

Sivistysvaliokunta

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämisspäälikkö Hannele Salminen, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Petri Lempinen, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- asiantuntija Antti Hallia, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- johtaja Jukka Lerkkanen, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- sisältövastaava, etuuspalvelu Elina Pajula, Työllisyysrahasto
- puheenjohtaja Björn Wallén, Vapaa Sivistystyö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- KT Kuntatyönantajat
- STTK ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on työmarkkinakeskusjärjestöjen tekemän aloitteen mukaisesti kannustaa palkansaajia ja yrittäjiä työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen edistämällä palkansaajien ja yrittäjien mahdollisuutta samanaikaiseen opiskeluun aikuiskoulutustuella ja työntekoon 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. Aikuiskoulutustuen myöntää Työllisyysrahasto.

Esityksessä ehdotetaan uudistettaviksi soviteltua aikuiskoulutustukea ja aikuiskoulutustuen euro määrän laskemista koskevia säännöksiä. Opintojen opinto- tai osaamispistemäärän suorittamista koskevista vaatimuksista säädetään lain tasolla. Samalla uudistetaan opintovaatimusta niin, että kokoaikaisia opintoja ja työn ohessa tehtäviä opintoja koskevat vaatimukset suoritetuista opinto- tai osaamispisteistä eroavat toisistaan. Esityksessä ehdotetaan täyden palkansaajan aikuiskoulutustuen määräytymisperusteisiin muutoksia, joilla pyritään varmistamaan, etteivät aikuiskoulutuksen etuusmenot tämän ehdotuksen seurauksena kokonaisuutena kasva.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia aikuiskoulutustuen saajan oikeuteen saada opintotukilain (65/1994) mukainen opintolainan valtiontakaus.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa työmarkkinakeskusjärjestöt ovat kannattaneet hallituksen esitystä. Myös muut asiantuntijat ovat pääosin kannattaneet esitystä, mutta ovat esittäneet myös epäileviä tai kielteisiä näkemyksiä uudistuksen vaikutuksista. Eräissä lausunnoissa asiaa on tarkasteltu kriittisesti nimenomaan osana laajempaa jatkuvan oppimisen uudistusta. Sivistysvaliokunta korostaa laajaa jatkuvan oppimisen uudistamisprosessia, mutta pitää tärkeänä, että esitetyn kaltaisilla osittaisuudistuksilla pyritään jo nyt kannustamaan oman osaamisensa edistämiseen.

Sivistysvaliokunta kannattaa käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä. Työelämän jatkuvat muutokset edellyttävät työssä tarvittavan osaamisen päivittämistä ja uudistamista palvelujen kehittämiseksi, tuottavuuden parantamiseksi ja työllisyyden varmistamiseksi. Valiokunta korostaa, että työmarkkinoiden muutoksen näkökulmasta eniten koulutusta tarvitsevat ovat nyt etuuden käytön suhteen aliedustettuina.

Yhteys jatkuvan oppimisen uudistukseen

Hallituksen esitys liittyy jatkuvan oppimisen edistämiseen, jota koskevaa selvitystyötä on tehty opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta. Ministeriö on asettanut syyskuussa 2019 jatkuvan oppimisen uudistus -hankkeen, 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.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2020 vp

Asiantuntijakuulemisessa on pidetty tärkeänä, että kysymykset jatkuvan oppimisen toteuttamisesta ja sen rahoittamisesta ratkaistaan kokonaisuutena ja että aikuiskoulutusetuisuutta koskevaa lainsäädäntöä ei lähdetä yksittäisenä asiana muuttamaan ennen kokonaisuudistusta.

Kuulemisessa on myös arvioitu, että ehdotettu uudistus voi johtaa työmarkkinoiden kannalta tehokkaampien lyhyiden ja nopeiden koulutusohjelmien tarjonnan supistumiseen ja jopa koulutusohjelmien osin keinotekoiseen pitkittämiseen, mikä ei ole kokonaisuuden kannalta toivottavaa. Jatkuvan oppimisen edistämisen kannalta on lausunnonantajan mukaan nimenomaan toivottavaa, että lyhyiden, sisällöltään tehokkaiden osaamisen kehittämispalveluiden tarjonta lisääntyy ja työikäisellä väestöllä on joustavasti mahdollisuus hyödyntää niitä.

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu myös OECD:n raportissaan Continuous Learning in Working Life in Finland (julkaistu 19.2.2020) esittämää kantaa, että tutkintoon johtavaa ja johtamatonta koulutusta tulee kohdella vähintäänkin tasavertaisesti.

Sivistysvaliokunta arvioi, että hallituksen esityksen hyväksyminen parantaa mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen työn ohessa ja että esitys on jatkuvan oppimisen uudistuksen näkökulmasta tässä vaiheessa perusteltu toimenpide. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida aikuiskoulutusetuuksia kokonaisuudessaan uudelleen viimeistään siinä vaiheessa, kun jatkuvan oppimisen uudistus etenee toteuttamisvaiheeseen. Kuulemisessa on myös muistutettu opintovapaalain (273/1979) uudistamistarpeesta. Siihen tulee lisätä säädökset osa-aikaisesta opintovapaasta, jotta uudistuneen aikuiskoulutustuen uusia joustoja voidaan aidosti jatkossa hyödyntää tehokkaasti. Valiokunta korostaa, että jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoaminen aikuisväestölle edellyttää työelämän uudistamista, sillä merkittävä osa aikuisten oppimisesta tapahtuu työn ja muun elämän arjessa.

Aikuiskoulutustuen kohderyhmät

Vuonna 2018 aikuiskoulutustuen saajia oli 24 848 henkilöä. Vuosina 2011—2018 tuen saaneista oli noin 76 prosenttia naisia. Vuosina 2017—2018 aikuiskoulutustukea saaneista noin 62 prosenttia oli korkeintaan 40-vuotiaita ja tyypillisimmin aikuiskoulutustuen saaja oli noin 30—39-vuotias. Aikuiskoulutustuki vaikuttaa hallituksen esityksen mukaan kohdentuvan merkittävässä määrin jo valmiiksi korkeasti koulutetuille henkilöille, jotka tavoittelevat uutta korkea-asteen tutkintoa.

Sivistysvaliokunta toteaa, että aikuiskoulutustuki ei saadun selvityksen mukaan kohdennu tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi rakennemuutoksen riskissä oleville toimialoille, eikä se nykyisellään näytä edistävän riittävästi työn ja opiskelun yhdistämistä. Sivistysvaliokunta pitää kannatettavana, että esitetyllä uudistuksella pyritään kannustamaan myös matalasti koulutettuja ja/tai matalapalkka-aloilla työskenteleviä työuran aikaiseen opiskelemiseen. Valiokunta korostaa, että koulutusjärjestelmää on kehitettävä siten, että tarjolla on nykyistä enemmän joustavia mahdollisuuksia työn ja opintojen yhteensovittamiseen. Lisäksi on kehitettävä palvelumuotoja, joissa painopisteenä ovat keskimääräistä vähemmän koulutusta saaneet.

Opiskelijoiden toimeentulon ohella on kiinnitetty huomiota kannusteisiin osallistua koulutuksiin. Tähän tarvitaan asiantuntijan mukaan vertaistukea, mentorointia ja opitun tunnistamista ja

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2020 vp

tunnustamista, jotta oppimisesta tulisi kannustavaa. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että myös lisäkoulutukseen vähiten motivoituneille henkilöille pyritään tarjoamaan matalan kynnyksen joustavia koulutuspalveluja, joilla heidän osaamistasoaan voidaan korottaa. Koulutuksella voidaan tutkitusti vähentää syrjäytymistä ja samalla parantaa oman elämän kokonaishallintaa.

Tuen määrä

Hallituksen esityksessä aikuiskoulutustuen määräytymiseen esitetään muutoksia sekä sovitellun että täyden etuuden laskentaan. Soviteltu etuus lasketaan täyden etuuden pohjalta, joten täyden etuuden määräytymiseen tehdyt muutokset vaikuttavat myös sovitellun tuen määräytymiseen.

Sovittelusääntöihin esitetyt muutokset korottavat aikuiskoulutustukea erityisesti niillä tuensaajilla, jotka eivät vähennä merkittävästi työntekeään. Uudistuksen tavoitteiden mukaisesti tämä kannustaa osa-aikaisen työnteon ja opiskelun yhdistämiseen aikaisempaa paremmin. Mikäli sovitte-
lusääntöihin esitettävät muutokset houkuttelevat aikuiskoulutustuen käyttäjiksi uusia käyttäjäryhmiä, muutokset voivat lisätä etuusmenoja. Ehdotukseen sisältyy myös muita muutoksia, jotka saattavat lisätä aikuiskoulutustuen käyttöä. Tämän johdosta täyden etuuden määräytymisperusteisiin esitetään muutoksia, joilla pyritään varmistamaan, että aikuiskoulutuksen etuusmenot eivät ehdotettujen muutosten seurauksena kokonaisuutena kasva.

Aikuiskoulutustuki supistuu esityksen mukaan kuukausitasolla keskimäärin 78 euroa nykyisiin etuudensaajiin verrattuna. Nykyisistä etuudensaajista 57 prosentilla tuki supistuu alle 100 euroa kuukaudessa. Vajaalla 40 prosentilla tuki supistuu yli 100 eurolla kuukaudessa. Aikuiskoulutustuki kasvaa esityksen myötä vain vajaalla kolmella prosentilla nykyisistä etuudensaajista.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty näkemys, että uudistus voi heikentää mahdollisuuksia täysipäiväiseen opiskeluun aikuiskoulutustuella. Ehdotukseen sisältyvä aikuiskoulutustuen heikentäminen kokopäiväisesti opiskelevilla siirtää todennäköisesti aikuisopiskelijoita opintotukijärjestelmän piiriin, sillä tutkintokoulutus edellyttää usein täysipäiväistä opiskelua ja mm. opintojen järjestäminen on tehty tästä lähtökohdasta.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että tuen määrään vaikuttavien muutosten vaikutuksia sekä kokopäiväiseen että osa-aikaiseen opiskeluun seurataan huolella, jotta voidaan esityksen tavoitteiden mukaisesti varmistua etuuden nykyistä tasa-arvoisemmasta ja vaikuttavammasta käytöstä.

Muut huomiot

Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) 5 §:n mukaan palkansaajan aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että henkilöllä on lain 7 §:n mukaista työssäoloaika tukikauden alkamiseen mennessä vähintään kahdeksan vuotta. Asiantuntijakuulemisessa on korostettu työelämän jatkuvaa muutosta yhä kiihtyvässä tahdissa. Tämän arvioidaan merkitsevän sitä, että yksilöiden osaamisen kehitymisvaatimuksetkin nousevat ja nopeutuvat. Tämä kehityssuunta huomioden sivistysvaliokunta esittää harkittavaksi säännöksessä tarkoitettun työhistoriavaatimuksen 8 vuoden keston tarkoituksenmukaisuutta tulevaisuudessa.

Valiokunnan lausunto SiVL 6/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Mikko Ollikainen r
varajäsen Noora Koponen vihr
varajäsen Johan Kvarnström sd
varajäsen Mia Laiho kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine