

Jatkuva oppiminen ja osaamisen kehittäminen

Komitean esittämien ongelmien kuvaus:

”Työelämä ja sen osaamisvaatimukset muuttuvat nopeasti. Osaamisen täydentäminen ja uudistaminen myös työuran aikana on välttämätöntä yhä useammalle. Ongelmana on erityisesti se, että opiskeluaikaista toimeentuloa turvataan useammalla etuusjärjestelmällä ja useamman toimijan tekemänä. Meillä on omat tukijärjestelmänsä nuorille, työttömille, työssä oleville, sairaille ja osatyökykyisille. Toimeenpanovastuu on etuudesta riippuen Kelalla, työvoimahallinnolla, työttömyyskassoilla, Työllisyysrahastolla, oppilaitoksilla tai työeläkelaitoksilla. Jokaisella etuudella on toisista poikkeavat myöntämisperusteet, etuusmäärät ja esimerkiksi etuuden enimmäiskestot. Koulutusta suunnittelevan on vaikea selvittää, mihin etuuteen hän on oikeutettu, mikä on etuuden määrä ja minkälaisella etuusyhdistelmällä hän voi suorittaa koulutuksensa.”

1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti hallituskaudella toteutetaan jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus. Kokonaistarkastelussa tulee ottaa huomioon koko koulutuspolun koulutuksen tarjonnan ja rahoituksen, sosiaaliturvan, muutosturvan, työttömyysturvan, omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen sekä osaamisen tunnistamisen niveltäminen uuteen järjestelmään. Parlamentaarisen ryhmän linjaukset valmistuivat 17.12.2020.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen yhtenä johtopäätöksenä on ollut, että tarpeet työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ovat mittavia eikä ole mahdollista, että kaikkiin jatkuvan oppimisen tarpeisiin voitaisiin julkisin varoin vastata. Jatkuvan oppimisen uudistaminen on toteutettava pääasiassa kehyksen sisällä. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että rajalliset julkiset voimavarat kohdennetaan yhteiskunnan ja työelämän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Osin tähän tavoitteeseen ollaan vastaamalla perustamalla Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (682/2021). Muun koulutusjärjestelmään sisältyvän koulutustarjonnan kohdentamisen parantamista koskeva keskustelu ja valmistelu ovat käynnissä.

Kokonaistarkastelu ulottuu kuitenkin myös etuuksiin. Kysymys onkin, missä määrin etuuksilla halutaan ja voidaan ohjata yksilöiden koulutuskäyttäytymistä – ja missä määrin kysymys on (myös) palveluista.

Opiskelua mahdollistavat etuudet ovat syntyneet ja niitä on kehitetty eri lähtökohdista mahdollistamaan opiskelua eri tilanteissa. Kullakin etuusmuodolla on sen tavoitteeseen ja käyttötarkoitukseen liittyviä ehtoja (opintotuessa esimerkiksi tuettavat opinnot, opintojen eteneminen, enimmäistukiaika; aikuiskoulutustuessa työhistoria, enimmäistukiaika ja tuettavat opinnot, työttömyysetuudessa tarkoituksenmukaisuusharkinta, ikä, enimmäistukiaika, opintoja koskevat edellytykset ja opintojen eteneminen). Tuen taso ja tuen tason määrittäminen vaihtelevat etuusmuodoittain.

Suhteellisen selkeä etuusjärjestelmä saattaa näyttäytyä kansalaiselle monimutkaiselta (mitä etuutta voisin saada), epäoikeudenmukaiselta (miksi viereisessä pulpetissa opiskellaan aikuiskoulutustuella, kun itse saan vain opintotukea) tai lamaanuttavalta (mitä jos opintojen aloittaminen johtaa etuuden menettämiseen).

Opintotukijärjestelmä on tarkoitettu ensisijaiseksi perusasteen opintojen jälkeisen opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavaksi tukijärjestelmäksi. Osaamisen kehittämistä tarvitaan kuitenkin myös työuran aikana. Käsitys yhden nuorena suoritetun tutkinnon tai osaamisen hankkimisesta ja riittävydestä on vanhentunut ja työ ja opiskelu limittyvät yhä enemmän keskenään. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että työnantaja vastaa henkilön työtehtäviin liittyvästä koulutuksesta ja osaamisen kehittämisestä. Henkilöstökoulutuksessa ja työpaikoilla oppiessa toimeentulon turvaa siten työnantajan maksama palkka.

Jos tietty koulutus ei ole työnantajan intresseissä, työnantajaa ei ole (yksinyrittäjät) tai opintoja ei ole mahdollista suorittaa työn ohessa, voi opintojen aikaista toimeentuloa rahoittaa aikuiskoulutustuella tai opintorahalla ja –lainalla.

Jos henkilö jää työttömäksi, voidaan opiskelun aikaista toimeentuloa turvata työttömyysetuuksilla. Työttömyysetuudella voi opiskella työvoimakoulutuksessa tai omaehtoisissa opinnoissa työttömyysetuudella tuettuna. Tämä edellyttää (yli 6 kk ja muissa kuin sivutoimisissa opinnoissa), että työnhakijalla on todettu koulutustarve ja koulutus on arvioitu tarkoituksenmukaisimmaksi keinoksi tukea työllistymistä.

Sairauden tai työkyvyttömyyden kohdatessa uuden ammatin voi opiskella tietyin edellytyksen myös työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutustuella. Myös esimerkiksi vuorottelukorvaus sekä perhe- ja eläke-etuudet mahdollistavat osaamisen kehittämisen. Nämä ovat kuitenkin syyperusteisia etuuksia, joiden pääasiallinen tai välttämättä toissijainen tarkoitus ei ole jatkuvan oppimisen edistäminen tai työmarkkinavalmiuksien parantaminen.

Tässä muistiossa kuvataan opintotuella ja aikuiskoulutustuella opiskelun ja työttömyysetuudella opiskelun mahdollisuuksia työuran aikaisen, jatkuvan oppimisen näkökulmasta. Muistion tarkastelun näkökulma kohdistuu ennen muuta aikuisiin opiskelijoihin, joilla on jo ensimmäinen tutkinto suoritettuna ja jotka täydentävät tai uusintavat osaamistaan työuransa aikana. On huomattava että, tämä tekee tarkastelunäkökulmasta erityisesti opintotuen osalta huomattavan kapean. Pääosa opintotuen saajista on kuitenkin päätoimisesti ensimmäistä tutkintoaan opiskelevia nuoria. Opintotukea käsitellään myös muissa komitean työn aikana valmistelluissa ja valmisteltavissa raporteissa.

2 Työuran aikaista opiskelua mahdollistavat etuudet

2.1 Aikuiskoulutustuki

Työntekijällä on laajat lakisääteiset oikeudet jäädä palkattomalle opintovapaalle. Merkittävin työuran aikaisen opiskelun ansiotulomenetyksiä korvaava etuusmuoto on aikuiskoulutustuki. Aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksenä on vähintään kahdeksan vuoden työhistoria.

Aikuiskoulutustukea ei ole tarkoitettu opintotuen korvaavaksi ensimmäisen tutkinnon suorittamisen aikaisen toimeentulon turvaksi vaan se on suunnattu nimenomaisesti työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ja päivittämiseen.

Aikuiskoulutustukea voi saada 15 kuukauden ajan yhden kerran työuran aikana ja sen voi käyttää joko yhtäjaksoisesti ja jaksoissa. Tukikuukaudet voivat kulua henkilön tuloista riippuen myös puolikkaina. Aikuiskoulutustuki on palkansaajille ansiosidonnainen etuus, jonka keskimääräinen suuruus oli vuonna 2020 noin 1500 euroa kuukaudessa. Aikuiskoulutustuen saajalla on mahdollisuus valtion takaamaan opintolainaan.

Tuen saannin edellytyksenä on julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa järjestettyjen opintojen suorittaminen ja näissä opinnoissa eteneminen. Tämän rajoituksen sisällä aikuiskoulutustuella voi opiskella hyvin vapaasti tutkintoon tai tutkinnon osiin tähtääviä opintoja ilman viranomaisen tai muun julkista tehtävää suorittavan tahon tekemää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tietyissä tapauksissa opintojen ammatillisuutta tarkastellaan suhteessa henkilön nykyiseen työhön tai ammattiin. Edellytys julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa opiskelusta ohjaa opintoja formaaliin koulutukseen. Pääosa aikuiskoulutustuella opiskelevista opiskelee tutkintotavoitteisesti. Aikuiskoulutustuen saannille on myös muita edellytyksiä, jotka koskevat palkansaajan kohdalla opintovapaavaatimusta, palkansaajan tai yrittäjän työhistoriaa ja opiskelusta johtuvaa tulojen vähentymistä.

Vain muutama prosentti vuosittain aikuiskoulutustukea saavista on yrittäjiä. Koska aikuiskoulutustuella korvataan päätoimisesta opiskelusta aiheutuvaa tulonmenetystä, aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksenä on, että verotettavien yritystoiminnan ansiotulojen pitää alentua koulutuksen takia tukiaikana vähintään kolmanneksella. Yritystoiminnan voi myös keskeyttää tilapäisesti opiskelun ajaksi. Yrittäjien aikuiskoulutustuki on aina perusosan suuruisen (n. 600e/kk) eikä se sisällä ansio-osaa. Lisäksi on mahdollista saada opintolainaa.

Ansiotyöstä saatavien tulojen ja aikuiskoulutustuen yhteensovittamista koskevat säännökset uudistettiin vuonna 2020. Näiden muutosten tavoitteena oli edistää palkansaajien mahdollisuutta samanaikaiseen työntekoon ja opiskeluun aikuiskoulutustuella. Aikuiskoulutustuen ansiotyön ja etuuden yhteensovittamista koskevien muutettujen säännösten tavoitteena on lisätä työllisyyttä myös opiskeluaikaisen työn tekemisen kautta.

Palkansaajien aikuiskoulutustuki rahoitetaan palkansaajien ja yrittäjien lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla. Yrittäjien aikuiskoulutustuen rahoittaa valtio.

2.2 Opintotuki aikuisopiskelijalle

Opintotukijärjestelmä on tarkoitettu ensisijaiseksi perusasteen opintojen jälkeen tapahtuvan opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavaksi tukijärjestelmäksi. Sen suurin käyttäjäryhmä ovat ensimmäistä tutkintoaan suorittavat nuoret, jotka eivät vielä ole kiinnittyneet työmarkkinoille. Opintotuki kannustaa päätoimiseen opiskeluun ja nopeaan valmistumiseen. Osa opintotuesta on valtion takaamaa pankkilainaa eli järjestelmään sisältyy myös opiskelijan omarahoitusosuus.

Opintotuki mahdollistaa päätoimisen opiskelun, kun muita rahoitusmuotoja ei ole käytettävissä:

- Päätoimiseen opiskeluun kannustetaan myöntämällä opintorahan lisäksi valtiontakaus opintolainalle.
- Pienituloisimmat opiskelijat ovat myös yleisen asumistuen piirissä, joka kattaa kohtuulliset asumismenot vähentäen osaltaan tarvetta lisäansioihin ja mahdollisesti opintoja pitkittävään työssäkäyntiin.
- Opintolainahyvitys kannustaa myös osaltaan päätoimiseen opiskeluun ja suorittamaan ensimmäisen korkeakoulututkinto määräajassa. Hyvitys vähentää myös opintojen jälkeen takaisinmaksettavaa velkataakkaa.
- Korkeakouluopintoihin tarkoitettu tukiaika riittää yleensä yhteen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon, ja muita opintoja voi opiskella rajattomasti.
- Opintotuessa ei ole ala- eikä yläikärajaa.
- Käytännössä tukea voi saada kaikilla koulutusasteilla opiskeluun alkaen aikuisten perusopetuksesta korkea-asteen jatko-opintoihin.

Opintotuki on tarkoitettu kattamaan opiskelun aikaisia elinkustannuksia. THL:n mukaan kuukausittainen opintoraha ja opintolaina kattavat yhden henkilön minimikulutuksen. Työelämästä tuleville aikuisopiskelijoille opintotukea voidaan pitää niukkana ja se (900 e/kk=250+650) jää alle keskimääräisen aikuiskoulutustuen (1 500 e/kk). Pelkkää opintotukea saavat ovat yleensä oikeutettuja myös yleiseen asumistukeen ja muihin etuuksiin, kuten esimerkiksi lasten hoidon tukiin.

Suurin osa aikuisopiskelijoista käyttää opintolainaa. Opintolainaa käytti 2019 noin 70 prosenttia 30 vuotiaista tai sitä vanhemmista opintotuen saajista. Opintolainahyvityksen on puolestaan saanut 1 500 yli 35-vuotiaista. Määrä on noin 7 prosenttia kaikista hyvityksen saajista. Hyvityksen saa ensimmäisen, määräajassa suoritettua korkeakoulututkinnon perusteella. Tyypillinen hyvitys on noin 30-20 prosenttia opintovelan määrästä.

Korkea-asteella tukiaika on enintään 70, 64 tai 54 kuukautta. 1.8.2017 ja sen jälkeen opintonsa aloittanut opiskelija voi saada kaikkiin korkeakouluopintoihin pääsääntöisesti tukea yhteensä enintään 54 kuukaudelle (6 lukuvuotta). Muussa kuin korkeakoulutuksessa tukiaikaa ei ole rajattu. Opintotukea voi saada sekä tutkinnon suorittamiseen että muihin vähintään kahden kuukauden pituisiin opintoihin aikuisten perusopetuksesta tieteellisiin jatko-opintoihin saakka. Pääsääntöisesti opintotuen saajat opiskelevat päätoimisesti julkisen valvonnanalaisessa koulutuksessa. Myös muuhun kuin julkisen valvonnanalaiseen koulutukseen voi saada opintotukea, jos se mm. vastaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista koulutusta. Koska opintotuki ei ole asumisperusteinen, tukea voi saada myös ulkomailla tapahtuvaan opiskeluun.

Käytännössä opintotuella voi opiskella työn ohella sivutoimisesti, koska tukikuukausia voi käyttää suhteessa työtuloihin. Aikuisopiskelijan tulorajoja on pidetty joissain yhteyksissä alhaisina. Jos opiskelija saa opintotukea 9 kuukaudelta, hänellä voi olla muita tuloja keskimäärin 1 000 euroa kuukaudessa, eikä sillä ole vaikutusta opintotukeen.

Opintotuki toimii aikuisopiskelijoilla usein viimesijaisena opiskelun tukimuotona. Opintotukea käytetään todennäköisesti silloin, kun ei ole oikeutta mihinkään ansaintaperusteiseen etuuteen. Opintotuki voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos työhistoria on liian lyhyt aikuiskoulutustuen

saamiseksi tai opintoja ei voida tukea työttömyysetuudella. Myös työvoiman ulkopuolelta tulevat saattavat käyttää opintotukea; maahanmuuttajat, pitkään työttöminä olleet henkilöt tai kotona lasta hoitaneet naiset esimerkiksi ovat potentiaalisia opintotuen käyttäjiä. Opintotukea voi käyttää myös aikuiskoulutustuen päätyttyä tai omaehtoiseen opiskeluun tarkoitetun työttömyysturvajakson päätyttyä opintojen loppuun saattamiseksi.

Opintotuki rahoitetaan valtion varoista.

2.3 Osaamisen kehittäminen työttömyysetuudella

Työttömän työnhakijan on mahdollista kehittää osaamistaan työttömyysetuutta saadessaan tietyin edellytyksin. Työttömyysturvan yhtenä tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuus on syyperusteinen etuus, jota maksetaan lähtökohtaisesti työttömyyden perusteella. Työttömyysetuutta voidaan maksaa vain erityistapauksissa muun päätoimisen toiminnan, kuten päätoimisen yritystoiminnan tai päätoimisten opintojen ajalta. Opintojen osalta lähtökohta on se, että opintotuki on päätoimisten opintojen aikaisen toimeentulon ensisijainen muoto.

Työttömän osaamisen kehittämiseen ja siihen osallistumiseen liittyy monenlaisia kannustimia:

- Työllistymismahdollisuuksien paraneminen itsessään kannustaa
- Taloudelliset kannustimet
 - a. toimeentulon perustana sama työttömyysetuus kuin työttömänä ollessa joko perusturvan tasoisena tai ansiosidonnaisena
 - b. lisäksi mahdollinen kulukorvaus (työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu kotoutujilla)
 - c. lisäksi mahdollinen aktiiviajan korotus (työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu)
- Työllistymistä edistävien palveluiden velvoittavuus (seuraamusuhka)
 - a. korvaukseton määräaika eli ns. karenssi voidaan asettaa työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytymisestä tai palvelun keskeyttämisestä (pl. työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu JTYPL:n¹ mukaisena) sekä työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnistä.

¹ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

Työttömyyden aikaisen opiskelun etuudet rahoitetaan valtion rahoitusosuudella ja palkansaajien ja työnantajien lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla.

Sivutoiminen opiskelu

Sivutoimiset opinnot työttömyysetuudella ovat mahdollisia kaikille työnhakijoille ilman työvoimaviranomaisen harkintaa ja hyväksyntää. Tutkintoon johtavat opinnot ovat työttömyysturvalain perusteella lähtökohtaisesti aina päätoimisia. Samoin päätoimisina pidetään lähtökohtaisesti esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on tutkinnon osan, ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen. Opinnot voidaan katsoa päätoimiseksi myös niiden laajuuden perusteella. Päätoimisena pidetään ammatillisia valmiuksia antavia opintoja, joiden laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä, kolme opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti. Jos opintojen laajuutta ei mitata opintopisteitä, opintoviikkoina tai osaamispisteinä, päätoimisena pidetään opintoja, joiden opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia. Muutoin päätoimisina pidetyt opinnot, kuten tutkintoon johtavat opinnot, voi osoittaa sivutoimiseksi opintojen kanssa samanaikaisella vakiintuneella työskentelyllä.

Työttömyysturvalainsäädännössä on verrattain selkeät rajat opintojen päätoimisuudelle. Usein on esitetty, että työttömyysetuuksilla opiskeluun liittyvä byrokratia ja opintojen pää- tai sivutoimisuusarviointista johtuva epävarmuus sekä viranomaisen tulkintojen vaihtelu ja ennakoimattomuus toimivat yksilön näkökulmasta ennemminkin lannistavasti kuin osaamisen kehittämiseen kannustavasti. Työttömyysturvabyrokratiaan liittyvistä ongelmista, kuten eri TE-toimistojen tulkintojen eroavaisuuksista, ei ole tutkimustietoa. Toisaalta jo se, jos ihmisten mielikuvissa asia näyttäytyy hankalalta ja lannistavalta on omiaan vähentämään halukkuutta hakeutua opintoihin työttömyysetuutta saadessaan. Jo tästä syystä asia tulee ottaa vakavasti, vaikka lainsäädännöllisesti opintojen päätoimisuusarviointiin ei pitäisi liittyä merkittäviä haasteita tai epäselvyyksiä. TE-toimiston tekemä opintojen sivutoimisuuden arviointi voi kertaluonteisesti johtaa etuuden maksun viivästymiseen ja säikäyttää joitakin työnhakijoita lopettamaan opinnot etuuden menettämisen pelossa.

Lyhytkestoiset opinnot

Lyhytkestoiset, enintään kuusi kuukautta kestävät, päätoimiset opinnot ovat mahdollisia 25-vuotta täyttäneille työttömille ilman työvoimaviranomaisen tekemää arviointia henkilön koulutustarpeesta. Opintojen tulee antaa ammatillisia valmiuksia tai tukea yritystoimintaa. Tätä edellytystä on tarkoitettu sovellettavan mahdollisimman laajasti. Lyhytkestoisia opintoja opiskelevalla säilyy yhä työttömän työnhakijan velvoitteet, kuten velvollisuus hakea- ja ottaa vastaan kokoaikatyötä.

Näissä ilman TE-toimiston harkintaa suoritettavissa opinnoissa opintojen enimmäiskesto toimii merkittävänä koulutusvaihtoehtoja rajaavana tekijänä. Tämä ei käytännössä mahdollista tutkintotavoitteista opiskelua, mutta osallistuminen lyhytkestoisiin työelämärelevantteihin koulutuksiin on työttömänä mahdollista ilman koulutustarveharkintaa kerran työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaa kohden.

Päätoiminen (ja erityisesti tutkintotavoitteinen) opiskelu

Työttömyysturvain mukainen päätoiminen opiskelu on edellä mainittuja lyhytkestoisia opintoja lukuun ottamatta riippuvaista TE-toimiston tekemästä tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Mahdollisia väyliä päätoimisiin opintoihin ovat työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot. Opiskelijan ei tarvitse olla näitä opintoja suorittaessaan työmarkkinoiden käytettävissä eli hänellä ei ole velvollisuutta hakea ja vastaanottaa työtä. Työttömyysetuudella tuetuissa omaehtoisissa opinnoissa on 25 vuoden ikäraja (pl. kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaiset opinnot). Ikärajoitus johtuu siitä, että työttömyysetuutta ei ole tarkoitettu opintotukea korvaavaksi etuudeksi.

Pääsy näihin opintoihin työttömyysetuudella tuettuna edellyttää TE-toimiston toteamaa koulutustarvetta. TE-toimiston arvioinnissa harkitaan myös sitä parantaisiko koulutus oleellisesti työnhakijan työllistymismahdollisuuksia ja onko opiskelu työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon sekä työvoiman kysyntätilanne että kyseisen alan koulutetun työvoiman tarjontatilanne. Työvoimakoulutuksen osalta oleellista on myös se, että henkilö täyttää koulutusohjelman ilmoitetut lähtötaso- ja pääsyvaatimukset. Työvoimakoulutuksen osalta opiskelijavalinnasta päättää TE-viranomainen yhteistyössä koulutuksen järjestäjän tai joissain tilanteissa työnantajan kanssa. Omaehtoisissa opinnoissa opiskelijaksi ottamisesta päättää koulutuksen järjestäjä yksin.

Työttömyysetuudella tuetut opinnot mahdollistavat joustavasti erinäisien opintojen suorittamista. Opinnot voivat olla ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon johtavia opintoja. Opinnot voivat myös olla korkeakoulututkintoon johtavia tai edellä mainittujen tutkintojen osien suorittamiseen johtavia opintoja. Ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus sekä avoimet korkeakouluopinnot ovat myös mahdollisia. Koulutuksen järjestäjän ei tarvitse olla julkisen valvonnan alainen oppilaitos eikä opiskeluilla ole säädetty vähimmäiskestoja. Edellytyksenä kuitenkin on, että opinnot ovat päätoimisia (pl. kotoutujat).

2.4. Taustalla olevien säännösten tarkoitus ja tavoitteet lyhyesti

Opintotukijärjestelmä on tarkoitettu ensisijaiseksi opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavaksi tukijärjestelmäksi ja se onkin pääasiallinen tukimuoto nuoren ensimmäisen tutkinnon hankkimisessa. Opintotuki on tarkoitettu kattamaan päätoimisen opiskelun aikaisia elinkustannuksia. Nuoria kannustetaan suorittamaan ensimmäinen tutkinto opintotuella muun muassa alle 25-vuotiaiden koulutukseen hakuvelvollisuudella ja rajaamalla muita etuuksia vain yli 25-vuotiaille. Opintolainan valtiontakaus vähentää osaltaan tarvetta opintoja pitkittävään työssäkäyntiin. Lisäksi opintolainahyvitys kannustaa suorittamaan korkeakoulututkinnon määräajassa pienentäen samalla opintovelkaa tuntuvasti.

Työelämästä tuleville aikuisopiskelijoille opintotukea voidaan pitää niukkana. Tyypillinen opintotuen saaja ei kuitenkaan ole ollut pitkään työelämässä. Pelkkää opintotukea saavat saattavat olla oikeutettuja myös yleiseen asumistukeen ja muihin etuuksiin. Opintorahan määrä on vajaa puolet

vähimmäismääräisestä aikuiskoulutustuesta, eikä sen mitoitus perustu mihinkään perusturvaetuuteen.

Työntekijällä on laajat lakisääteiset oikeudet jäädä palkattomalle opintovapaalle. Merkittävin työuran aikaisen opiskelun ansiotulomenetyksiä korvaava etuusmuoto on aikuiskoulutustuki. Aikuiskoulutustukea ei ole tarkoitettu opintotuen korvaavaksi ensimmäisen tutkinnon suorittamisen aikaisen toimeentulon turvaksi vaan se on suunnattu nimenomaisesti työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ja päivittämiseen. Siksi aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksenä on vähintään kahdeksan vuoden työhistoria.

Työttömän työnhakijan on mahdollista kehittää osaamistaan työttömyysetuutta saadessaan tietyin edellytyksin. Työttömyysturvan yhtenä tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuus on syyperusteinen etuus, jota maksetaan työttömyyden perusteella.

Työttömyysturvalain mukainen päätoiminen opiskelu on riippuvaista TE-toimiston tekemästä tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Mahdollisia väyliä päätoimisiin opintoihin ovat työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot. Pääsy näihin opintoihin työttömyysetuudella tuettuna edellyttää TE-toimiston toteamaa koulutustarvetta.

Sivutoimiset opinnot työttömyysetuudella ovat mahdollisia kaikille työnhakijoille ilman työvoimaviranomaisen harkintaa ja hyväksyntää. Opiskelun pää- ja sivutoimisuuden ratkaisee TE-toimisto.

Sairauden tai työkyvyttömyyden kohdatessa voi opiskella työkyvyttömyyseläkkeellä ja kuntoutustuella tietyin edellytyksin uuden ammatin.

3 Palvelujärjestelmän haasteet

Keskeisenä haasteena on, miten hajaantuneessa palvelujärjestelmässä pystytään tunnistamaan jatko- tai uudelleenopiskelun tai muun osaamisen kehittämisen tarve ja ohjaamaan henkilö tarkoituksenmukaisella tavalla täydentämään osaamistaan. Tämä edellyttää ennakoitietoa työelämän osaamistarpeista, monipuolista ja ajantasaista tietoa opiskelumahdollisuuksista ja toimeentuloon liittyvistä etuuksista sekä useissa tapauksissa henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa.

Eduskunta hyväksyi kesällä 2021 hallituksen esityksen perustaa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus toimii Opetushallituksen yhteydessä erillisyyksikkönä ja sen tehtävinä on työikäiselle väestölle suunnattujen ohjaus- ja neuvontapalveluiden ohjaus ja koordinointi, työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointi, koulutustarjonnan rahoittaminen ja alueellisten palveluverkostojen tuki. Palvelukeskus aloittaa toimintansa syksyllä 2021.

Työttömien palveluita ja työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää uudistetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut niin sanottua pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia koskevaa

hallituksen esitystä, jossa työnhakija hakisi työtä omatoimisesti ja saisi työnhakuunsa yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin. Lisäksi työnhakijan olisi haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu. Työnhakua ja tehostettua palvelua toteutettaisiin myös työvoimapalveluna toteutettavan koulutuksen aikana. Luonnos lainsäädäntömuutoksista oli lausuntokierroksella 15.8.2021 asti. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2021. Tavoitteena on, että muutokset tulisivat voimaan toukokuussa 2022.

4 Jatkuvan oppimisen esimerkitapaukset

Keskustelun jäsentämiseksi tarkastellaan seuraavassa aikuiskoulutustukea, opintotukea ja työttömyysetuutta jatkuvan oppimisen asiakasnäkökulmasta esimerkitapausten kautta. Tarkastelussa konkretisoituvat etuusmuotoihin liittyvät seuraavat keskeiset piirteet.

Opintojen sisältöön liittyvä tarveharkinta

Etuuksista työttömyysetuus sisältää aina koulutuksen sisältöön liittyvän tarveharkinnan; edellytyksenä on, että opintojen katsotaan olevan tarkoituksenmukaisin keino edistää työllistymistä.

Aikuiskoulutustuessa tai opintotuessa ei ole sisällöllistä tarveharkintaa.

Etuuden taso ja muodostuminen

Työttömyysetuus on luonteeltaan vakuutusperusteinen ja etuuden taso – myös jos on kyse opiskelusta – on kytköksissä työskentelyyn ja ansioihin muuta työttömyysturvaa vastaavalla tavalla. Sama koskee palkansaajan aikuiskoulutustukea. Aikuiskoulutustukea saavan on mahdollisuus nostaa valtion takaamaa lainaa.

Opintotuki on eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta suuruudeltaan sama kaikille, tarveharkinta toimii siten, että määrätyn rajan ylittävät tulot alkavat alentaa tukea. Merkittävä osa (yli 70%) opintotuesta on valtion takaamaa lainaa, mikä korostaa opiskelun investointiluonnetta. Opintotuen rajauksilla on pyritty nopeuttamaan opintoja ja vähentämään moninkertaista koulutusta korkeakouluissa. Rajauksia on perusteltu myös sillä, että aikuisopiskelijoille ja työttömille on muita paremmin soveltuvia opiskelun rahoitusmuotoja tarjolla. Ilman lainaa tuki on tasoltaan tässä käsitellyistä tuista matalin.

Tuen kesto

Aikuiskoulutustuella voi opiskella päätoimisesti 15 kuukautta ja työn ohessa opiskellen enintään 30 kuukautta.

Opintotuessa tukikuukausia ei ole rajattu toisen asteen opinnoissa. Korkeakouluopinnoihin myönnettävän opintotuen enimmäiskesto on pääsääntöisesti 54 kuukautta ja eräissä opinnoissa 57 kuukautta.

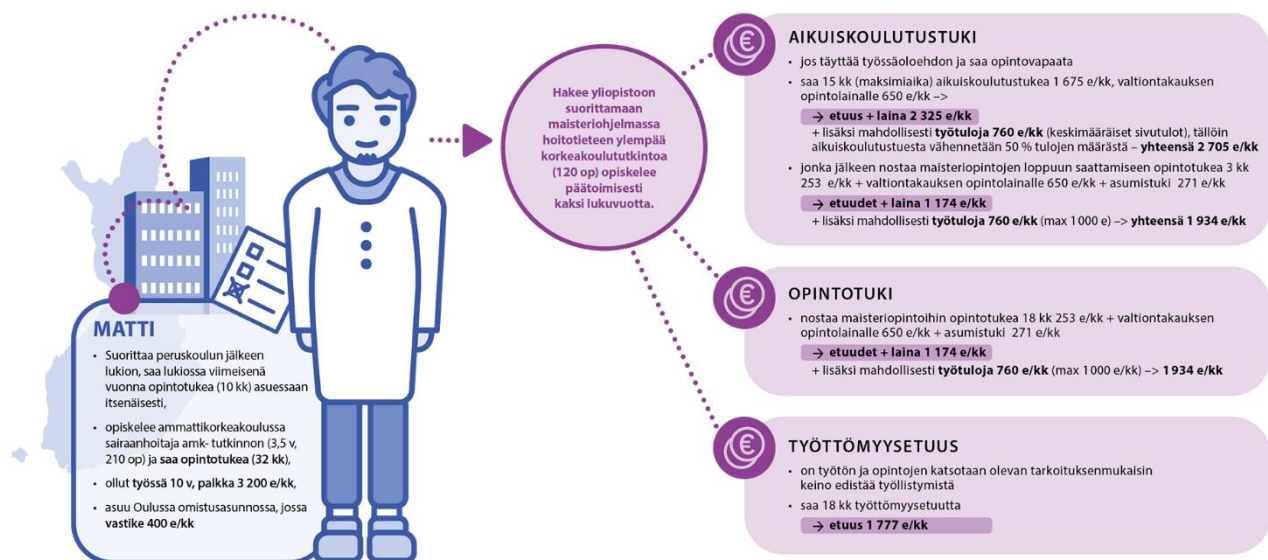
Työttömyysetuutta voi saada 24 kuukautta ajan yhtä opintokokonaisuutta kohden (peruskouluopinnoissa 48 kuukautta). Lisäksi enintään 6 kuukauden päätoimiset opinnot ja

sivutoimiset opinnot ovat mahdollisia, tällöin kuitenkin on voimassa työnhakuvelvoite. Työvoimakoulutuksessa ei ole enimmäiskestoja.

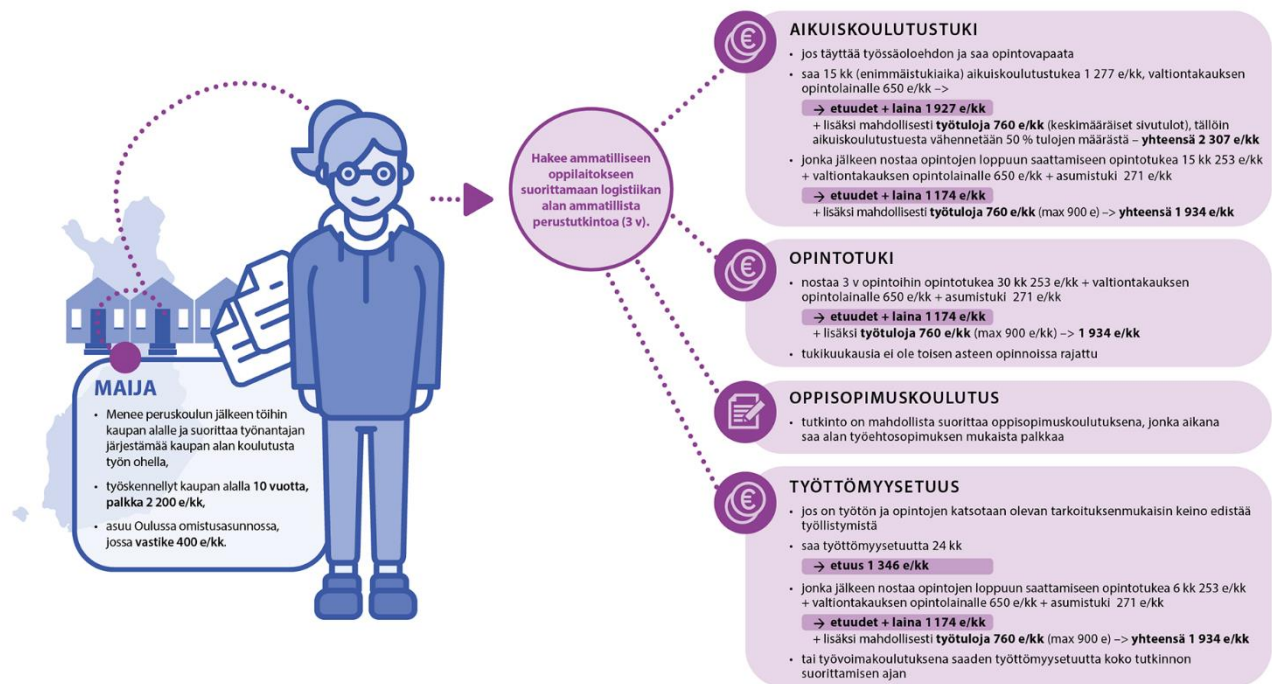
Samaan aikaan saatavat muut mahdolliset etuudet

Esimerkitapauksessa henkilöt voivat saada edellä mainittujen etuuksien lisäksi välttämättömien menojensa kattamiseen asumistukea ja toimeentulotukea. Toimeentulotuki on perhekohtainen ja asumistuki ruokakuntakohtainen. Kuvissa esitettyjen etuuksien euromäärät ovat Kelan laskureilla saatuja arvioita kuvassa esitettyjen reunaehto- ja tapauksessa.

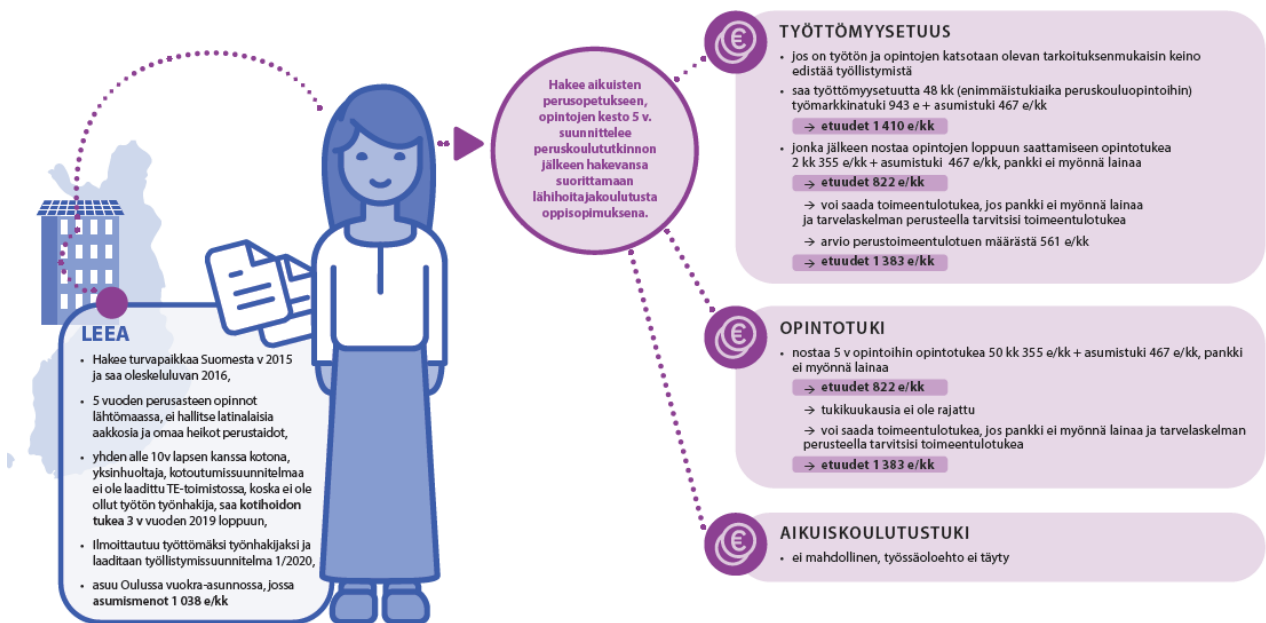
Toimeentulotuki on sosiaalihuollon viimesijainen harkinnanvarainen tuki, jota myöntää sekä Kela (perustoimeentulotuki) että kunta/sosiaalihuolto (täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki). Tuen suuruus on hyvin tapauskohtainen ja riippuu henkilön ja hänen perheensä kulloisistakin menoista sekä tuloista ja varoista. Oikeus tukeen ratkaistaan kuukaudeksi kerrallaan selvitysten perusteella.



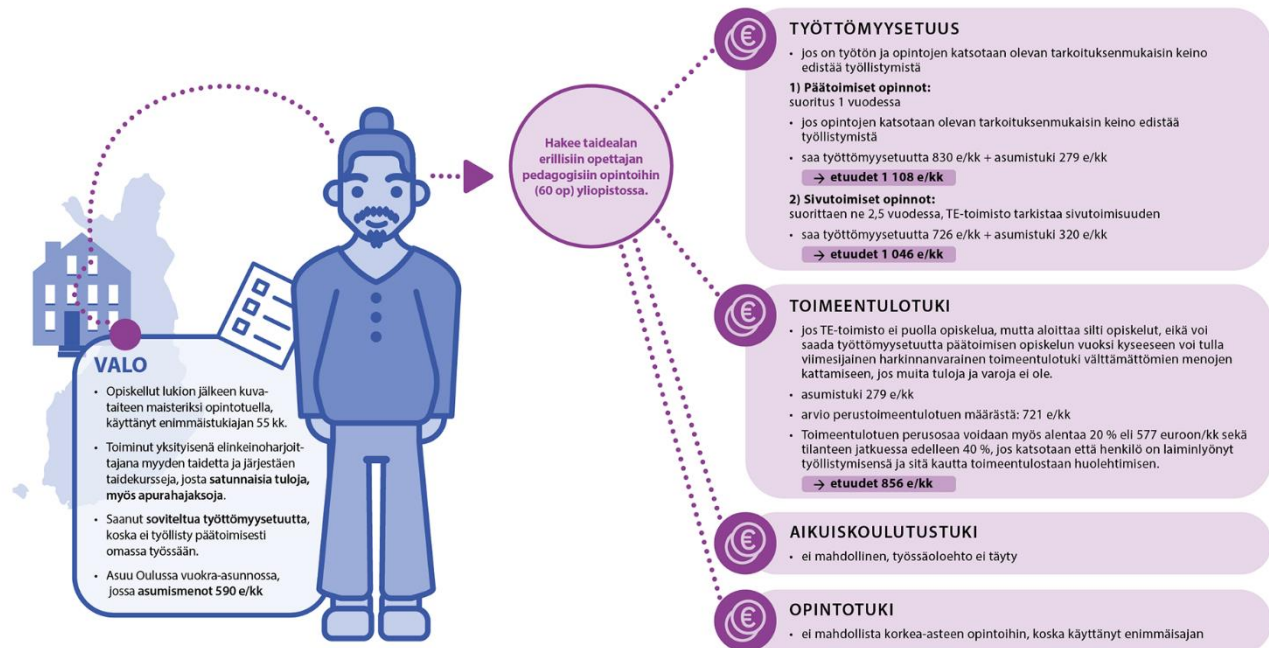
Kuva 1. MATTI, suorittaa yliopiston maisteriohjelmassa hoitotieteen ylempään korkeakoulututkintoon (2 lukuvuotta)



Kuva 2. MAIJA, suorittaa logistiikan alan ammatillisen perustutkinnon (3 lukuvuotta)



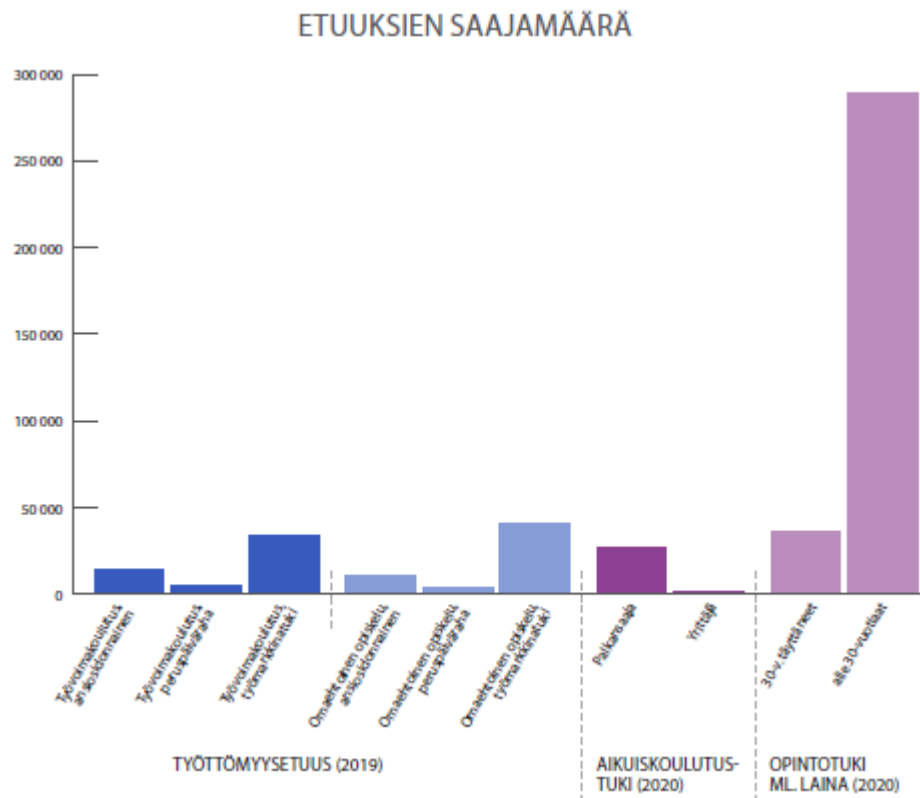
Kuva 3. LEEA, viisi vuotta perusasteen opintoja lähtömaassa, suorittaa peruskoulun aikuisten perusopetuksessa (5 vuotta)



Kuva 4. VALO, kuvataiteen maisteri, suorittaa taidealan opettajan pedagogiset opinnot (1 lukuvuosi tai sivutoimisena 2,5 lukuvuotta)

5 Saajamäärät ja menot

Jatkuvaan oppimiseen liittyviä saajamääriä ja etuusmenoja voi tarkastella eri näkökulmista. Tämä koskee erityisesti opintotukea. Tarkastelemalla 30-vuotta täyttäneitä pyritään seuraavassa kuvaamaan sitä, millaista roolia opintotuki työuran aikana tapahtuvassa jatkuvassa oppimisessa näyttelee. Tämä tarkastelu ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa opintotuen merkityksestä opintojen aikaisen toimeentulon turvaajana. Siksi seuraavassa on esitetty saajamäärät ja eurot myös kaikkien opintotuen saajien osalta.



Kuva 5. Etuuksien saajamäärä.

Aikuiskoulutustuen saajia oli ²noin 27 000, 30 vuotta täyttäneitä opintotuen saajia 36 000 ja työttömyysetuudella opiskelevia 107 000 (sisältäen työvoimakoulutuksen ja päätoimisen opiskelun ajalta työttömyysetuutta saavat). Työttömyysetuudella opiskelevista reilu 82 000 sai joko peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea.

² Työttömyysetuuksia koskevat luvut v 2019, aikuiskoulutustukea ja opintotukea koskevat luvut v 2020

Taulukko 1. Oppimisen etuudet.

OPPIMISEN ETUUKSET (2020)

	TYÖTTÖMYYSSETUUS (2019)				Omaehtoinen opiskelu:				AIKUISKOULUTUS-TUKI (2020)			OPINTOTUKI ML. LAINA (2020)		
	Työvoimakoulutus:													
	ansiosi-donnainen	peruspäiväraha	työmarkkinatuki	yhteensä	ansiosi-donnainen	peruspäiväraha	työmarkkinatuki	yhteensä	palkan-sajat	yrittäjät	yhteensä	30-v täyt-täneet	alle 30-vuotiaat	yhteensä
Tukiaika enintään	ei	ei	ei		24 kk ^{b)}	24 kk ^{b)}	24 kk ^{c)}		15 kk	15 kk				54 kk ^{d)}
Tukiaika keskimäärin	65	69	92		107	99	139							
Tuki keskimäärin €/kk	1 801	829 ³⁾	829 ³⁾		1 516	829 ³⁾	829 ³⁾		1 500	592		950 ⁴⁾	871	877
Saajamäärä	14 428	4 358	33 128	51 914	11 005	3 787	40 639	55 431	26 352	714	27 066	35 578	288 718	324 296
Kustannukset ME/v	77,5	14,2	141,6	233,3	83	14,2	224	321,2	183,3	2,3	185,6	46,6		451,8

1) Opintokokonaisuutta kohti, peruskouluopinnot 48 kk. Lisäksi enintään 6 kk päätömiset opinnot ja sivutoimiset opinnot mahdollisia, työnhakuvalvoja säilyy.

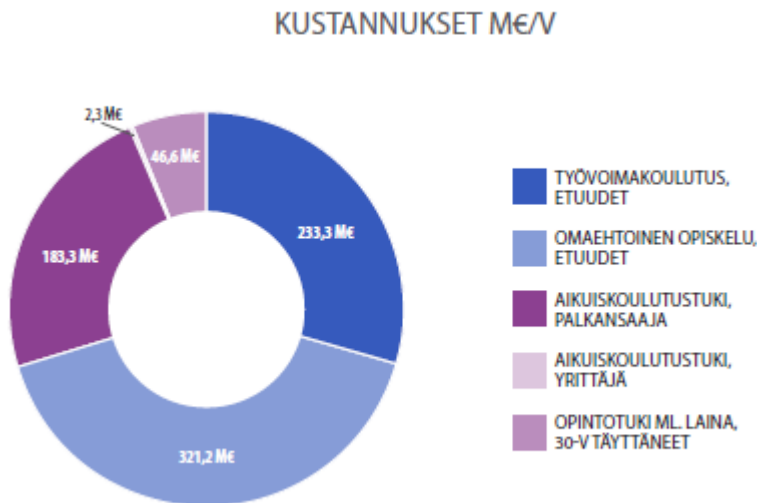
2) Korkeakouluissa 54 kk enimmäistukiaika 1.8.2017 ja sen jälkeen aloittaneilla. Sitä ennen aloittaneilla joko 64 tai 70 kk. Toisen asteen opinnoissa tukiaikaa ei ole rajattu.

3) Vuoden 2021 peruspäiväraha/työmarkkinatuki korotettuna työvoimapolun ajalta, ilman korotusta 726 e/kk

4) Keskimääräinen opintoraha ja lainantekaus

Myös kustannuksia tarkasteltaessa suurimmat menot, noin 554 miljoonaa euroa, aiheutuvat työttömyysetuuksista. Aikuiskoulutustuen kustannukset olivat noin 186 miljoonaa euroa ja 30 vuotta täyttäneiden opintotukimenot (opintoraha ja asumismenot) 47 miljoonaa euroa.

On kuitenkin huomattava, että mikäli opintotukea tarkastellaan kokonaisuutena, niin se on saajamäärältään ehdottomasti suurin; opintotukea sai vuonna 2020 yhteensä 324 000 opiskelijaa. Kaikki opintotukimenot olivat 2020 noin 600 milj. euroa, josta 30-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus on arviolta 70 miljoonaa sisältäen opintoraha- ja asumislisämenojen lisäksi myös lainamenot (opintolainahyvitys ja takausvastuut) sekä koulumatkatuki- ja ateriatukimenot. Opintotukimenoja ei ole eriteltävissä opintojen aloitustiän mukaan, joten summassa on mukana myös alle 30-vuotiaanakin aloitetuista opinnoista aiheutuvat menot. Tukikuukausien määrä opintojen aloitustiän mukaan edellyttäisi erillisselvitystä.



Kuva 6. Oppimisen etuuksien kustannukset.

6 Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen ryhmän etuuksia koskevat linjaukset

Osana jatkuvan oppimisen parlamentaarisen ryhmän 17.12.2020 linjauksia esitettiin myös etuuksia koskevia keskeisiä toimenpiteitä. Parlamentaarinen ryhmä totesi, että etuusjärjestelmiin tehtävillä muutoksilla voidaan osaltaan tukea jatkuvan oppimisen uudistuksen keskeisiä tavoitteita, kuten osaamistason nostamista ja aliedustettujen ryhmien osaamistason ja osallistumisen lisäämistä.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen ryhmän linjaukset:

- **Kehitetään työttömien opiskelumahdollisuuksia.** Osana työttömien kokonaisuutta kehitetään työttömyysturvajärjestelmää siten, että työttömällä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet opiskella työttömyysetuutta menettämättä ja ilman opintojen päätoimisuuden arviointia. Tavoitteen saavuttamiseksi tarkastellaan työttömyysturvain päätoimisuuden opiskelun määritelmää ja sen mahdollista muuttamista. Lisäksi arvioidaan työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen enimmäistukiajan pidentämistä perusasteen jälkeistä tutkintoa vaille olevien työttömien kohdalla.
- **Opintotuen kehittämisen yhteydessä arvioidaan mahdollisuuksia kehittää sitä tukemaan nykyistä paremmin jatkuvaa oppimista.** Tarkastelun kohteena ovat tällöin mm. mahdollisuus lisätukikuukausiin uusissa korkeakouluopinnoissa, opintotuen tulorajat ja oikeus opintolainahyvitykseen muussakin kuin ensimmäisessä tutkinnossa.
- **Etuusjärjestelmää tarkastellaan aliedustettujen ryhmien näkökulmasta.** Aliedustettujen ryhmien, kuten pk-yrittäjien, itsensä työllistäjien, heikkojen perustaitojen varassa olevien tai maahanmuuttajien osaamisen kehittämisen edellytyksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Aliedustettujen ryhmien tarpeisiin on kehitetty perustaitoja ja opiskelutaitoja vahvistavia opintoja. Toimenpiteessä 9 on esitetty edelleen kehitettäväksi orientoivia, motivoivia, valmentavia ja perustaitoja vahvistavia opintoja tutkintokoulutuksen yhteyteen. Samalla on tarkasteltava tällaisten opintojen aikaisen toimeentulon kysymyksiä.

7 Lopuksi

Jatkuvan oppimisen etuuksia koskevassa jatkotyössä tuotetaan kannanottoihin ratkaistava ongelmakokonaisuus 5.1, jossa määritellään mikä on ratkaistava ongelma ja mikä on sen ratkaisun tavoite sekä peruslinjaukset, joiden pohjalta ratkaisuja lähdetään etsimään.

Jatkotyössä pohdittavia kysymyksiä voivat olla esimerkiksi:

- Jatkuvan oppimisen uudistuksessa on tavoitteena tukea työelämän muutosta osaamisen kehittämisen interventioilla ennen työttömäksi jäämistä. Toimivatko nykyiset etuudet riittävästi tähän suuntaan?
- Onko osaamisen kehittäminen työttömyyden hoidon keinovalikoimassa jatkossakin yhtenä keinona, jolloin siihen sisältyy tarveharkinta kuten muihinkin työllisyyden hoidon keinoihin. Tällöin kysymys on tarveharkinnan osuvuudesta ja läpinäkyvyydestä. Toimiiko tarveharkinta tällä hetkellä hyvin?
- Kohdentuvatko etuudet yhteiskunnan ja työelämän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla? Ottavatko ne riittävästi huomioon 1) työelämässä tapahtuneet muutokset ja 2) muuttuvat/muuttuneet väestön osaamisen kehittämisen tarpeet (esimerkiksi vain alemman perusasteen tai sitä vähemmän opintoja suorittaneet ml. luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat)?
- Miltä osin etuuksien moninaisuutta koskevaan epäselvyyteen on mahdollista vastata tiedon löytymistä ja ohjausta parantamalla (mm. jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus)?