
JATKUVAN OPPIMISEN UUDISTUS ETUUKSIA KOSKEVA KARTOITUS

Esitys 29.5.2020



TAUSTA JA TOTEUTUS

- Osana jatkuvan oppimisen uudistuksen valmistelua on toteutettu toukokuussa 2020 tiivis selvitys etuusjärjestelmästä jatkuvan oppimisen näkökulmasta. Tavoitteena on ollut tunnistaa nykyjärjestelmän haasteita sekä hahmotella kehitysehdotuksia valmistelun tueksi.
- Osana selvitystä on toteutettu yhteensä 15 puolistrukturoitua haastattelua. Haastateltavat edustivat etuusjärjestelmään keskeisesti kytkeytyviä toimijoita. Haastateltaviin on kuulunut seuraavia tahoja: Kela, TE-toimistot, TE-asiakaspalvelukeskus, ohjaamo, kunta/aikuissosiaalityö, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä korkeakouluja. Aineistoa täydennetään muulla tiedonkeruulla koskien mm. ammatillista koulutusta.
- Seuraavaksi on esitetty yhteenvetoja ja poimintoja haastatteluista. Aineisto ja analyysi täydentyy vielä.
- Aineistoa on myös verrattu aiemmin esitettyyn muistioon etuuksiin liittyvistä haasteista sekä seurantaryhmän esiin nostamiin näkökohtiin. Toimeenpanokoneiston haastattelujen tulokset vahvistavat samat havainnot mitä aiemmin on nostettu esiin.

YLEISIÄ ESITETTYJÄ HUOMIOITA TUKIJÄRJESTELMÄÄN JA JATKUVAAN OPPIMISEEN

- **Keskeinen ongelma:** Tällä hetkellä etuuksiin liittyvät tiedot ovat hajallaan ja tietoa löytyy lähinnä organisaatiokohtaisesti.
- **Etuuksien hakijan näkökulmasta tilanne haastava ja kokonaisuutta tulisi kehittää asiakaslähtöisemmäksi:** yhdeltä luukulta tulisi saada keskitetysti (yhteneväisiä) vastauksia sekä löytää itsenäisesti tietoa.
- Tiedon hajanaisuus heijastelee laajemmin järjestelmän haasteita. Tukimuotoja on kehitetty yksittäin, mistä on seurannut erilaisia tukitasoja, ehtoja ja rajoituksia. Uusia koulutustuotteita kehitettäessä ei aina mietitä, miten ne taipuvat etuuksien näkökulmasta.
- Etuusjärjestelmän kehityksessä ei ole otettu huomioon riittävällä tavalla työelämän muutosta, työtä tehdään enenevässä määrin esimerkiksi työosuuskunnissa ja erilaisten toimeksiantosopimusten kautta, jolloin on epäselvää, onko henkilö palkansaaja vai yrittäjä. Samoin osa-aikainen ja määräaikainen työskentely ovat lisääntyneet, mitä tukijärjestelmä ei nykyisin huomioi riittävästi.
- Tarvitaan mm. lisää ohjausta ja keskusteluapua oppilaitoksiin ja yhteisiä palvelupisteitä myös aikuisille.

ETUUSJÄRJESTELMÄN HAASTEITA

- Etuusjärjestelmä koetaan kattavaksi eikä haastatteluissa tunnisteta selkeitä ryhmiä, jotka jäisivät kokonaan tukien ulkopuolelle. Etuudet eivät kuitenkaan kohdennu tasaisesti.
- Etuuksien ulkopuolelle jäämisessä haasteena on tunnistettu tiedon puute, jos hakijat eivät löydä eri tukia tai tunne hakuprosesseja. Esimerkiksi:
 - Mahdollisuuksien selvittäminen ja sopiminen etukäteen TE-toimiston kanssa.
 - Ei tunneta kuntoutusrahan mahdollisuuksia (esim. korkeakoulusopinnoissa hidasteita).
- Nykyisissä tuissa on tunnistettu jonkin verran haasteita liittyen muun muassa tukien keston, määrään, rajauksiin sekä tarveharkintaan. Seuraavassa on tarkasteltu tukikohtaisesti sekä osittain myös asiakasryhmäkohtaisesti tunnistettuja haasteita ja kehittämistarpeita.

OMAEHTOINEN OPISKELU TYÖTTÖMYYSSETUUDELLA

- Lähtökohtana on, että koulutuksen tulee edesauttaa työmarkkinoille pääsyä ja TE-toimisto arvioi edellytykset tukemiselle. Harkintaa tehtäessä arvioidaan alueellisia työvoimatarpeita yksilön tarpeiden lisäksi, eikä asiakkaalla ole subjektiivista oikeutta koulutukseen (JTYPL).
- Asiakasrajapinnassa olevien kautta on välittynyt haasteena, että linjaukset poikkeavat alueilla, ja ettei TE-toimiston asiantuntijoiden asiakastuntemus aina ole riittävä arvioimaan työllistymismahdollisuuksia. Esimerkiksi:
 - Toisen asteen koulutuksen suorittaneilla harkinta voi olla jossain määrin helpompaa alueen työllisyystilanteen huomioiden, mutta tällöinkin haasteena on nähty, ettei yksilöllisiä motivaatio- ja toimintakykytekijöitä huomioida aina tarpeeksi.
 - Korkeakoulutetuilla arviointi on vielä haastavampaa niin työmarkkinoiden kuin asiakkaan osaamisen arvioinnin näkökulmista.
 - Opiskelijan näkökulmasta on nähty olevan epämotivoivaa, että ulkopuolinen henkilö kertoo, sopiiko koulutus opiskelijalle (vrt. työllisyysrahasto, jossa ei samaa elementtiä).
- Tuen enimmäiskesto (24 kk) on nähty rajoittavana tekijänä tilanteessa, jossa opiskelija haluaisi suorittaa useamman vuoden kestävän tutkinnon. Lisäksi kahden vuoden rajausta saattaa aiheuttaa keskeytyksiä: aikuisopiskelijoissa on paljon niitä, joiden oppimisvalmiudet eivät ole riittävät nopeutettuun koulutuspolkuun (ml. ammatillisen koulutuksen yhteisten tutkinnon osien suoritusten haasteet).

OMAEHTOINEN OPISKELU TYÖTTÖMYYSETUUDELLA (JATKUU)

- Harkinnan prosessissa tunnistetaan olevan haasteita ja eroavaisuuksia.
Haastatteluista nostoja:
 - Omaehtoisen koulutuksen alkaessa tulee olla lupa TE-toimistosta, mutta joissain tapauksissa on riittänyt suullinen lupa ja joissain kirjallinen päätös ennen aloitusta. TE-toimiston ohje myös antaa joustoa tietyin ehdoin, mutta niiden tulkinta ei ole selkeää.
 - Jos oppija ei ole suunnitellut ja asettanut tarpeeksi pitkälle meneviä tavoitteita, ei tuki joustaa asiakkaan omien suunnitelmien vaihtuessa : Esimerkiksi perusopintojen suorittamisen jälkeen TE-toimisto voi katsoa, että tavoite on täyttynyt. Työttömyyden jatkuessa voi avautua mahdollisuus seuraavaan jaksoon.
 - Tuki ja päätökset eivät aina taivu uusien oppimismuotojen ja koulutusmallien yhteensovittamiseen: esim. avoimen korkeakoulun opiskelija, joka haluaa yhdistellä opintoja eri korkeakouluista, opinnot voidaan tulkita sivutoimisiksi. Käytännössä tapaukset ilmeisen vähäisiä.
- Vanhempainrahalla opiskelu yhtä aikaa omaehtoisen opiskelun kanssa, on vanhempainraha ensisijainen, mutta omon aika kuluu vanhempainrahakauden aikana, jos vanhempi suorittaa opintoja.

OPINTOTUKI

- Opintotuki aikuisille pieni ja matala suhteessa muihin tukiin. Nykyinen opintotuen taso ohjaa hakeutumaan työttömäksi.
- Toisaalta taas sairaspäivärahan näkökulmasta on edullisempaa sairastaa kuin opiskella opintotuella, sillä sairauspäiväraha on selkeästi korkeampi.
- Myös vanhempainrahan yhdistäminen opintotukeen on kannattamatonta, sillä vanhempainraha maksetaan miniminä, jos saaja saa myös opintotukea.
- Opintotuen kesto on korkeakoulutetuille rajattu: tyypillisesti tukikuukaudet on pitkälti jo käytetty ensimmäisen korkeakoulututkinnon yhteydessä.
- Opintotukeen liittyy myös byrokraattiseksi koettuja käytäntöjä, kuten opintotukikuukausien loppuessa opiskelijan tulee ilmoittautua työttömäksi, jotta Kela voi myöntää toimeentulotukea.

AIKUISKOULUTUSTUKI

- Aikuiskoulutustuen haasteena on matala taso, esimerkiksi työssä olevalla palkansaajalla aikuiskoulutuksen tuen taso on pienempi kuin työttömällä, joka opiskelee. (Opintotuki taas aikuisille pieni. > Ohjaa hakeutumaan työttömäksi.)
- Aikuiskoulutuksen enimmäiskesto on myös rajoite tilanteessa, jossa opiskelija haluaisi suorittaa useamman vuoden kestävän tutkinnon. Kesto on myös yhdeksän kuukautta lyhyempi kuin työttömyystuella tapahtuvan koulutuksen kesto, mikä asettaa opiskelijoita eriarvoiseen asemaan.
- Suunniteltu aikuiskoulutuksen tuen muutos on tervetullut: tulossa on jatkuvan oppimisen kannalta tärkeä muutos, joka lisää työelämän ja opintojen joustavaa yhdistämistä.
 - Muutoksen myötä opiskelija voisi joustavasti ja esimerkiksi kuukausitasolla sovittaa opintoja ja työtä tuen suurentuessa pienentyessä joustavasti tämän mukaan. Lisäksi aikuiskoulutustukea voi jatkossa hyödyntää myös lyhytkestoiseen koulutukseen. Nykyinen sovitellun aikuiskoulutustuen malli on koettu hankalaksi, mikä saattaa olla osasyynä siihen, että palkansaajat hakevat eniten täysipäiväiseen opiskeluun aikuiskoulutustukea.

ASIAKASRYHMÄKOHTAISET HAASTEET

- **Alle 25-vuotiaat työttömät**, joilla esimerkiksi toisen asteen tutkinto on epäsopivalta alalta tai taustalla on rikkiäinen koulutuspolku, tarvitsisivat nykyistä paremmin soveltuvia ja kannustavampia etuuksia osaamisen täydentämiseen.
- Myös toiselta asteelta siirtyvät nuoret, jotka eivät saa opiskelupaikkaa, voivat suorittaa ja täydentää opintojaan avoimessa korkeakoulussa, mutta ilman etuuksia.
 - Avoimen korkeakoulun ja aikuislukion opetukseen voi saada työllisyysrahaston kautta tukea, mutta nuorilla, jotka opintoja usein hyödyntävät, eivät täyty vaatimukset kahdeksan vuoden työkokemuksesta ja voimassa olevasta työsuhteesta. Avoimen kautta suoritettut opinnot voisivat kuitenkin olla kriittisiä osaamisen päivittämisen kannalta.
- Haasteena on, että nykytilanne ohjaa työkokemuksen kartuttamiseen, ja jos työtä ei ole, etuusjärjestelmä kannustaa työttömyyteen, ei opiskeluun.

ASIAKASRYHMÄKOHTAISET HAASTEET (JATKUU)

- **Yrittäjien** kohdalla tunnistetut haasteet liittyvät muun muassa tukitason mataluuteen. Yrittäjänä toimivien henkilöiden tuki on matala, vajaa 600 euroa kuussa. Lisäksi hakuprosessia on kuvattu monimutkaiseksi ja vaativan huomattavaa ennakoimista:
 - Yrittäjän pitää itse arvioida tulon alennus opiskelun aikana. Tulojen alenema tarkistetaan vasta verotuksen valmistuttua. Kokonaisuudessaan tämä on pitkä prosessi varsinaisen päätöksen tullessa vasta verotuksen myötä. Jos tulot eivät ole laskeneet riittävästi, voidaan tuki periä takaisin. Nykyinen malli työllistää sekä tuen hakijaa että myöntäjää, minkä lisäksi aikuisopiskelijalle taloudellinen epävarmuus voi olla hankalaa.
- **Henkilöt, joilla puutteita työelämätaidoissa ja elämönhallinnassa**, mutta eivät ole oikeutettuja kuntoutustukeen: epäselvää, mikä on tuki heille kohdennettu.
 - Haastattelussa on nostettu esimerkiksi lievästi kehitysvammaisten osalta, ettei tarjolla ole riittävästi sosiaalista tukea, kuntoutusta ja tähän liittyviä tukia. Sama osittain pätee joihinkin pitkäaikaistyöttömiin tai muuten hauraassa asemassa oleviin: Alentunut toimintakyky vs. byrokraattisten solmujen avaaminen on haastava yhtälö, jos ohjaus- ja tukiverkostossa on puutteita.

ASIAKASRYHMÄKOHTAISET HAASTEET: NOSTOJA AINEISTOSTA

- **VALMA-opintoja suorittavat** (erityisesti maahanmuuttajakohderyhmät): ei voi opiskella työttömyysetuudella, ja opintoetuudella opiskeltuna epävarma reitti (talous voi pidemmän päälle mennä kuralle, jos lainaa runsaasti jo ennen kuin etenee toisen asteen opintoihin).
- **Väylä- ja polkuopinnot:** 60 op; jos ei ole oikeutettu työttömyysturvaan tai opintotukeen. 60 op pitäisi suorittaa lukuvuoden aikana. Kaikilla ei ole mahdollisuutta käydä töissä.
- **Koulutuskokeilu:** tavoitteeksi on jouduttu kirjaamaan keinotekoisesti, että arvioidaan mitä nuori osaa ja olisiko valmiuksia suorittaa tutkinnon osa, vaikka koulutuskokeiluun on voitu integroida opintoja ja lopulta työllistymistä edistävä näyttö. Väärä kirjaus voi vaikuttaa tukiin.
- **Ammatillisen kuntoutuksen piirissä olevat.** Edellytyksenä on merkittävä työkyvyn uhka, jotta voi saada kuntoutusta ja näin esim. koulutusta. Koulutuksessa edellytetään, että opinnot etenevät riittävästi.
 - Reformi haastoi kuntoutuksen seurantaa, tulokset ja opintopisteiden kertyminen nähdään vasta viiveellä, ei pystytä ajoissa tarttumaan mahdollisiin haasteisiin. Arvioitaessa selviytymistä opinnoista, haasteena tiedonsiirron viive (esim. hoitavan tahon tulisi arvioida onko suuntautuminen oikea, voisiko ennen koulutuspäätöksiä paremmin jo kartoittaa).

POHDINTAA SELVITYKSEN YLEISISTÄ HAVAINNOISTA

- Aiemmin käsiteltyjä asioita (10.2.2020 seurantaryhmä), mm.
 - Osaamisen kehittäminen kasautuu.
 - Monia jatkuvan oppimisen tukena tällä hetkellä käytettäviä etuuksia ei ole varsinaisesti suunniteltu oppimisen tukemiseen.
 - Aikuiskoulutustuen jo sovittu muutos mahdollistaisi paremman yhtäaikaisen työn ja opiskelun yhteensovittamisen.
 - Opintotuki on nuorille "ensisijainen" ja aikuisille "viimesijainen" tuki – avoimeksi jäi mihin työkäiset aikuiset käyttävät opintotukea tai ketkä ovat väliinputoajat →
 - Esim. romanien työllisyyden haasteena on tunnistettu, että perheellisille opiskeluun tarkoitettu opintoraha on riittämätön, ja opintolaina nähdään merkittävänä riskinä, jota ei haluta ottaa, kun usko työllistymiseen on heikko. (esim. Perho 2018, Jauhola ym. 2019).
 - Työnhakijoiden koulutukseen osallistumista ja työttömyysetuudella tapahtuvaa omaehtoista opiskelua on kuvattu ja käsitelty aiemmin.
- 2 mahdollista suhtautumistapaa etuusasiaan jatkuvan oppimisen näkökulmasta
 - "Laaja tukikokonaisuuden uudistus" → Kytkeytyy osaksi perusturvauudistusta
 - Nykyisten tukien kehittäminen sekä tukipalveluiden kehittäminen.

SUURET LINJAT – YHTEENVETOA

1. **Etuusjärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena** – nyt pirstaleinen oppijan näkökulmasta
2. **Kokonaisvaltainen tiedottaminen:** tukimuotoja hallinnoidaan eri puolilla, kukin toimija tekee viestintää, mutta kokonaisnäkömyksen saaminen on haastavaa.
 - Tarve kehittää portaali/laskuri: lomakkeella voisi syöttää taustatiedot ja kuvaamaan tilanteensa, jonka perusteella järjestelmä tunnistaa etuudet, jotka voisivat tulla kyseeseen elämäntilanteessa, ja kertoo euromääräisesti tuen määrän ja keston.
3. **Etuuksien tarkastelu oppijan ja uusien joustavien koulutuspolkujen näkökulmista:** Kun lähdetään kehittämään (koulutuspoliittisella ohjauksella), tulee arvioida, miten koulutus taipuu etuuksien näkökulmasta. Esim. koulutusten yhdistely eri järjestäjiltä. Osaamisen hankkiminen ja kehittäminen eri tavoin.
4. **Opintojen ohjauksen merkitys eri kohdin.** Esimerkiksi nykyjärjestelmässä avoimen väylän kautta etenevällä kirkas kokonaiskuva ja suunniteltu opintopolku, jotta voi hyödyntää etuuksia kerralla.

ESIIN NOUSSEITA NÄKÖKULMIA

- Tukipalvelut/Ohjaus
 - Ohjaus ja tuki mahdollistaisi paremman hyödyntämisen ylipäätään
- Tiettyjen kohderyhmien tarkasteltu, esim.
 - Tietyt alle 25-vuotiaiden ryhmät (kuten edellä) haasteena
 - Yrittäjät
 - Tavoitteissa olevat erityisryhmät (palautuu ohjauksen ja tukipalveluiden kysymyksiin)