

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2000 vp

Hallituksen esitys laiksi aikuiskoulutustuesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi aikuiskoulutustuesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 150/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työ- ja tasa-arvoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Leena Koskinen, opetusministeriö
- pääsihteeri Matti Ropponen, Aikuiskoulutusneuvosto
- varatoimitusjohtaja Aune Brotherus-Kettunen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

- työvoima- ja koulutuspoliittinen sihteeri Heikki Liede, Akava ry
- toiminnanjohtaja Heikki Sederlöf, Ammatillisten Aikuiskoulutuskeskusten Liitto ry
- asiamies, varatuomari Riitta Wörn, Palvelutyönantajat ry
- työvoima- ja koulutuspoliittinen sihteeri Jari-Pekka Jyrkänne, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- koulutuspoliittinen asiamies Heikki Suomalainen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiantuntija Leila Kurki, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
- koulutusasiain sihteeri Tuula Pitkänen, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ammattijärjestö Tehy ry
- koulutusasiain sihteeri Mervi Tolonen, Sosiaaliohjelmapoliittinen Liitto ry
- hallituksen puheenjohtaja Jukka Mäkelä, Omaehtoisen työllistymisen tuki ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki aikuiskoulutustuesta. Aikuiskoulutustuella ja siihen liittyvällä opintolainan valtiontakauksella tuettaisiin työssä olevien palkansaajien ja yrittäjien omaehtoista ammatillista koulutusta. Ehdotus on kolmas vaihe niin sanottua koulutusva-

kuutusta koskevaa järjestelmää, jonka tarkoituksena on antaa pitkään työelämässä olleille eräin edellytyksin mahdollisuus saada nykyistä parempaa toimeentuloturvaa opiskelun ajalta.

Esityksen mukaan aikuiskoulutustukea myönnettäisiin ammatilliseen tai ammattitaitoa paran-

tavaan koulutukseen, jota järjestetään julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa. Tuki korvaisi siirtymävaiheen jälkeen aikuisopintorahan ja koulutus- ja erorahaston myöntämän ammattikoulutusrahan. Aikuiskoulutustuen myöntäminen edellyttäisi ansiotyöstä poissaoloa joko opintovapaalla tai muulla työnantajan kanssa sovitulla vapaalla sekä ansionmenetystä koulutusajalta. Oikeus toimeentuloturvaan koulutuksen ajalta perustuisi ansaintaan siten, että jokainen työkuukausi ja vakuutusmaksujen maksaminen kartuttaisi käytettävissä olevaa aikuiskoulutustuen tukikautta 0,8 päivää. Työssäoloaikaan rinnastettaisiin osittain eräät perhepoliittiset vapaat ja työkyvyttömyysajat. Aikuiskoulutustukeen olisi oikeus henkilöllä, jonka päätoiminen yritystoiminta tai palvelussuhde samaan työnantajaan on kestänyt yhdessä tai useammassa jaksossa vähintään vuoden ja jolla on työhistoriaa vähintään viiden vuoden ajalta. Siirtymäkaudella 31 päivään heinäkuuta 2006 saakka työhistoriaa edellytettäisiin kuitenkin vähintään 10 vuotta. Tukiaikaa kartuttaisi myös henkilön odotettavissa oleva laskennallinen työura 60 ikävuoteen saakka. Tämän etukäteiskäytön edellytyksenä olisi, että henkilöllä on vähintään 10 vuoden työhistoria ennen koulutuksen alkamista.

Aikuiskoulutustuen suuruus perustuisi hakijan vakiintuneeseen ansiotasoon, joka määritel-

täisiin tukikauden alkamista edeltäneiden ansioiden perusteella yhteensä vuoden ajalta. Tuen perusosa olisi 440 euroa (noin 2 600 markkaa) kuukaudessa, minkä lisäksi myönnettäisiin ansio-osana 20 prosenttia ansioista 2 700 euroon (noin 16 000 markkaa) saakka ja sen ylittävältä osalta 15 prosenttia. Yrittäjille maksettaisiin vain perusosa. Etuus olisi veronalaista tuloa. Aikuiskoulutustuen saajalle myönnettäisiin myös opintolainan valtiontakaus.

Aikuiskoulutustuen myöntäisi koulutus- ja erorahasto ja opintolainan valtiontakauksen Kansaneläkelaitos. Tuen perusosa rahoitettaisiin valtion varoista ja ansio-osa työnantajilta ja työntekijöiltä perittävillä pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla työttömyysvakuutusrahastosta.

Opintotukilakiin, koulutus- ja erorahastosta annettuun lakiin, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin sekä työntekijäin eläkelakiin ehdotetaan tehtäväksi aikuiskoulutustuesta ja sen yhteensovittamisesta johtuvat muutokset.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2001 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2001 alusta. Aikuiskoulutustukea maksettaisiin ammatilliseen koulutukseen 1 päivästä elokuuta 2001 lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on tukea työssä olevien palkansaajien ja yrittäjien omaehtois- ta ammatillista koulutusta osana ns. koulutusvakuutusjärjestelmää. Tarkoituksena on saada työelämässä oleville nykyistä parempi toimeentuloturva opiskelun ajalta.

Valiokunta viittaa valtioneuvoston 29.12.1999 hyväksymään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan 1999—2004, jonka mukaan työelämän muutosten aiheuttamien osaamistarpeiden ratkaiseminen on keskeinen aikuiskoulutustehtävä työvoimaan kuulu-

vien 2,5 miljoonan ihmisen osalta, jotta turvataan työelämän muutosten takia välttämätön ammatillinen joustavuus ja liikkuvuus. Yhteiskuntakehitys ja työelämän vaatimukset edellyttävät, että ylläpidetään korkeaa ammattitaitoa ja että sitä hankitaan koko työiän ajan. Aikuinen on nuoruusiän opintojen jälkeen työelämässä lähes 40 vuotta ja työkaaren toivotaan entisestään pidentyvän. Muun muassa työelämän nopea muutos ja teknistyminen ovat jo johtaneet siihen, että enää harva selviytyy työssä ilman opiskelua. Myös työssä jaksamisen ongelmat korostuvat työtahdin kiihtyessä. Tästä syystä on tärkeää pa-

rantaa kansalaisten mahdollisuuksia hankkia omien tavoitteidensa mukaisesti ja omaan elämäntilanteeseensa soveltuvaa omaehtoista aikuiskoulutusta.

Tavoitteena on myös nykyistä selkeämpi ja ajallisesti pysyvämpi järjestelmä. Eri aikoina eri tarpeisiin luodut aikuisten koulutusajan toimeentulon tukijärjestelmät ovat epäyhtenäisiä ja osin päällekkäisiä ja siten aikuisopiskelijan kannalta sekavia. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset helpottavat aikuisten opintoihin hakeutumista. Pitkäjänteisyyteen ja nykyistä järjestelmiä parempaan hyväksyttävyyteen pyritään kokoamalla nykyiset omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen toimeentuloturvan tukimuodot pidemmällä aikavälillä yhteen ja ottamalla uuteen järjestelmään myös eräitä ns. tilimallin piirteitä. Keskeisin uusi piirre ehdotuksessa on se, että oikeus toimeentuloturvaan kertyy omien elinikäisten työvuosien perusteella. Valiokunnan mielestä tilimallin toimivuutta tulee kuitenkin seurata. Myös mallin luonteen selvittäminen opiskelijoille on epäselvyyksien välttämiseksi tärkeää.

Valiokunta pitää myönteisenä myös sitä, että hallituksen ehdottamat muutokset parantavat osaltaan myös pienyrityksien sekä heidän henkilöstönsä mahdollisuutta hakeutua omaehtoiseen koulutukseen.

Määräaikaiset ja muut tilapäiset palvelussuhteet

Aikuiskoulutusetuudet on tarkoitettu työssä olevien henkilöiden opiskelun tukemiseen. Sen vuoksi tuen saamisen edellytyksenä on, että palkansaajan päätoiminen työ-, virka- tai muu palvelussuhde on voimassa koulutuksen aikana. Päätoimisella palvelussuhteella tarkoitetaan sitä yksittäistä työ-, virka- tai muuta vastaavaa palvelussuhdetta, josta henkilö saa pääasiallisen toimeentulonsa.

Hallituksen esityksen säännökset edellyttävät lepäävää työsuhdetta aikuiskoulutustuen saamiseksi riippumatta siitä, paljonko kertynyttä tukioikeutta on. Näin ollen määräaikaisten työsuhteiden päättyessä ei työntekijällä ole joustavaa siirtymismahdollisuutta koulutukseen.

Määräaikaisessa työsuhteessa olevien henkilöiden jäämistä työssä käyvien aikuisten omaehtoisen aikuiskoulutustuen ulkopuolelle on perusteltu sillä, että heillä on mahdollisuus käyttää työttömien koulutusvakuutusjärjestelmää. Ongelmalliseksi määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien kannalta tilanteen tekee se, että päästäkseen työttömän koulutusvakuutusjärjestelmän piiriin, tulee työttömyyttä kestää vähintään 4 kuukautta opintoja edeltävän 12 kuukauden aikana. Näin ollen määräaikaisten on koulutustuen piiriin päästäkseen jättäydyttävä työttömiksi, millä voi olla passivoivaa vaikutusta työmarkkinoiden kannalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yhä enemmän suomalaisessa työelämässä on eri syistä johtuen tilapäisiä palvelussuhteita. Myös tällaisten henkilöiden kouluttamismahdollisuuksien tulisi olla mahdollisimman joustavat.

Aikuiskoulutustuen ansainta-aika

Hallituksen esityksen mukaan aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksenä olisi tietyn pituinen aikaisempaan eläkevakuutettuun ansiotyöhön ja eräisiin ansiotyöhön rinnastettaviin tilanteisiin perustuva aikuiskoulutustuen ansainta-aika eli ns. työhistoria. Työhistoriaavaatimus on hallituksen esityksen mukaan porrastettu siten, että voimaantulovaiheessa etuuden myöntämiseksi edellytetään vähintään kymmenen vuoden työhistoriaa ja 1.8.2006 tai sen jälkeen alkavan tukikauden osalta edellytyksenä olisi viiden vuoden työhistoria. Tuki kohdistuisi siten aluksi vain pitempiäaikaisesti työmarkkinoilla olleisiin henkilöihin.

Tavoitteena on, että jokainen voisi täyden työuransa aikana karttuneen toimeentuloturvaosituksen turvin opiskella noin puolentoista vuoden ajan. Ajan voisi jaksottaa joustavasti, mikä mahdollistaa työn ja opiskelun nykyistä paremman yhteensovittamisen. Yksi tukikuukausi kerryttää hallituksen esityksen mukaan tukea 0,8 tukipäivää ja vastaavasti 10 kuukautta 8 päivää. Kymmenen ansaintavuotta oikeuttaisi tällöin noin 4,5 kuukautta vastaavaan tukeen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että aikuisopintotuen käyttäjätavoitteiden kannalta

usean vuoden siirtymäajan 10 vuoden työhistoria saattaa olla ongelmallinen erityisesti siitä syystä, että lain voimaan tullessa samanaikaisesti poistuu nykyinen aikuisopintotukijärjestelmä, joka on antanut koko aikuisväestölle 30 vuotta täytettyään laajasti mahdollisuuden lähteä opintielle. Siirtymäajan työhistoriavaatimus voi nousta esteeksi nuorempien aikuisten omaehtoiselle koulutukselle siirtymäaikana. Valiokunta painottaa nykyisen aikuisopintotuen saajien painottuneen juuri näihin ikäluokkiin.

Valiokunta kiinnittää huomiota niihin epäkohtiin, joita koulutusvakuutuksen aikaisemmissa vaiheissa on ollut. Järjestelmän toisessa vaiheessa tavoitteena oli, että koulutukseen osallistuisi noin 10 000 opiskelijaa. Tehdyn selvityksen mukaan kuitenkin helmikuun loppuun 2000 mennessä työttömien koulutuspäivärahaa oli käyttänyt noin 2 600 henkilöä. Käyttäjistä yksi prosentti oli 25—29 vuotiaita, 11 prosenttia oli 30—34 vuotiaita, 56 prosenttia oli 35—44 vuotiaita ja 19 prosenttia opiskelijoista oli 45—49 vuotiaita. Käyttäjäkunnan ikärakenne osoittaa, että nuorten ikäluokkien vähäisyys johtui tiukoista työhistoria- ja muista järjestelmään liittyvistä kriteereistä. Jotta uusi järjestelmä myös käytännössä palvelisi työelämässä olevien tarpeita hankkia omien tavoitteidensa mukaista omaehtoista koulutusta, valiokunta kiinnittää huomiota seuraaviin ehdotuksen sisältämiin kriteereihin.

Valiokunta on selvittänyt siirtymäkauden ansainta-ajan lyhentämistä esim. 8 vuoteen. Suuntaa antavana arvioina kustannusvaikutuksista on valiokunnalle esitetty, että kustannusten lisäykset olisivat vuonna 2001 arviolta 10 miljoonaa markkaa, vuonna 2002 arviolta 30 miljoonaa markkaa ja vuosina 2003—2005 arviolta 50—60 miljoonaa markkaa.

Valiokunta on aiemmin koulutusvakuutusta koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota perhepoliittisten etuuksien huomioon ottamiseen ansainta-aikaa laskettaessa. Valiokunta korostaa sitä, että perhepoliittisten etuuksien huomioon ottamisessa ei saisi olla sellaisia rajoituksia, mitkä vaikeuttavat vanhempien ammattitaidon ylläpitämistä ja kouluttautumista.

Valiokunnan mielestä on tärkeää myös selvittää, ovatko sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuvan työkyvyttömyysajan laskemista ansainta-aikaan koskevat säännökset oikeudenmukaisia ja tasa-arvoisia.

Johtopäätökset yleisperustelujen johdosta

Sivistys- ja koulutuspoliittisista lähtökohdista valiokunta on huolissaan siitä, muodostuuko ehdotetusta järjestelmästä toimiva ja tarkoituksenmukainen. Sen vuoksi sivistysvaliokunta katsoo, että työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan tulisi kokonaisuus huomioon ottaen vielä

— harkita, onko työntekijän ammattitaidon ylläpitämiseksi tarkoituksenmukaisia säätää mahdollisuus siirtyä määräaikaisen työsuhteen päättyessä aikuiskoulutukseen oikeuttavaan koulutukseen,

— harkita, onko 10 vuoden työhistorian vaatimus siirtymäaikana tarkoituksenmukainen, ja

— selvittää, muodostuuko äitiys- ja vanhempainrahakauden huomioon ottamista koskevat säädökset ongelmallisiksi vanhempien kouluttautumismahdollisuuksien kannalta.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki aikuiskoulutustuesta

6 §. Aikuiskoulutustukeen oikeuttava koulutus
Aikuiskoulutustukilain 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi aikuiskoulutustukeen oikeuttavasta koulutuksesta. Tukeen oikeuttavan koulutuksen määrittelyn lähtökohtana on tarjota hakijalle mahdollisuus tehdä valintoja aikuisten ammattitaitoa edistävän koulutuksen kokonaisuudesta. Valinnan mahdollisuus lisää koulutukseen haakeutujan motivaatiota ja tukee siten myös opintoihin sitoutumista. Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää ammatillista koulutusta. Perusteluissa todetaan lisäksi, että kaikilla vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on myös uuden kou-

luluslainsäädännön myötä ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupa. Edelleen perusteluissa todetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on siten sekä laajemmassa mitassa aikuiskoulutustukea käyttävien osaamistarpeita vastaavaa koulutustarjontaa (esim. kielikoulutus ja tietoteknisen osaamisen parantamiseen tähtäävä koulutus) että pienempien ryhmien kuten huonomman pohjakoulutuksen omaaville soveltuvan koulutuksen järjestämiseen tarvittavaa erityisosaamista. Hallituksen esitys ei sisällä kuitenkaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaista koulutusta. Suuri osa vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämästä koulutuksesta oikeuttaakin uuteen aikuiskoulutustukeen muiden lakien nojalla. Kielipinnot on erikseen 6 §:n 2 momentin nojalla säädetty lain piiriin silloin kun ne ovat 1 momentissa tarkoitettulla tavalla järjestettyjä ja kehittävät tai täydentävät hakijan ammattitaitoa. Valiokunta kuitenkin katsoo, että tulkintaongelmien välttämiseksi ja vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutustarjonnan saamiseksi kattavasti lain piiriin, pykälän 1 momentin 1 kohtaan tulee lisätä tätä koskeva maininta. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohta tulisi muuttaa seuraavasti:

1) opetusministeriön toimialaan kuuluvaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), ammattikorkeakouluopinnoista annetussa laissa (255/1995) (*poist.*), yliopistolaissa (645/1997) *tai vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998)* tarkoitettuun koulutukseen, joka johtaa ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistoissa tai ammattikorkeakouluissa suoritettavaan tutkintoon, edellä tarkoitettujen tutkintojen osien suorittamiseen taikka on edellä sanottujen lakien mukaista lisä- ja täydennyskoulutusta;

6 §:n uusi 3 mom. Ahvenanmaan maakunnan koulutuslainsäädännön mukainen koulutus

Hallituksen esitys laiksi aikuiskoulutustuesta on muotoiltu siten, että Ahvenanmaalla maakunnan koulutuslainsäädännön mukainen koulutus olisi vaikea tulkita tukeen oikeuttavaksi.

Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 6 §:ään tulisi lisätä 3 momentti seuraavasti:

Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää myös 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja opintoja vastaaviin opintoihin Ahvenanmaalla. (Uusi 3 mom.)

2. Laki opintotukilain muuttamisesta

Kansaneläkelaitoksessa on käynnistetty aikuiskoulutustuen voimaantumoon liittyviä opintotuen tietojenkäsittelyjärjestelmän muutoksia. Opetusministeriöltä saadun selvityksen yhteydessä on havaittu tarve tehdä opintotukilakiin tarkennuksia, jotka helpottavat toimeenpanoa. Kysymys olisi tilanteista, joissa aikuiskoulutustuen hakija hakee myös opintolainan valtioneunkausta. Arvion mukaan opintolainan hakijoita olisi varsin vähän.

Edellä todetun johdosta valiokunta ehdottaa muutoksia lakiehdotuksen 6 ja 15 §:iin. Tarkennusten jälkeen Kansaneläkelaitoksessa ei tarvitsisi tutkia, täyttääkö koulutus opintotuen myöntämisedellytykset. Samalla välttyttäisiin tilanteilta, joissa koulutustuen saajalle ei voitaisi myöntää valtioneunkausta, koska opinnot eivät ole opintotukeen oikeuttavia (esim. aikuisten lukio-koulutus ja opinnot avoimessa yliopistossa).

Opintotukilain 6 §:n 2 momentti tulisi korjata seuraavasti:

(1 mom. kuten HE)

Aikuiskoulutustukea vähintään kahden kuukauden ajan yhtäjaksoisesti saava opiskelija (poist.), on kuitenkin oikeutettu opintolainan valtioneunkaukseen.

15 §. *Opintolainan valtioneuvoston*. Opintotukilain 15 §:ään tulisi lisätä uusi 5 momentti:

(1 mom. kuten HE)

*Aikuiskoulutustukea saavalle valtioneuvoston
kaus voidaan myöntää muihinkin kuin
opintotukilain 4 §:ssä tarkoitettuihin
opintoihin. (Uusi 5 mom.)*

23 §. *Opintotuen hakeminen ja myöntäminen*. Aikuiskoulutustuen 19 §:ää oli valmistelun loppuvaiheessa muutettu siten, että olisi saattanut tulla tilanteita, joissa valtioneuvoston kaus ei olisi voitu myöntää samaksi ajaksi kuin aikuiskoulutustukea. Tämä olisi tuen hakijoiden kannalta han-

kala säännös. Opintotukilain 23 §:n 2 momentti tulisi muuttaa seuraavasti:

Opintotuki myönnetään aikaisintaan sen kuukauden alusta, jona hakemus on jätetty. Aikuiskoulutustukea saavalle opintolainan valtioneuvoston kaus voidaan kuitenkin myöntää hakemuskuukautta edeltävän kuukauden alusta lukien.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta
ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kaarina Dromberg /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Kaarina Dromberg /kok
Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /kesk
Jyrki Katainen /kok
Inkeri Kerola /kesk
Irina Krohn /vihr
Margareta Pietikäinen /r

Osmo Puhakka /kesk
Leena Rauhala /skl
Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd
Irja Tulonen /kok
Unto Valpas /vas
Pia Viitanen /sd
vjäs. Leena-Kaisa Harkimo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.