

## Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttamisesta ja opintotukilain 15 §:n muuttamisesta

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttamisesta ja opintotukilain 15 §:n muuttamisesta (HE 15/2020 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

#### *Lausunto*

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- sivistysvaliokunta SiVL 6/2020 vp

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava asiantuntija Janne Savolainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Ville Heinonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- vastaava suunnittelija Ilpo Lahtinen, Kansaneläkelaitos
- koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö Mikko Heinikoski, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- koulutuspoliittinen asiantuntija Riina Nousiainen, STTK ry
- asiantuntija Elina Sojonen, Akava ry
- johtaja Riikka Heikinheimo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- kehittämisen asiantuntija Sanja Mursu, KT Kuntatyönantajat
- toimitusjohtaja Janne Metsämäki, Työllisyysrahasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kansaneläkelaitos
- Tampereen Aikuiskoulutuskeskus TAKK
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

## Valiokunnan mietintö TyVM 7/2020 vp

- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Tehy ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Teollisuusliitto ry
- Keskuskauppakamari
- tutkijatohtori Satu Ojala
- kasvatustieteen professori Heikki Silvennoinen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi aikuiskoulutusetuuksista annettua lakia ja opintotukilakia.

Esityksen tavoitteena on työmarkkinakeskusjärjestöjen yksimielisesti tekemän aloitteen pohjalta edistää palkansaajien mahdollisuutta samanaikaiseen työntekoon sekä opiskeluun aikuiskoulutustuella. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan uudistettaviksi soviteltua aikuiskoulutustukea ja palkansaajan aikuiskoulutustuen määräytymistä koskevia säännöksiä.

Aikuiskoulutustuen määräytymisen laskentakaavaa muutettaisiin. Jos henkilöllä olisi palkka- tai muita tuloja, ne vaikuttaisivat aikuiskoulutustuen määrään niiden maksukuukautena. Muutoksen toteuttamiseksi muutettaisiin myös aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksiä, suoritettavaksi edellytettävien opintosuoritusten määrää tukikuukautta kohden, tukikuukauden kulumista sekä aikuiskoulutustuen hakemista ja maksamista koskevia säännöksiä. Palkansaajan aikuiskoulutustuen hakemismenettelyä muutettaisiin kuukausittaiseen jälkikäteiseen hakemiseen pohjautuvaksi.

Esityksen tavoitteena on myös edistää tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin käytettävyyttä aikuiskoulutustuen perusteena olevaa palkkaa ja määrää määriteltäessä. Aikuiskoulutustuen perusteena oleva palkka laskettaisiin tukikuukautta edeltäneen työ-, virka- tai muun palvelussuhteen vakiintuneista ansioista yhteensä kahdentoista kuukauden ajalta maksuaperusteisesti. Tukikauden aikana henkilön ansaitsema tulo otettaisiin huomioon aikuiskoulutustuen kanssa sinä kuukautena, jonka aikana tulo maksetaan.

Lisäksi tehtäisiin täsmentäviä muutoksia toimeenpanoa sekä yrittäjän aikuiskoulutustuen myöntämistä ja hakumenettelyä koskeviin säännöksiin. Opintotukilakiin ehdotetaan tehtäväksi täsmentäviä muutoksia.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020.

## Valiokunnan mietintö TyVM 7/2020 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Valiokunta toteaa, että esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi soviteltua aikuiskoulutustukea ja aikuiskoulutustuen euromäärän laskemista koskevia säännöksiä työmarkkinakeskusjärjestöjen yksimielisen aloitteen perusteella. Lain tasolla säädettäisiin opintojen opinto- tai osaamispistemäärän suorittamista koskevista vaatimuksista. Samalla uudistettaisiin opintovaatimusta niin, että kokoaikaisia opintoja ja työn ohessa tehtäviä opintoja koskevat vaatimukset suoritetuista opinto- tai osaamispisteistä eroaisivat toisistaan. Täyden palkansaajan aikuiskoulutustuen määräytymisperusteisiin ehdotetaan lisäksi muutoksia, joilla pyritään varmistamaan, etteivät aikuis- koulutuksen etuusmenot ehdotuksen seurauksena kokonaisuutena kasva.

Esityksen tavoitteena on kannustaa palkansaajia työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen edistämällä palkansaajien mahdollisuutta samanaikaiseen opiskeluun ja työntekoon aikuiskoulutustuella sekä kannustaa myös matalasti koulutettuja tai matalapalkka-aloilla työskenteleviä työuran aikaiseen opiskelemiseen. Esityksellä kannustetaan työntekijöitä edistämään omaa osaamistaan ja edistetään etuuden nykyistä tasa-arvoisempaa ja vaikuttavampaa käyttöä. Esityksen tavoitteena on lisäksi edistää tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin käytettävyyttä aikuiskoulutustuen perusteena olevaa palkkaa ja määrää määriteltäessä.

Hallituksen esitys liittyy myös opetus- ja kulttuuriministeriön syyskuussa 2019 asettamaan jatkuvan oppimisen uudistus -hankkeeseen, joka päättyy 31.3.2023. Hankkeessa tarkastellaan jatkuvaa oppimista kokonaisuutena ja valmistellaan ehdotus jatkuvan oppimisen uudistukseksi. Hanketta ohjaa parlamentaarinen jatkuvan oppimisen ryhmä, jonka tulee laatia ehdotuksensa jatkuvan oppimisen uudistukseksi 31.12.2020 mennessä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää työelämän jatkuva muutos huomioiden tärkeänä, että työikäisten palkansaajien mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen parannetaan. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

#### *Aikuiskoulutustuen kohdentuminen*

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että aikuisväestön osallistumisessa koulutukseen on saadun selvityksen mukaan toistuvasti havaittu Suomessa poikkeuksellisen suuret osallistumiserot sosioekonomisten ryhmien välillä. Vuoden 2018 tietojen perusteella lähes puolet tuen saajista on jo lähtökohtaisesti korkea-asteen tutkinnon suorittaneita ja lähes kolme neljäsosaa hankkii tuen avulla korkea-asteen koulutusta. Vähän koulutettuja ja muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksiin nähden koulutusta eniten tarvitsevia aikuiskoulutustuki ei nyky muodossaan palvele optimaalisella tavalla.

Valiokunta pitää hyvänä, että esityksellä pyritään parantamaan työikäisten palkansaajien mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen ja luomaan nykyistä paremmat mahdollisuudet työn ja opintojen yhteensovittamiseen. Tavoite luoda pienituloisille paremmat mahdollisuudet kohentaa työmarkkina-asemaansa kouluttautumalla ja hankkimalla lisää osaamista työn ohessa, jättäytymättä opiskelun vuoksi kokonaan pois työstä, on perusteltu. Jättäytyminen kokonaan pois työstä ja siirty-

## Valiokunnan mietintö TyVM 7/2020 vp

minen kokopäiväiseksi opiskelijaksi ei monelle ole taloudellisesti mahdollista, koska koulutuksenaikainen tuki ei riitä elinkustannuksiin. Toisaalta valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että täyden aikuiskoulutustuen määrän väheneminen vaikuttaa myös alimmissa tuloluokissa, jolloin se voi vaikuttaa negatiivisesti erityisesti vähän koulutettujen väestöryhmien jatkuvan oppimisen edistämiseen.

Aikuiskoulutustuki vaikuttaa hallituksen esityksen mukaan kohdentuvan merkittävässä määrin jo valmiiksi korkeasti koulutetuille henkilöille, jotka tavoittelevat uutta korkea-asteen tutkintoa. Valiokunta katsookin, että erityisesti matalasti koulutettuja tai matalapalkka-aloilla työskenteleviä tulisi kannustaa työuran aikaiseen opiskelemiseen kehittämällä koulutusjärjestelmää siten, että tarjolla on nykyistä enemmän joustavia mahdollisuuksia työn ja opintojen yhteensovittamiseen. Lisäksi on kehitettävä palvelumuotoja, joissa painopisteenä ovat keskimääräistä vähemmän koulutusta saaneet.

Valiokunta painottaa, että toimeentulon ohella on tärkeää kiinnittää huomiota kannusteisiin osallistua koulutuksiin, kuten vertaistukeen, mentorointiin sekä opitun tunnistamiseen ja tunnustamiseen, jotta oppimisesta tulisi kannustavaa. On tärkeää, että myös lisäkoulutukseen vähiten motivoituneille henkilöille pyritään tarjoamaan matalan kynnyksen joustavia koulutuspalveluja, joilla osaamistasoa voidaan korottaa ja kouluttautumisen eriytymistä vähentää.

### *Aikuiskoulutustuen määrä ja edellytykset*

Hallituksen esityksessä aikuiskoulutustuen määräytymiseen esitetään muutoksia sekä sovitellun että täyden etuuden osalta. Esitetyt muutokset korottavat aikuiskoulutustukea erityisesti niillä tuensaajilla, jotka eivät merkittävästi vähennä työntekoa. Aikuiskoulutustukea myönnettäisiin opintoihin, jotka ovat laajuudeltaan yhteensä vähintään neljä opinto- tai osaamispistettä. Aikuiskoulutustuki edellyttäisi vähintään neljän opinto- tai osaamispisteen suorittamista tukikuukautta kohti, kun aikuiskoulutustuella korvattava ansion alenema on yli 50 prosenttia. Jos ansio alenisi enintään 50 prosenttia, aikuiskoulutustukea maksettaisiin, jos henkilö suorittaisi vähintään kaksi opinto- tai osaamispistettä tukikuukautta kohti. Kuten nykyisinkin, suoritusten määrä tutkittaisiin koko tukikauden keskiarvon perusteella. Kun aikuiskoulutustuella korvattaisiin yli 50 prosentin ansioalenemaa, tukikuukausi kuluttaisi yhden täyden kuukauden aikuiskoulutustuen enimmäisajasta, ja jos korvattava ansioalenema olisi enintään 50 prosenttia, tukikuukausi kuluttaisi puoli kuukautta enimmäisajasta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää esitettyjä muutoksia kannatettavina osa-aikaisen työnteon ja opiskelun yhdistämisen näkökulmasta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että aikuiskoulutustuki supistuu esityksen mukaan kuukausitasolla keskimäärin 78 euroa nykyisiin etuudensaajiin verrattuna. Nykyisistä etuudensaajista 57 prosentilla tuki supistuu alle 100 euroa kuukaudessa ja vajaalla 40 prosentilla tuki supistuu yli 100 eurolla kuukaudessa. Aikuiskoulutustuki kasvaa esityksen mukaan vain vajaalla kolmella prosentilla nykyisistä etuudensaajista.

Valiokunta toteaa, että uudistus todennäköisesti heikentää mahdollisuuksia täysipäiväiseen opiskeluun aikuiskoulutustuella. Tämän takia on tärkeää, että uudistuksen vaikutuksia sekä kokopäiväiseen että osa-aikaiseen opiskeluun seurataan tarkasti, jotta voidaan arvioida, toteutuvatko esityksen tavoitteet etuuden nykyistä tasa-arvoisemmasta ja vaikuttavammasta käytöstä. Valio-

## Valiokunnan mietintö TyVM 7/2020 vp

kunta edellyttää, että valtioneuvosto toimittaa valiokunnalle selvityksen uudistuksen vaikutuksista 31.12.2021 mennessä. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että yhtenä aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksenä on, että henkilöllä on aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 7 §:n mukaista työssäoloaikaa tukikuukauden alkamiseen mennessä vähintään kahdeksan vuotta. Työelämän muuttuessa jatkuvasti kiihtyvään tahtiin korostuu myös yksilön oman osaamisen kehittäminen entistä nopeampaan tahtiin. Tämä huomioiden valiokunta pitääkin perusteltuna, että säännöksessä tarkoitettun 8 vuoden työhistoriavaatimuksen tarkoituksenmukaisuutta tarkastellaan jatkossa.

### *Muuta*

Ehdotettujen muutosten taustalla on myös tarkoitus edistää tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin käytettävyyttä aikuiskoulutustuen maksamisessa, mikä osaltaan mahdollistaisi byrokratian ja hallinnollisen taakan vähentämisen. Valiokunta painottaa, että tämän lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmät luodaan sellaisiksi, että aikuiskoulutustuen hakeminen muuttuu myös hakijalle selkeämmäksi ja ennakoitavammaksi, mikä on tuen hakemista puntaroivalle henkilölle käytännössä erittäin tärkeä asia päätöksenteon kannalta. Valiokunta katsookin, että aikuiskoulutustukeen liittyviä sähköisiä tietojärjestelmiä tulee kehittää siten, että tuen hakija ja käyttäjä voi paremmin ennakoida toimeentuloaan.

Yrittäjän aikuiskoulutustuen myöntämisperusteita muutettaisiin siten, että yrittäjän on suoritettava keskimäärin vähintään 3 opinto- tai osaamispistettä tukikuukautta kohden. Yrittäjän aikuiskoulutustuen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää menettelyä ei ole tarkoitus muuttaa nykyisestä. Yrittäjän aikuiskoulutustuki olisi vastaisuudessaakin tuen perusosan suuruinen eli yrittäjä ei olisi oikeutettu ansiosidonnaiseen osaan palkansaajien tapaan. Jotta yrittäjä olisi oikeutettu tukeen, olisi hänen tukikuukauden aikaisten ansioidensa nykyiseen tapaan vähennyttävä vähintään kolmasosalla verrattuna viimeiseen ennen opiskelun alkua toimitettuun vahvistettuun verotukseen. Yrittäjään ei sovellettaisi edellä kuvattua 50 prosentin sääntöä, jonka mukaan tuen enimmäisajasta kuluisi ainoastaan puoli kuukautta ansioalenen ollessa enintään 50 prosenttia. Valiokunta pitää tärkeänä, että yrittäjien ja palkansaajien aseman lähentämistä harkitaan jatkossa siten, että yrittäjän aikuiskoulutustuki olisi ehdoiltaan ja hakuprosessiltaan lähempänä palkansaajan aikuiskoulutustukea.

Valiokunta korostaa lopuksi, että uudistuksen täytäntöönpanoa ja vaikutuksia aikuiskoulutustuen käyttöön tulee seurata tarkasti. Lisäksi tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, miten Covid-19-pandemia vaikuttaa aikuiskoulutustuen käyttötarpeisiin.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 15/2020 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.*

*Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)*

## Valiokunnan mietintö TyVM 7/2020 vp

### *Valiokunnan lausumaehdotus*

*Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto toimittaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle selvityksen uudistuksen vaikutuksista 31.12.2021 mennessä.*

Helsingissä 14.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas  
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd  
jäsen Kim Berg sd  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Tuomas Kettunen kesk  
jäsen Rami Lehto ps  
jäsen Niina Malm sd  
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk  
jäsen Anders Norrback r  
jäsen Ilmari Nurminen sd  
jäsen Arto Satonen kok  
jäsen Ruut Sjöblom kok  
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps  
jäsen Sofia Virta vihr  
varajäsen Mikko Lundén ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Miika Suves