

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-vuotiasta henkilöä on tällä hetkellä työmarkkinoilla pelkällä perusasteen koulutuksella. He tekevät muita useammin työtehtäviä, joiden ennakoidaan korvautuvan automatisaation myötä.

Haasteisiin vastaamiseksi suomalaisen jatkuvan oppimisen järjestelmän on sopeuduttava muuttuvan työelämän mukana. Työikäisen väestön osaamistasosta huolehtiminen on keskeinen tekijä suomalaisten 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 erilaisia keskusteluissa olleita kehittämissuuntia keskustelun pohjaksi.

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 yksilön kohtaamia kustannuksia voidaan lievittää erilaisilla etuuksilla, joilla korvataan opiskelun aikaisia ansiomenetyksiä ja mahdollistetaan toimeentulo koulutuksen aikana. Opintotukijärjestelmä on tarkoitettu ensisijaiseksi opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavaksi tukijärjestelmäksi. Lisäksi jo jonkin aikaa työelämässä olleiden osaamisen kehittämistä voidaan tukea aikuiskoulutustuella 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

¹ 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.

osallistumaan. Valtaosa niistä, jotka eivät osallistuneet koulutukseen, noin 35 prosenttia kaikista 25-64-vuotiaista, ei eri syistä (mm. motivaation puute) halunnutkaan osallistua.

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 kiinnostuneita kehittämään osaamistaan. Siihen, että taloudellisilla kannusteilla saattaisi nimenomaan heikot perustaidot omaavien kohdalla olla suurempi vaikutus osallistumiseen viittaa se, että PIAAC-tutkimuksen mukaan taloudelliset syyt ovat pääasiallinen osallistumiseste 9 prosentilla heikot perustaidot omaavista, kun keski- ja korkean taitotason ryhmässä taloudelliset syyt ilmoitti pääesteeiksi 2 prosenttia.

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 tuoreessa selvityksessä ², korostetaan ratkaisujen hakemista kokonaisvaltaisen ohjauksen, etsivien palveluiden ja räätälöidyn koulutustarjonnan kehittämisestä. Etuusjärjestelmä ei näyttäydä 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 kohdentuukin 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

Työttömyysetuudella ei yksikään henkilö opiskele työttömyysetuudella tuetuissa työnhakijan omaehtoisissa opinnoissa ilman työvoimaviranomaisen tekemää koulutustarve- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa³. Käytännössä tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että jos henkilöllä on relevantti (korkeakoulu)tutkinto, ei hänellä tulisi olla mahdollisuutta opiskella uutta työttömyysetuudella tuetuna.

Tiettyjen ryhmien aktiivinen työuran aikainen osaamisen kehittäminen ja -ylläpito eivät itsessään ole haaste tai ongelma. Joidenkin ryhmien kouluttautumismahdollisuuksien rajoittaminen ei saa yhtäkään epämotivoitunutta heikot perustaidot omaavaa henkilöä 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 nykyinen kannustinjärjestelmä ohjaa 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 sivutoimisina opintoina, lyhytkestoisesti (alle 6kk) 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 lisäksi 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) säädettyihin palveluihin, jotka on työttömyysturvalaissa (1280/2002) säädettyjä työllistymistä edistäviä palveluja. Työttömän on mahdollista opiskella omaehtoisesti myös lyhytkestoisesti (alle 6kk) ja sivutoimisesti ilman 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 kontrollia 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 ennakkointitietoa työvoima- ja osaamistarpeista. Työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan pääosin alueellisia. Tällä hetkellä yhtenä haasteena on ollut ennakkointitiedon 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 ollaan jo kehittämässä⁵.

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 Hallitus esittää aikuiskoulutustukeen muutoksia, joilla on tarkoitus parantaa työntekijöiden mahdollisuutta opiskella aikuiskoulutustuella työnteon rinnalla. Lain on tarkoitus tulla 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. Aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksenä nykyisin on, että henkilö on poissa työstä yhteensä vähintään kahden kuukauden ajan⁶.

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 suuruinen (n. 600e/kk) eikä se sisällä ansiosaa. 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 perusturvaetuteen.

Pelkällä opintorahalla ei elinkustannuksia kateta, 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

⁶ Eduskunnassa on käsitellyssä tätä koskeva muutos. Jatkossa ei edellytettäisi tietyn mittaista poissaoloa, vaan opintojen kestoa koskeva edellytys korvautuisi opintosuoritusvaatimuksella.

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 valvonnanlaiseen 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, eikä sillä ole vaikutusta opintotukeen.

Johtopäätöksiä

- Aikuiskoulutustukea ollaan jo uudistamassa niin, 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. Subjektivistä 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. Työttömyysetuudet ovat syyperusteisia etuuksia, joita maksetaan lähtökohtaisesti työttömyyden perusteella. Työttömyysetuuksia 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 omaehtoinen opiskelu kotoutujilla)
- lisäksi mahdollinen aktiivijajan korotus (työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen 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:n⁷ mukaisena) sekä työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnistä

Sivutoiminen opiskelu

Sivutoimiset opinnot työttömyysetuudella ovat mahdollisia kaikille työnhakijoille ilman työvoimaviranomaisen harkintaa ja hyväksyntää. Tutkintoon johtavat opinnot ovat työttömyysturvalain perusteella lähtökohtaisesti 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 sivutoimisuusarvioinnista 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 eroavaisuudesta, 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.

⁷ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

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 pääsyvaatimukset. 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

- Työttömyysetuudet eivät (ainakaan lainsäädännöllisesti) ohjaa formaaliin tai tutkintotavoitteiseen opiskeluun. Työttömyysetuuksilla voi opiskella hyvin laajasti erilaisia opintoja. Koulutuksen järjestäjä tai opintojen kesto ei lähtökohtaisesti ole rajoittava tekijä, kunhan opinnot ovat päätoimisia.
- Laajamittainen työttömyysturvalla opiskelu 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 pohjalla.
 - TE-toimiston hankkimien ja/tai harkintaa sisältävien koulutusten tulisi lähtökohtaisesti myös olla työelämärelevantteja. Tutkinto-opintoja ei lähtökohtaisesti voi suorittaa 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 tekeillä tähän liittyvä selvitys.
- Työttömien on mahdollista saada uraohjausta ja koulutusneuvontaa TE-toimistosta.
 - Mm. OECD on kiinnittänyt huomiota ohjauspalveluiden saatavuuteen
 - Työnhakijoilla on velvollisuus osallistua osaamisen kehittämiseen

Julkisessa keskusteluissa esillä olleita kehittämissuuntia

Etusjärjestelmiä ja niiden kehittämistä osana jatkuvan oppimisen uudistusta voidaan lähestyä ainakin kahdella eri tavalla. Yksi lähestymistapa on kehittää olemassa olevia tukimuotoja niin, että ne paremmin tukevat jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteita. Samalla tulee tarkastella sitä miten erilaiset tukimuodot nivoutuvat yhteen ja tuottaako järjestelmä väliinputoajaryhmiä. Toisena lähestymistapana on esitetty ratkaisuja, joissa nykyisin erillisiä tukimuotoja yhdistetään ja tällä tavoin tavoitellaan järjestelmän yksinkertaistamista.

Syyperusteisilla etuuksilla voi olla muitakin tavoitteita ja tarkoituksia kuin osaamisen kehittämisen edistäminen. Tämä koskee erityisesti työttömyysturvaa. Pian käynnistyvä sosiaaliturvan uudistamisen komitea tarkastelee sosiaaliturvan kokonaisuutta laajemmalla perspektiivillä ottaen huomioon koko sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden.

Alla on nostettu esiin erilaisia näkökulmia etusjärjestelmien kehittämiseen. Kehittämisenäkökulmia tulee arvioida sen suhteen tuottavatko ne jatkuvan oppimisen uudistuksella tavoiteltuja tuloksia. Alla esitettyjä muutosaihtioita ei ole arvioitu tarkemmin jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen tai kustannusten näkökulmasta, eivätkä ne ole virkamiessihteeristön ehdotuksia siitä, mitä tulisi tehdä.

1. Etusjärjestelmien kehittäminen nykyisten rakenteiden puitteissa

Aikuiskoulutustuki

- Resurssien suuntaaminen; tulisiko aikuiskoulutustuen myöntämisen sisältää tarkempaa arviointia esimerkiksi liittyen seuraaviin seikkoihin:
 - henkilön koulutustarve (esim. aliedustetut ryhmät)
 - opintojen työelämärelevanssi
 - osaamistason nostaminen, osaamisen laajentaminen
- Aliedustettujen ryhmien tavoittaminen ja motivoiminen opiskelemaan
 - Ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen osana aikuiskoulutustukijärjestelmää
 - Taloudelliset kannustimet, esim. jonkinlainen korotusosa tukeen tietyin edellytyksin
- Aikuiskoulutustuen kehittäminen siten, että se tukisi paremmin non-formaalia kouluttautumista.
 - Tuen myöntämisen edellytysten tarkastelu. Erityisesti mihin opintoihin tukea voidaan myöntää.
- Onko 15 kuukauden tukiaika koko työuralle riittävä osaamistarpeiden muuttuessa tulevaisuudessa yhä nopeammin?
- Miten yrittäjien osaamisen kehittämistä voidaan tukea paremmin?

Työttömyysetuudet

- Sivutoimisen opiskelun mahdollisuuksien laajentaminen työttömyysturvalla
 - Onko nykyisen kaltainen päätoimisten opintojen määritelmä tarkoituksenmukainen tai tulisiko sitä muuttaa?
 - Opintojen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta voitaisiin yksinkertaistaa esimerkiksi niin, että lähtökohtaisesti vain peruskouluopinnot, nuorille tarkoitettut lukio-opinnot ja tietyt ammatillisia valmiuksia antavaan tutkintoon johtavat opinnot (ml. korkea-asteentutkintoon johtavat opinnot) olisivat työttömyysturvajärjestelmän näkökulmasta päätoimisia. Muut opinnot eivät vaikuttaisi mitenkään työttömyysturva-oikeuteen. Edellä mainittuja päätoimisia opintoja voisi jatkossakin opiskella TE-toimiston tekemän harkinnan mukaisesti.
- Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun työvoimapolitiittisten perusteiden vahvistaminen eli opiskelun tiukempi rajaaminen työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisempiin koulutuksiin (esim. työvoimapula-alat)
- Työnhakuvelvoitteiden asettaminen omaehtoisesti opiskeleville.
- Omaehtoisen opiskelun tarkoituksenmukaisuusharkinnasta luopuminen aliedustettujen ryhmien osalta (kuten ilman ensimmäistä tutkintoa olevat työnhakijat)
 - Huomioitava opintotuen ja työttömyysetuuksien välinen suhde.
 - Tulisi harkita rajoituksia, kuten ikäraja (nyt 25-vuotta pl. kotoutujat)
 - Ei mitään takeita siitä, että kouluttautuminen suuntautuisi työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisella tavalla
 - Voitaissiinko työnhakijoita koskevilla velvoitteilla (kuten esim. tehokkaasti valvotulla ja riittävän laajalla omatoimisen työnhaun mallilla) hallita työttömyysturvan epä-tarkoituksenmukaista käyttöä opintotukena?
- Ohjauspalveluiden kehittäminen ja resurssien turvaaminen TE-toimistoissa

Opintotuki

Jos opintotukijärjestelmää halutaan kehittää siten, että tukee paremmin työikäisten oppimista, tulee kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- Tuen tason tulisi olla riittävä turvaamaan vähintään perustoimeentulon, tuen määrässä tulisi ottaa huomioon aikuisten korkeammat elinkustannukset
 - tämä edellyttäisi korkeampaa opintorahaa ja lainatakausta kuin nuoremmilla opiskelijoilla
- Tuen kesto ja erityisesti korkeakouluopintoihin tarkoitettua tukiaikaa tulisi pidentää (nyk. rajausta pääsääntöisesti 54 kk eli enintään 6 lukuvuotta)
- Tuettava koulutus (mahdollistettaisiinko aikuisopiskelijan opintotuki ensisijaisesti lyhytkestoiseen uudelleen-koulutukseen? vain tietyille aloille?)
- Tahdollisuus sivutoimisiin opintoihin?
- Tuen myöntämisen edellytyksien arviointi
- rahoitus ja kustannusvaikutus?

Yleistä

- 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.
- Etuuslainsäädännöllä voi olla vaikutuksia myös muuhun lainsäädäntöön. Esimerkiksi aikuis-koulutusetuuslainsäädännöllä on yhteys opintovapaalakiin. Etuusmuutoksissa on huomioitava yhteensopivuus opintovapaalain kanssa.

2. Tukimuotojen yhdistäminen

Aika ajoin on esitetty väitteitä siitä, että monista etuuksista koostuva järjestelmä on kattavuudestaan huolimatta käyttäjillä monimutkainen, jolloin opiskelijan on vaikea tietää mihin etuuteen hänellä on oikeus ja millaisin edellytyksin. Yhtenä ratkaisuna on nähty opintojen aikaisten etuuksien yhdistäminen.

Tukien yhdistämiseen liittyy monimutkaisia ratkaistavia kysymyksiä ja pohdinnassa tulee ottaa huomion ainakin:

- Rahoitukseen liittyvät kysymykset
 - Aikuisten opintojen aikaisten etuuksien kokonaisuus koostuu suurimmalta osin aikuis-koulutustuesta, opintotuesta ja työttömyysturvasta
 - Työikäisen väestön opintojen aikaisten etuuksien kokonaisuus on moninainen ja eri etuusjärjestelmiä on kehitetty suhteessa käyttäjän tilanteeseen työmarkkinoilla ja tämän työhistoriaan. Osa etuuksista rahoitetaan kokonaan valtion varoista, osa kaksikantaisesti ja osa näiden yhdistelmänä.
- Pohdittava missä määrin ratkaisee keskeisiä aikuiskoulutukseen liittyviä haasteita (aliedustettujen ryhmien heikko osallistuminen, koulutuksen kasaantuminen ja –kohdentuminen)
- Yhtä järjestelmää voi olla helpompi ohjata ja sitä kautta edistää jatkuvan oppimisen tavoitteita. Kokonaisuudessa voisi olla mahdollista helpommin kohdistaa tukea niille ryhmille, joiden osaamista halutaan erityisesti edistää.
- Onko järjestelmän monimutkaisuutta opiskelijan näkökulmasta mahdollisuus lieventää kokonaisvaltaisilla ohjauspalveluilla?