aikuiskoulutustuen tavoitteena on ollut määritelmällisesti vastata teknologisen kehityksen ja globalisaation aiheuttamaan murrokseen työmarkkinoilla mahdollistamalla jatkuvaa oppimista. Siksi on kyseenalaista arvioida tuen vaikutuksia esimerkiksi ansiotason nousuun, kun tuelle ei koskaan ole sellaisia tavoitteita asetettukaan.

Siirtymäaika on kohtuuton ja lakkauttaminen ilman vaihtoehtoja tukimuotoa vastuutonta

Esityksen myötä aikuiskoulutustuki lakkaisi 1.8.2024 eikä tukea saisi enää 31.7.2024 jälkeen alkaviin opintoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaikki syksyllä 2024 alkavat koulutusohjelmat on suoritettava ilman aikuiskoulutustukea.

Hallitusohjelma julkaistiin kesällä 2023 ja näin opiskelemaan haluavat saivat tiedon suunnitelmasta aikuiskoulutustuen lakkauttamiseksi liian myöhään hakeutuakseen syksyllä 2023 alkaviin opintoihin. Nyt he eivät myöskään voi hakeutua syksyllä 2024 alkaviin opintoihin. Erityisen kohtuutonta tästä tekee se, että syksyllä alkavien koulutusten määrä on suurempi kuin keväisin.

Koska esityksessä on päädytty tuen lakkauttamiseen sen kehittämisen sijasta ja tuki on päätetty lakkauttaa hyvin lyhyellä siirtymäajalla, johtaa se tilanteeseen, jossa syksystä 2024 alkaen etuusjärjestelmästä puuttuu työmarkkinoilla olevien käyttöön tarkoitettu opintoetuuus. Samaan aikaan sosiaali- ja terveysministeriössä toimii työryhmä, joka pohtii työuran aikaista jatkuvaa oppimista aikuiskoulutustuen päättyessä. Työryhmän mahdollisesti esittämät lainsäädäntömuutokset tuskin ehtivät valmiiksi elokuuhun 2024 mennessä. Kun aikuiskoulutustukea saavan mediaanipalkalla tuki asettuu 1 587,89 euroon ja opintotuen suuruus on 279,38 euroa, kannustimet ja aidot mahdollisuudet työuran aikaiseen opiskeluun romahtavat. Samaan aikaan vaihtoehtoja mallia ei vielä ole saatu säädetyksi lakiin. Tämä jättää työuran aikaisen oppimisen tyhjän päälle pitkäksi aikaa.

Muita huomioita aikuiskoulutustukeen liittyvistä esityksistä

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia tiettyjen alojen työvoiman saatavuuteen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi sote-aloilla vanhustyöhön suuntautuvat tehtävät, puutarha-alan tai luonto- ja ympäristöalan tehtävät, joita suoritetaan huomattavan paljon aikuiskoulutustuella.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen saattaa vaikuttaa koulutuksen järjestäjäkenttään ja etenkin tiettyjen pienten, mutta paikallisesti tärkeiden alojen koulutukseen. Mikäli koulutus loppuu, sen uudelleenkäynnistäminen on myöhemmin hidasta ja hankalaa.

Esityksessä olisi syytä arvioida tarkemmin aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia esimerkiksi eri sosioekonomisten ryhmien mahdollisuuksiin jatkuvaan oppimiseen ja kannustimiin työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen.

Esityksessä opintojen suorittamista valotetaan vertaamalla aikuiskoulutustuella opiskelevia korkeakouluopiskelijoihin. Nämä kaksi ryhmää ovat kuitenkin hyvin erilaisia elämäntilanteiden, opiskelukyvyn ja työtilanteensa suhteen, eikä ryhmiä vertaamalla saada siksi uskottavia arvioita.

Esityksessä aikuiskoulutustuen lakkauttamisen negatiivisia vaikutuksia pyritään häivyttämään sillä, että aikuisopiskelijoiden poistuessa opiskelupaikan saa nuori vailla tutkintoa oleva. Kuitenkaan esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa aikuiskoulutustuen syrjäyttämisaikutus ei toimi näin suoraviivaisesti, jos lainkaan, kun aloituspaikkojen määrä ei ole rajattu yhtä voimakkaasti kuin korkeakoulutuksessa.

Lisäksi aikuiskoulutustuen tarkoitus on tukea jo työmarkkinoilla olevan väestön koulutustarpeita. Vaikka nuorten opiskelupaikat lisääntyisivätkin, jo työmarkkinoilla olevien osaamisen kehittäminen kärsii silti. Samaan aikaan OECD on arvioinut, että jopa joka neljäs työ Suomessa muuttuu merkittävästi seuraavien vuosikymmenien aikana. Työmarkkinoilla tarvitaan jatkuvaa oppimista, mutta aikuiskoulutustuen lakkauttaminen sen kehittämisen sijaan ei edistä työmarkkinoiden uudistumista ja työvoiman varautumista digitalisaatioon, vihreään siirtymään ja tekoälyyn.

Ammattitutkintostipendi

Ammattitutkintostipendi on koulutusjärjestelmän ainoa selkeästi työntekijäammateissa toimiville suunnattu tukimuoto, jolla palkitaan ammatillisen tutkinnon suorittajia. Näin se myös osaltaan parantaa jatkuvan oppimisen etuuksien kohdentumisongelmia. Teollisuusliitto vastustaa stipendin lakkauttamista.

Kun opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat vuonna 2022 työryhmän selvittämään jatkuvan oppimisen etuuksia, työryhmän loppuraportin mukaan ammattitutkintostipendin vaikuttavuudesta ei löytynyt lainkaan tutkimusta. Stipendin vaikuttavuutta ja kehittämisvaihtoehtoja tulisikin selvittää tarkemmin lakkauttamisen sijasta.

Vuorotteluvapaa

Teollisuusliitto vastustaa vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista. Hallituksen esitysluonnoksessa käytetty vuorotteluvapaan työllisyysvaikutuksia kuvaava tutkimus on vuodelta 2009, ja sen kohderyhmänä ovat olleet vuosina 1996 – 2003 vuorotteluvapaalla olleet henkilöt. Teollisuusliitto katsoo, että edellä mainitun tutkimuksen käyttäminen perusteluna ei ole perusteltua, sillä vuorotteluvapaan ehdot ovat muuttuneet tämän jälkeen.

Edellä mainitun tutkimuksen käyttäminen perusteluna on erityisen ongelmallista, kun huomioidaan työ- ja elinkeinoministeriön tekemän analyysi (TEM-analyyseja 101/2020), jonka mukaan vuonna 2018 vuorotteluvapaan sijaisuus oli kaikista lyhyen aikavälin työvoimapolitiittisista palveluista tehokkain työllistymisen kannalta. TEMin analyysin mukaan yli 60 prosenttia vuorotteluvapaan sijaisuuksien tehneistä oli löytänyt työpaikan avoimilta työmarkkinoilta kolmen tai kuuden kuukauden sisällä sijaisuuden päättymisestä. Vuorotteluvapaan sijaisuus on siis hyvä väylä työllistymiselle.

On myös syytä huomauttaa, että esityksessä todetaan, että vuorotteluvapaan lakkauttamisen pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia ei juurikaan ole.

Vuorotteluvapaan lakkauttaminen voi heikentää erityisesti ikääntyneiden työssäjaksamista ja vaikuttaa työurien pidentämistä. Kuten aikuiskoulutustuen lakkauttamisen osalta, myös vuorotteluvapaan lakkauttaminen vaikeuttaa työttömien työnhakijoiden työllistymistä, kun vuorotteluvapaansijaisiksi ei enää palkata työttömiä työnhakijoita.

Lopuksi

Teollisuusliitto huomauttaa, että hallituksen esitykselle annettu kolmen viikon lausuntoaika on valtioneuvoston säädösvalmistelun kuulemisohjeen vastainen. Kuulemisohjeen mukaan ”säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa”. Hallituksen esityksen lausuntoaika ajoittui lisäksi yleiseen lomakauteen, edellä mainitun kuulemisohjeen mukaan tämän pitäisi pidentää lausuntoaikaa: ”lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen”. Edelleen kuulemisohjeen mukaan lausuntoaika voi olla vain perustellusta syystä edellä mainittua lyhyempi. Nyt annettua kolmen viikon lausuntoaikaa ei ole hallituksen esityksessä tai lausuntopyynnössä perusteltu.

Malste Antti
Teollisuusliitto ry.