

Etuusjärjestelmät osana jatkuvan oppimisen järjestelmää

Suomalaisten osaaminen ja osallistuminen aikuiskoulutukseen on kansainvälisesti katsottuna hyvällä tasolla. Osaamisen kehittäminen on kuitenkin kasautunut voimakkaasti. Keskeinen haaste on se, että ne henkilöt, jotka koulutuksesta eniten saattaisivat hyötyä, eivät nykyisin osallistu riittävässä määrin osaamisen kehittämiseen. Heikot perustaidot omaavien osallistuminen työhön liittyvään koulutukseen on kansainvälisessä vertailussa hyvää tasoa, vaikkakin vähäisempää kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa erot heikon osaamistason, keskitason ja vahvemman osaamistason omaavien henkilöiden aikuisiällä kouluttautumisessa ovat OECD-maiden suurimpia.

Perusasteen varaan on jäänyt vuosittain noin 15 prosenttia ikäluokasta, joka on johtanut kumuloituessaan siihen, että noin 300 000 iältään 30-60-vuotiaasta henkilöä on tällä hetkellä työmarkkinoilla pelkällä perusasteen koulutuksella. He tekevät muita useammin työtehtäviä, joiden ennakoitaan korvautuvan automatisaation myötä.

Haasteisiin vastaamiseksi suomalaisen jatkuvan oppimisen järjestelmän on sopeuduttava muuttuvan työelämän mukana. Työikäisen väestön osaamistasosta huolehtiminen on keskeinen tekijä suomalaisen hyvinvoinnin ja Suomen kilpailukykyyn kehittymisen näkökulmasta. Yksilöiden kykyyn ja haluun kehittää osaamistaan vaikuttavat monenlaiset tekijät kuten esimerkiksi motivaatio, aikaisemmat oppimiskokemukset, oma käsitys itsestään oppijana, koulutustarjonta ja taloudelliset kannustimet.

Tässä muistiossa tarkastellaan mikä on etuusjärjestelmien merkitys aikuisväestön kouluttautumiseen liittyvissä haasteissa ja miten nykyiset etuusjärjestelmät mahdollistavat osaamisen kehittämisen aikuisiällä. Lisäksi hahmotellaan etuusjärjestelmien kehittämisen suuntaviivoja.

Etuusjärjestelmien merkitys haasteiden ratkaisussa

Koulutukseen osallistumisesta aiheutuu yksilölle erilaisia kustannuksia. Työvoimaan kuuluvan aikuisopiskelijan kannalta merkittävä kustannus syntyy opintojen ajalta menetetyistä ansiotuloista. Kustannus on suurin silloin, jos henkilö on kokonaan poissa työstä opiskelun ajan. Näitä ansiomenehtyksiä voidaan korvata erilaisilla opiskelun aikaisen toimeentulon mahdollistavilla etuuksilla. Opinnotkijärjestelmä on tarkoitettu ensisijaiseksi opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavaksi tukijärjestelmäksi. Lisäksi jo jonkin aikaa työelämässä olleiden osaamisen kehittämistä voidaan tukea aikuis-koulutustuella ja työttömien opiskelun aikaista toimeentuloa voidaan turvata työttömyysetuuksilla.¹

Heikot perustaidot omaavien aikuisten osallistumisen lisääminen

- estääkö etuusjärjestelmä joitakin osallistumasta koulutukseen?
- missä määrin etuuksilla voidaan kannustaa oppimaan?

OECD:n PIAAC-tutkimuksen (2012/2015) mukaan 55 prosenttia 25-64-vuotiaista osallistui työhön liittyvään osaamisen kehittämiseen. Tutkimuksen mukaan 20 prosenttia niistä, jotka osallistuivat osaamisen kehittämiseen olisi halunnut osallistua vielä enemmän. Niistä 45 prosentista, jotka eivät osallistuneet koulutukseen 10 prosenttia olisi halunnut osallistua, mutta ei syystä tai toisesta pystynyt osallistumaan. Valtaosa niistä, jotka eivät osallistuneet koulutukseen, noin 35 prosenttia kaikista 25-64-vuotiaista, ei eri syistä (mm. motivaation puute) halunnutkaan osallistua.

¹ Tässä muistiossa ei käsitellä tarkemmin kuntoutuksen aikaisia toimeentulokorvauksia. Lukuisat muutkin etuudet mahdollistavat osaamisen kehittämisen. Näitä ovat muun muassa vuorottelukorvaus sekä perhe- ja eläke-etuudet. Nämä ovat syyperusteisia etuuksia, joiden pääasiallinen tai toissijainen tarkoitus ei ole jatkuvan oppimisen edistäminen tai työmarkkinavalmiuksen parantaminen.

Niistä työikäisistä, joilla perustaidot ovat heikot, työhön liittyvään koulutukseen osallistui 29 prosenttia. Osallistuneita, jotka olisivat halunneet osallistua enemmän, oli 7 prosenttia. Niitä jotka olisivat halunneet osallistua, mutta jotka eivät pystyneet, oli 10 prosenttia. Kahteen motivoituneeseen ryhmään kuului siis noin 17 prosenttia. Niitä jotka eivät osallistuneet eivätkä halunneet osallistua oli tässä ryhmässä peräti 61 prosenttia.

On epäselvää, missä määrin taloudellisilla kannusteilla pystytään alentamaan kouluttautumisen esteitä ja vaikuttamaan kouluttautumishalukkuuteen erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, jotka lähtökohtaisesti eivät ole motivoituneita kehittämään osaamistaan. PIAAC-tutkimuksen mukaan taloudelliset syyt ovat pääasiallinen osallistumiseste 9 prosentilla heikot perustaidot omaavista, kun keski- ja korkean taitotason ryhmässä taloudelliset syyt ilmoitti pääesteeksi 2 prosenttia. Tämä viittaa siihen, että taloudelliset kannusteet voisivat edistää heikot perustaidot omaavien koulutukseen osallistumista.

Kaikissa tilanteissa ei ole kysymys yksilön omasta halukkuudesta opiskella, vaan joissakin tilanteissa mahdollisuus opiskella etuudella sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tällöin on myös tärkeää, että tarkoituksenmukaisuusharkintaan kytkeytyvä palvelujärjestelmä ohjaa, kannustaa ja tarvittaessa velvoittaa osaamisen kehittämiseen ja näin työllistymismahdollisuuksien parantamiseen. Monissa yhteyksissä, kuten OECD:n Suomen jatkuvan oppimisen järjestelmää koskevassa selvityksessä², korostetaan ratkaisujen hakemista kokonaisvaltaisen ohjauksen, etsivien palveluiden ja räätälöidyn koulutustarjonnan kehittämisestä. Etuusjärjestelmä ei näyttäyty selvityksissä keskeisenä pullonkaulana tai haasteena Suomen järjestelmässä.

Aikuiskoulutukseen osallistumisen esteet vaikuttavat olevan kansainvälisesti vertailtuna Suomessa matalat. Yhteiskunta tukee jatkuvaa oppimista merkittävästi. Koulutus on käyttäjälleen joko useimmiten maksutonta tai edullista ja oppimisen aikaista toimeentuloa tuetaan monenlaisilla etuuksilla.

Koulutuksen kasautuminen

Suomessa erot heikon osaamistason ja keskitason tai vahvemman osaamistason omaavien aikuiskoulutukseen osallistumisessa ovat OECD-maiden suurimpia. Työttömien, erityisesti pitkäaikaistyöttömien, 55 vuotta täyttäneiden ja matalampipalkkaisten osallistuminen on vähäisempää kuin työllisten, 25-54-vuotiaiden ja hyvätuloisten.

Koulutustasoeroista johtuva osaamiskuilu siis syvenee työuran aikana ja osaamisen kehittäminen kasautuu voimakkaasti jo ennestään korkeakoulutetuille. Esimerkiksi vuonna 2018 aikuiskoulutustuella opiskelevista lähes puolella oli jo ennestään jonkinlainen korkeakoulututkinto. Aikuiskoulutustuki kohdentuuikin merkittävässä määrin niille henkilöille, jotka opiskelevat toista korkeakoulututkintoa. Tämä on todennäköisesti yleisintä sosiaali- ja terveysalalla, jolle on ominaista tiukat kelpoisuusvaatimukset, joiden täyttäminen edellyttää tietynlaista tutkintoa. On myös muistettava, että aikuiskoulutustuki on mahdollistava etuus. Tuki ei itsessään rajaa minkään ammattiryhmän tai opintotaustan omaavia ihmisiä pois tuen piiristä.

² OECD (2020), Continuous Learning in Working Life in Finland, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris. Saatavilla: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/continuous-learning-in-working-life-in-finland_2ffcfe6-en

Työnhakija ei voi opiskella omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna ilman työvoimaviranomaisen tekemää koulutustarve- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa³. Käytännössä tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että jos henkilöllä on esimerkiksi relevantti (korkeakoulu)tutkinto, ei hänellä tulisi olla mahdollisuutta opiskella uutta tutkintoa työttömyysetuudella tuettuna.

Tiettyjen ryhmien aktiivinen työuran aikainen osaamisen kehittäminen ja -ylläpito eivät itsessään ole haaste tai ongelma. Joidenkin ryhmien kouluttautumismahdollisuuksien rajoittaminen ei kannusta koulutustarpeessa olevia hakeutumaan koulutukseen. Kuitenkin, kun heikompien osaamistason henkilöiden osallistumista pyritään nostamaan, on samalla mietittävä asiaa julkisen talouden ja resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentumisen näkökulmista.

Yksilöiden kannusteet osallistua ”oikeaan” koulutukseen

- ohjaako etuusjärjestelmä epätarkoituksenmukaisesti tutkintotavoitteiseen koulutukseen?

OECD:n näkemyksen mukaan nykyiset kannustimet ohjaavat henkilöitä osallistumaan formaaliin koulutukseen, kuten tutkintotavoitteeseen korkeakouluopiskeluun⁴. Tästä näkökulmasta käsin katsottuna OECD suosittelee tarkastelemaan etuuksien myöntökriteereitä, jotta ne mahdollistaisivat paremmin non-formaaliin koulutukseen osallistumisen. Tällä hetkellä työttömän on käytännössä mahdollista opiskella muita kuin formaaleja koulutuksia sivutoimisin opintoina, lyhytkestoisesti (enintään 6kk kestäviä opintoja) päätoimisesti tai työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina enintään 24 kuukautta. Työssä olevien ensisijaisesti käyttämä etuus aikuiskoulutustuki ei samalla tavalla mahdollista non-formaalia kouluttautumista.

Syitä siihen miksi opiskelijat hakeutuvat tutkintotavoitteisiin opintoihin on paljon muitakin. Syitä voi olla esimerkiksi lyhyiden työelämärelevanttien koulutuksien puute tai markkinaehtoisen koulutustarjonnan kalleus. Samoin julkisen sektorin ja tiettyjen alojen ehdottomat kelpoisuusvaatimukset edellyttävät tietyn tutkinnon suorittamista. Työelämässä ei myöskään välttämättä tunnusteta erilaisia muita suorituksia ja yleisemminkin asenteilla on merkitystä.

OECD:n mukaan Suomessa tulisi tutkia mahdollisuuksia kohdentaa etuuksia nykyistä vahvemmin työmarkkinoiden kannalta relevanttiin koulutukseen. Etuuksien kohdentumiseen voidaan vaikuttaa ainakin kolmella tavalla:

- 1) Lisäämällä etuusjärjestelmiin tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja vahvistamalla olemassa olevia tuen myöntämiseen liittyvän työvoimapolitiittisen arvioinnin perusteita.

³ Työttömyysetuudella tuetulla työnhakijan omaehtoisella opiskelulla viitataan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuun opiskeluun. Näiden ajalta maksetaan työttömyysetuutta työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetyllä tavalla. Lisäksi työnhakija voi opiskella sivutoimisesti menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Vuoden 2018 alusta lukien 25 vuotta täyttäneillä työnhakijoilla on ollut mahdollisuus opiskella myös päätoimisia opintoja työttömyysetuutta menettämättä, jos opintojen kesto on enintään kuusi kuukautta. Tähän mahdollisuuteen ei liity TE-toimiston tekemää koulutustarveharkintaa.

⁴ OECD:n käyttämän määritelmän mukaan **Formaali** eli muodollinen tai virallinen oppiminen on aina tavoitteellista, strukturoitua ja sitä tarjoaa yleensä koulu tai joku muu koulutusorganisaatio ja koulutuksen kesto on vähintään yksi lukukausi. Formaali koulutus on usein tutkintotavoitteista. **Non-formaali** oppiminen ei johda tutkintoon. Se on yleensä strukturoitua (tavoitteet, aika ja paikka, oppimisen tuki / ohjaus jne.) koulutusta, joka voi olla esimerkiksi lyhyitä kursseja, seminaareja tai täydennyskoulutusta. Non-formaali koulutus on joko lyhytkestoista tai julkisen valvonnan alaisten oppilaitosten ulkopuolista toimintaa.

- ⇒ Tarkoittaa käytännössä tarkempaa määrittelemistä sen suhteen mitä etuuksilla on mahdollista opiskella
- ⇒ Esimerkiksi aikuiskoulutusetuuksien käytön rajaaminen työvoimapula-aloille opiskeluun tai opintoihin, joiden tavoitteena on koulutustason nostaminen
- ⇒ Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun työvoimapolitiittisten perusteiden ja/tai soveltamiskäytännön tarkentaminen tarvittaessa

2) Kehittämällä ohjauspalveluita

- ⇒ OECD:n arvion mukaan ohjauspalveluiden saatavuudessa on Suomessa aukkoja. OECD nostaa esiin muun muassa TE-hallinnon käytettävissä olevat resurssit.
- ⇒ Palvelujärjestelmän tulisi ohjata tehokkaasti puutteellisen tai puuttuvan osaamisen vuoksi työttömyysriskin tai pitkittyvän työttömyyden riskin piirissä olevia henkilöitä parantamaan työllistymismahdollisuuksiaan kouluttautumalla silloin, kun tämä on tarkoituksenmukainen tapa parantaa työllistymisestä.
- ⇒ Tarvittaessa ohjauksessa hyödynnetään olemassa olevia velvoitteita, mukaan lukien työttömyysturvan menettämisen uhkaa.

3) Sitomalla etuuksien taso ja/tai kesto koulutuksen työelämärelevanssiin.

- ⇒ Esimerkiksi tuen porrastaminen eri perustein

Edellä kuvatut keinot edellyttävät tarkkaa ja ajantasaista ennakoitietoa työvoima- ja osaamistarpeista. Työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan pääosin alueellisia. Tällä hetkellä yhtenä haasteena on ollut ennakoitiedon hyödyntämisen mekanismien heikkous.

Työssä olevien mahdollisuus ja kannusteet osaamisen kehittämiseen

Henkilöstökoulutuksessa ja työpaikoilla oppiessa toimeentulon turvaa työnantajan maksama palkka. Työllisyyden ja julkisen talouden näkökulmasta olisi tärkeää, että ihmiset eivät olisi pitkiä aikoja kokonaan poissa työstä opintojen takia, vaan opintojen ja työn yhteensovittaminen olisi mahdollista. Jonkinlaisena lähtökohtana voidaan pitää myös sitä, että työnantaja vastaisi henkilön työtehtäviin liittyvästä koulutuksesta ja osaamisen kehittämisestä. Jos tietty koulutus ei ole työnantajan intresseissä eikä opintoja voi suorittaa työn ohessa, voi opintoja rahoittaa muun muassa aikuiskoulutustuella, opintotuella ja –lainalla ja erilaisilla apurahoilla. Etuudet mahdollistavat myös esimerkiksi alan tai ammatinvaihtotilanteet.

Työssä oleville opiskelun kustannukset menetettyjen ansiotulojen muodossa voivat olla erityisen korkeat ansiosidonnaisesta aikuiskoulutustuesta huolimatta verrattuna esimerkiksi sellaiseen työttömyyden, jolla välittömänä vaihtoehtona ei ole kokoaikatyöhön siirtyminen. Myös yksilön kannalta on kannustavaa, jos opiskelun ja työn yhdistäminen on joustavaa ja taloudellisesti kannattavaa. Tähän suuntaan aikuiskoulutustukea on jo kehitetty⁵.

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

⁵ Aikuiskoulutustukeen on tehty muutoksia, joiden tavoitteena on parantaa työntekijöiden mahdollisuutta opiskella aikuiskoulutustuella työnteon rinnalla. Lakimuutos tuli voimaan 1.8.2020. Ks. tarkemmin HE 15/2020 vp.

turvaksi vaan se on suunnattu nimenomaisesti työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ja päivittämiseen.

Aikuiskoulutustukea voi saada 15 kuukauden ajan yhden kerran työuran aikana, jonka voi käyttää joko yhtäjaksoisesti ja jaksoissa. Aikuiskoulutustuki on palkansaajille ansiosidonnainen etuus, jonka keskimääräinen suuruus on reilu 1400 euroa kuukaudessa. Aikuiskoulutustuen saajalla on mahdollisuus opintolainaan ja valtion lainatakaukseen.

Opintovapaata ja aikuiskoulutustukea voidaan myöntää pääasiallisesti opiskeluun julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa. 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.

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. Yrittäjän pitää itse arvioida tulonalennus opiskelun aikana. Tulojen alenema tarkistetaan vasta verotuksen valmistuttua. Kokonaisuudessaan tämä on pitkä ja monimutkainen prosessi varsinaisen päätöksen tullessa vasta verotuksen myötä. Yritystoiminnan voi myös keskeyttää tilapäisesti opiskelun ajaksi. Yrittäjien aikuiskoulutustuki on aina perusosan suuruinen (n. 600e/kk) eikä se sisällä ansio-osaa. Lisäksi on mahdollista saada myös opintolainaa.

Opintotuki aikuisopiskelijalle

Opintotuki mukaan lukien opintolainaa on tarkoitettu kattamaan opiskelun aikaisia elinkustannuksia. THL:n mukaan kuukausittainen opintotuki mukaan lukien laina kattaa yhden henkilön minimikulutuksen. Työelämästä tuleville aikuisopiskelijoille opintotukea voidaan pitää niukkana ja se (900 e/kk=250+650) jää määrällisesti alle keskimääräisen aikuiskoulutustuen (1 400 e/kk). Tyypillinen opintotuen saaja ei 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.

Opintoraha ei kata elinkustannuksia, vaan suurin osa myös 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 korkeakoulututkinnon perusteella, joten se näyttäisi jossain määrin tukevan myös aikuisten koulutustason nostoa. Myös merkittävä ammattikorkeakoulussa opiskelevien aikuisikäisten opintotuen saajien osuus kertonee samaa.

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. Myöskin työvoiman ulkopuolelta tulevat voivat 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 tarkoitettua työttömyysturvajakson päätyttyä

opintojen loppuun saattamiseksi. Korkea-asteella kaikkiin korkeakouluopintoihin voi saada pääsääntöisesti tukea 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 alkaen aikuisten perusopetuksesta aina 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. Käytännössä opintotuella voi opiskella työn ohella sivutoimisesti, koska tukikuukausia voi käyttää suhteessa työtuloihin. Aikuisopiskelijan kannalta tulorajat ovat kuitenkin alhaiset. Jos nostaa opintotukea koko lukuvuodelle (9 kk), niin opiskelijalla voi olla tuloja vuoden aikana keskimäärin 1 000 euroa kuukaudessa, ilman että sillä on vaikutusta opintotukeen.

Johtopäätöksiä

- Opintotuen taso on aikuisopiskelijalle matala, minkä johdosta opintotuki toimii aikuisopiskelijoille usein viimesijaisena opiskelun tukimuotona.
- Aikuiskoulutustukea on uudistettu siten, että se paremmin tukisi työn ja opiskelun yhteensovittamista vaikuttamalla mm. taloudellisiin kannustimiin sekä lisäämällä joustoja.
- Aikuiskoulutustuki ja opintotuki eivät sisällä työvoimapolitiittista harkintaa sen suhteen onko henkilöllä koulutustarvetta. Nämä etuudet eivät myöskään sisällä juurikaan harkintaa sen suhteen kehittääkö tuettava koulutus opiskelijan osaamista- tai ammattitaitoa tai ovatko opinnot relevantteja tulevaisuuden työelämän osaamistarpeiden ja työllistymisen näkökulmasta. Näillä etuuksilla voi opiskella etuuden yleisten myöntöedellytysten puitteissa hyvin vapaasti juuri sitä mitä henkilö itse haluaa. Yhteiskunnan kannalta mahdollisuudet ohjata tuen kohdentumista ovat hyvin rajoitetut.
- Etuudet mahdollistavat heikosti non-formaalien kouluttautumisen.
- Keskeisenä haasteena on, miten pystytään riittävän varhain tunnistamaan jatko- tai uudelleen- koulutuksen tarve.
- Tukijärjestelmiin ei kytkeydy aikuisille suunnattuja ohjaus- ja neuvontapalveluita. TE-toimiston koulutusneuvonta ja uraohjauspalvelut ovat kaikkien henkilöasiakkaiden käytössä. Palvelun hakeminen TE-toimistosta ei välttämättä ole ilmiselvin paikka työssä oleville ja lisäksi TE-toimistojen resurssit ovat rajoitetut. Subjektiiivista oikeutta näihin palveluihin ei ole.

Työttömän mahdollisuudet ja kannusteet osaamisen kehittämiseen

Työttömän työnhakijan on mahdollista kehittää osaamistaan työttömyysetuutta saadessaan tietyin edellytyksin. Työttömyysturvan 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. 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:

- 1) Työllistymismahdollisuuksien paraneminen itsessään kannustaa
- 2) Taloudelliset kannustimet

- toimeentulon perustana sama työttömyysetuus kuin työttömänä ollessa joko perusturvan ta-soisena tai ansiosidonnaisena
- lisäksi mahdollinen kulukorvaus (työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuettu omaehtoi-nen opiskelu kotoutujilla)
- lisäksi mahdollinen aktiiviajan korotus (työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu oma-ehtoinen opiskelu)

3) Työllistymistä edistävien palveluiden velvoittavuus (seuraamusuhka)

- korvaukseton määräaika eli ns. karenssi voidaan asettaa työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytymisestä tai palvelun keskeyttämisestä (pl. työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu JTYPL:n⁶ mukaisena) sekä työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnistä

Sivutoiminen opiskelu

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

Tutkintoon johtavat opinnot ovat työttömyysturvalain perusteella lähtökohtaisesti päätoimisia. Sa-moin 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 voi-daan katsoa päätoimiseksi myös niiden laajuuden perusteella. Päätoimisena pidetään ammatillisia valmiuksia antavia opintoja, joiden laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä, kolme opin-toviikkoa tai 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti. Jos opintojen laajuutta ei mitata opintopis-teitä, 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 va-kiintuneella työskentelyllä.

Työttömyysturvalainsäädännössä on verrattain selkeät rajat opintojen päätoimisuudelle. Usein on esi-tetty, että työttömyysetuuksilla opiskeluun liittyvä byrokratia ja opintojen pää- tai sivutoimisuusarvi-oinnista johtuva epävarmuus sekä viranomaisen tulkintojen vaihtelu ja ennakoimattomuus toimivat yksilön näkökulmasta ennemminkin lannistavasti kuin osaamisen kehittämiseen kannustavasti. Tosi-asiallisesti TE-toimiston harkintaa sisältyy lähtökohtaisesti vain ratkaisuihin, joissa arvioidaan opin-tojen pitämistä sivutoimisena opiskeluaikaisen työhistorian tai yritystoiminnan perusteella.

Työttömyysturvabyrokratiaan liittyvistä todellisista tai oletetuista ongelmista, kuten eri TE-toimisto-ten tulkintojen mahdollisista eroavaisuuksista, ei ole tutkimustietoa. Esimerkiksi ihmisten mielikuvat voivat perustua kauan sitten tapahtuneisiin asioihin, ja lainsäädäntöä on voitu muuttaa tämän jälkeen olennaisestikin. Toisaalta jo se, jos ihmisten mielikuvissa asia näyttäytyy hankalalta ja lannistavalta on omiaan vähentämään halukkuutta hakeutua opintoihin työttömyysetuutta saadessaan.

TE-toimiston tekemä opintojen sivutoimisuuden arviointi voi kertaluonteisesti johtaa etuuden mak-sun viivästymiseen ja säikäyttää joitakin työnhakijoita lopettamaan opinnot etuuden menettämisen pelossa.

⁶ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

Lyhytkestoiset opinnot

Työttömyysetuuden saaminen lyhytkestoisten, enintään kuusi kuukautta kestävien päätoimisten opintojen ajalta on mahdollista 25-vuotta täyttäneille työttömille ilman työvoimaviranomaisen tekemää arviointia henkilön koulutustarpeesta. Opintojen tulee antaa ammatillisia valmiuksia tai tukea yritys-toimintaa. 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

Työttömyysturvalain 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 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 pääsyaatimukset. Työvoimakoulutuksen osalta opiskelijavalinnasta päättää TE-viranomainen yhteistyössä koulutuksen järjestäjän 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).

Johtopäätöksiä

- Työttömyysturvajärjestelmä ei (ainakaan lainsäädännön tasolla) ohjaa formaaliin tai tutkintotavoitteiseen opiskeluun. Työttömyysetuuksilla voi opiskella hyvin laajasti erilaisia opintoja. Työttömyysetuudella tuetuissa omaehtoisissa opinnoissa koulutuksen järjestäjä tai opintojen kesto ei lähtökohtaisesti ole rajoittava tekijä, kunhan opinnot ovat päätoimisia.

- Laajojen päätoimisten opintokokonaisuuksien opiskelu työttömyysetuuden turvin on riippuvaista TE-toimiston harkinnasta, jolloin työttömyysturvalla opiskeluihin tulisi päätyä niiden, jotka sitä erityisesti tarvitsevat. Koulutuksen ei tulisi kasaantua niille, joilla on jo valmiiksi hyvä koulutus.
 - TE-toimiston hankkimien ja/tai työttömyysturva-oikeuden osalta harkintaa sisältävien koulutusten tulisi lähtökohtaisesti myös olla työelämärelevanttejä. Tutkinto-opintoja ei lähtökohtaisesti voi suorittaa työttömyysetuutta menettämättä ilman TE-toimiston toteamaa koulutustarvetta ja opintojen tulisi olla sellaisia, että niiden suorittaminen parantaa henkilön työllistymismahdollisuuksia.
 - Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu on kasvattanut suosiota koko 2010-luvun työvoimakoulutuksen kustannuksella. Viime aikoina on keskusteltu siitä, kohdentuuko työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot tarkoituksenmukaisesti, ja mikä on sen rooli kohtaanto-ongelman ratkaisussa. Työ- ja elinkeinoministeriössä on tehnyt tähän liittyvän selvityksen.
- Työttömien on mahdollista saada uraohjausta ja koulutusneuvontaa TE-toimistosta.
 - Mm. OECD on kiinnittänyt huomiota ohjauspalveluiden saatavuuteen
 - Työnhakijoilla on velvollisuus osallistua osaamisen kehittämiseen

Etuusjärjestelmien kehittämisen suuntaviivoja

Seuraavassa hahmotellaan etuusjärjestelmien kehittämisen suuntaviivoja osana jatkuvan oppimisen uudistusta. Tässä yhteydessä etuuksia ja niihin kytkeytyviä palveluja käsitellään yhdessä.

Etuusjärjestelmien kehittämisen osalta on huomioitava, että valtioneuvosto asetti keväällä 2020 parlamentaarisen komitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta. Komitea uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Tässä yhteydessä ei esitetä perustavanlaatuisia muutoksia sosiaaliturvajärjestelmään, vaan kehittämisen suuntaviivoja on hahmoteltu nykyisten etuusjärjestelmien puitteissa.

Syyperusteisessa sosiaaliturvassa on lähtökohtaisesti tarkoituksena, että erilaisten sosiaalisten riskien toteutuessa etuudet, korvaukset ja palvelut on säädetty kyseistä sosiaalista riskiä varten, vastaamaan käsitystä siitä, millaista taloudellista tukea ja millaisia palveluita syyn kohdannut henkilö tarvitsee. Huomionarvoista onkin se, että etuusjärjestelmillä on usein muitakin tavoitteita ja tarkoituksia kuin osaamisen kehittämisen edistäminen. Tämä koskee tässä muistiossa käsitellyistä etuuksista erityisesti työttömyysturvaa, jota ei ensisijaisesti ole tarkoitettu opintoetuudeksi, vaan se on tarkoitettu työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamiseksi. Työttömyysetuuksien vastikkeellisuuteen liittyy olennaisesti tavoitteellisuus päästä tai palata työmarkkinoille.

Etuusjärjestelmien kehittämisessä on huomioitava tukijärjestelmien keskinäiset riippuvuussuhteet. Yhteen etuusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla voi olla heijastusvaikutuksia muihin etuuksiin ja niiden käyttöön. Esimerkiksi työttömyysturvaan tai aikuiskoulutustukeen tehdyt tiukennukset tai rajaukset näkyvät todennäköisesti opintotuen käytön kasvuna. Vastaavasti esimerkiksi työttömyysetuuden saamisen edellytysten lieventäminen voi johtaa opiskelijoiden siirtymiseen opintotuelta työttömyysetuuden hakijoiksi. Etuuslainsäädännöllä voi olla vaikutuksia myös muuhun lainsäädäntöön. Esimerkiksi aikuiskoulutusetuuslainsäädännöllä on yhteys opintovapaalakiin.

Ehdotuksia kehittämisen suuntaviivoiksi:

Laajennetaan työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti. Kehitetään työttömyysturva-järjestelmää siten, että työttömillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet opiskella työttömyysetuutta menettämättä ja ilman opintojen päätoimisuuden arviointia.

Tavoitteen saavuttamiseksi selvitetäisiin mahdollisuutta muuttaa työttömyysturvalain päätoimisen opiskelun määritelmää siten, että vain peruskouluopinnot, nuorille tarkoitetut lukio-opinnot ja ammatillisia valmiuksia antavaan tutkintoon johtavat opinnot (ml. korkea-asteen tutkintoon johtavat opinnot) olisivat työttömyysturvajärjestelmän näkökulmasta päätoimisia. Muut kuin edellä mainitut opinnot eivät vaikuttaisi oikeuteen saada työttömyysetuutta, mutta muita opintoja ei myöskään otettaisi huomioon esimerkiksi harkittaessa, onko hakijalla pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä. Muutos edellyttäisi huolellista jatkovalmistelua, jossa tulisi huomioida muun muassa työttömyysturvan suhde opintotukeen.

Edellä mainittu muutos mahdollistaisi muun muassa avoimien ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opintojen ja lyhyiden työelämärelevanttien täydennys- ja pätevyitysmiskoulutusten suorittamisen työttömyysetuutta menettämättä ja ilman opintojen päätoimisuuden arviointia. Nykyisin näiden opintojen päätoimisuutta tarkastellaan opintojen laajuuden perusteella. Muutos laajentaisi työttömien mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen työttömänä ollessa, ja madaltaisi kynnystä aloittaa opinnot.

Kehitetään opintotukea siten, että se tukee paremmin työikäisten oppimista. Opintotuki ei usein näyttyädy realistisena vaihtoehtona aikuisopiskelijalle. Opintotuen osalta tulisi tarkastella erityisesti tuen tasoa, mahdollisuuksia lisätukikuukausiin uusissa korkeakouluopinnoissa, tuloeroja ja oikeutta opintolainahyvitykseen. Jotta opintotuki olisi aikuisopiskelijalle houkutteleva vaihtoehto, tulisi sen tason olla riittävä turvaamaan perustoimeentulon (opintoraha+opintolaina). Korkeakouluopinnoissa tuen kesto on rajattu käytännössä ensimmäiseen tutkintoon, jolloin opintotuen hyödyntäminen täydennys- tai muuntokoulutukseen ei ole mahdollista. Korkeammat tuloerot aikuisopiskelijalle mahdollistaisivat opiskelun ja työnteon paremman yhdistämisen ja mahdollisuus opintolainahyvitykseen voitaisiin ulottaa myös muuhun kuin ensimmäiseen korkeakoulututkintoon.

Kehitetään etuusjärjestelmiä tukemaan paremmin non-formaalia kouluttautumista. Osittain olemassa olevat kannusteet ohjaavat tällä hetkellä osallistumaan formaaliin koulutukseen, kuten tutkintotavoitteeseen korkeakouluopiskeluun. Etuuksien myöntökriteereitä tulisi tarkastella kriittisesti siltä kantilta, että ne mahdollistaisivat paremmin non-formaaliin koulutukseen osallistumisen.

Toimeentulo varmistetaan orientoivien, motivoivien, valmentavien ja perustaitoja vahvistavien opintojen aikana, joista ei kerry osaamis- tai opintopisteitä. Ammatillisen koulutuksen opiskelun valmiuksia tukevista opinnoista ei kerry osaamispisteitä ja niiden suorittaminen voi pidentää opintoaikaa. Päätoimiseen opiskeluun saatavien etuuksien saamisen edellytyksenä on, että opinnot etenevät riittävästi. Kaikkien etuuksien ehtoja tulisi muuttaa niin, että ne tunnistaisivat nykyistä paremmin myös opintoja edeltävät tai niiden ohessa toteutettavat jaksot, joista ei kerry osaamis- tai opintopisteitä, mutta jotka tukevat perustaitojen ja muiden valmiuksien vahvistumista.

Ohjauspalveluiden kehittäminen ja resursointi TE-palveluissa. Kehitetään työnhakijoiden palveluprosessia osaamistarpeet tunnistavaksi ja osaamisen kehittämiseen kannustavaksi. Palveluprosessin alussa tulisi laajemmin selvittää osaamiseen liittyvät puutteet ja mahdollisuudet osaamisen täydentämiseen. On tärkeää, että palvelujärjestelmä ohjaa, kannustaa ja tarvittaessa velvoittaa osaamisen kehittämiseen.

Osana ohjausta ja koulutuksen suunnittelua selvitetään opintojen ajaksi parhaiten sopiva etuus tai muu toimeentulo. Opintojen aikainen toimeentulo tulisi kartoittaa aina osana ohjaus- ja koulutuspalveluja. Opiskelijalle selvitetään hänelle parhaiten sopivat opintojen aikaiset toimeentulon muodot, mahdollisuudet osaamisen kehittämiseen työn ohessa (mm. oppisopimuskoulutus) tai opintojen vaikutus hänen nykyisiin etuuksiin. Toteutus voidaan tehdä kokoamalla tiedot käytössä olevista etuuksista yhteiselle digialustalle, lisäämällä ohjaavien tahojen tietämystä eri vaihtoehtoista ja kehittämällä laskureita etuuksien arvioimiseksi. Mallia voidaan ottaa esimerkiksi Verohallinnon laskureista tai esitetytystä veroilmoituksesta.