

13.3.2020

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 15/2020 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain muuttamisesta ja opintotukilain 15 §:n muuttamisesta

Suomen Yrittäjät kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua näkemyksemme aikuiskoulutustuen uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä. Otamme aluksi kantaa esityksen valmisteluun, minkä jälkeen kommentoimme esityksen sisältöä.

1. Esityksen valmistelusta

Kaikki työnantajat ja työntekijät, riippumatta työnantaja- tai työntekijäliiton jäsenyydestä, osallistuvat aikuiskoulutustuen rahoittamiseen työttömyysvakuutusmaksujen kautta. Siksi emme voi hyväksyä tapaa, jolla aikuiskoulutusetuuden uudistuksen valmistelu on ulkoistettu vain järjestäytyneitä työntekijöitä ja työnantajia edustaville työmarkkinakeskusjärjestöille.

Samat järjestöt ovat läänittäneet myös aikuiskoulutustuesta vastaavan Työllisyysrahaston [hallituksen](#).

Tapa, jolla aikuiskoulutustukea uudistetaan ja Työllisyysrahastoa hallinnoidaan, on entistä kestävämpi, koska palkansaajien järjestäytymisaste jatkaa laskuaan. Työ- ja elinkeinoministeriön [selvityksen](#) mukaan vuonna 2017 miehistä vain runsaat puolet ja naisista kaksi kolmannesta kuului ammattiliittoon. Vuodesta 2013 järjestäytymisaste on laskenut viisi prosenttiyksikköä. Yksityisillä palvelualoilla järjestäytyminen on muita aloja vähäisempää.

Merkittävä osa yrityksistä, yrittäjistä ja työntekijöistä on toisin sanoen sivuutettu merkittävien heitä koskevien työelämäasioiden suunnittelusta. Tämä edustuksellisuusvaje syö aikuiskoulutustukijärjestelmän ja laajemmin koko sosiaalivakuutusjärjestelmän uskottavuutta. Tilanne on kestävä ja vaatii muuttamista.

Työllisyysrahasto on työnantajien ja palkansaajien rahoittama ja Finanssivalvonnan valvonnassa oleva itsenäinen laitos, jonka tarkoituksena on työnantajien ja palkansaajien rahoitusosuuksien järjestäminen ja työttömyyskassojen tukeminen sekä muut työttömyysetuuksien rahoituksesta

annetun lain mukaiset tehtävät. Valtioneuvosto nimittää Työllisyysrahaston hallintoneuvoston jäsenet työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta. Suomessa on noin 280 000 yritystä (pl. alkutuotanto), joista on työnantajia noin 90 000. Niistä kuuluu Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n liittoihin noin 16 000. Suomen Yrittäjissä puolestaan on työnantajayrityksiä noin 50 000. Yrittäjäjärjestö ei ole kuitenkaan edustettuina Työllisyysrahaston hallinnossa, eikä SY:ltä ole pyydetty esityksiä ennen rahaston hallintoneuvoston asettamista toimikaudeksi 1.1.2018–31.12.2020.

2. Esityksen tavoitteista

Koulutus- ja osaamisjärjestelmän uudistamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on oltava, että yhä useampi työikäinen voi täydentää osaamistaan jättäytymättä pois töistä. Mitä paremmin työn ja opintojen yhteensovittaminen toteutuu, sitä vähemmän on tarvetta opiskelun aikaisille sosiaalietuuksille ja sitä kestävämpää kouluttautuminen on julkiselle taloudelle.

Jotta tähän päästäisiin, on ennen kaikkea koulutus- ja ohjauspalveluiden tarjontaa kehitettävä työelämäläheisemmäksi ja yksilöiden ja työyhteisöjen tarpeet paremmin tunnistavaksi. Kuva kunkin aikuisoppijan ja työnantajan tilanteesta on oltava nykyistä kirkkaampi ja kartoitetumpi, jotta oikeat palvelut löytävät oikean osoitteen.

Työuralla tapahtuvaan kouluttautumiseen kohdistuvien sosiaalietuuksien, mukaan lukien aikuiskoulutustuen, on myös luotava mahdollisuuksia ja kannusteita työn ja opiskelun yhteensovittamiseen. Lisäksi etuuksien on nykyistä vahvemmin ohjattava heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä ylläpitämään osaamistaan.

Aikuiskoulutustuki on ilmeisen päivityksen tarpeessa, sillä se ei nykymuodossaan vastaa tarvittavalla tavalla näihin tavoitteisiin. Tuki ei ohjaa työn ja opintojen yhdistämiseen eli sovitellun tuen käyttöön, vaan valtaosa käyttää tukea täysimääräisesti kokoaikaiseen opiskeluun. Lisäksi tukea käyttävät vähiten ne matalan koulutus- ja ansiotason ryhmät, joiden tulisi talouden rakennemuutosten tähden eniten kehittää osaamistaan. Tuki kohdentuu jo valmiiksi vähintään kohtuullisessa työmarkkina-asemassa oleville hyvin koulutetuille henkilöille, joiden joukossa ylikorostuvat alle 40-vuotiaat, naispuoliset ja julkisen sektorin työntekijät. Kaikkinensa julkiset aikuiskoulutusresurssit kumuloituvat näille suhteellisesti ottaen hyvässä positiossa oleville ryhmille.

Tässä suhteessa käsillä oleva esitys aikuiskoulutustuen uudistamisesta on tavoitteiltaan oikeansuuntainen.

3. Tuen määräytymisen ehdoista

Suhtaudumme myönteisesti siihen, että palkansaajan aikuiskoulutustuki myönnettäisiin jatkossa opintoihin, joiden laajuus on vähintään 4 opinto- tai osaamispistettä (op) ja joita henkilö suorittaa keskimäärin vähintään 4 op tukikuukautta kohden, jos hänen ansiotasonsa alenevat tukikuukauden aikana vähintään 50 prosenttia. Jos alenema on enintään 50 prosenttia, on opintoja suoritettava keskimäärin vähintään 2 op tukikuukautta kohden. Näin luovuttaisiin nykyisin käytössä olevasta ajallisesta edellytyksestä, jonka mukaan opintojen on kestävä yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta. Tuen myöntävä Työllisyysrahasto seuraisi opintojen riittävää edistymistä.

Kun aikuiskoulutustuella korvattaisiin palkansaajalle jatkossa yli 50 prosentin ansioalenemaa, tukikuukausi kuluttaisi yhden täyden kuukauden aikuiskoulutustuen 15 tukikuukauden enimmäisajasta, ja jos korvattava ansioalenema olisi enintään 50 prosenttia, tukikuukausi kuluttaisi puoli kuukautta enimmäisajasta. Pidämme tätä hyvänä muutoksena, joka kannustaa työn ja opiskelun yhteensovittamiseen ja lisää jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia työuran aikana.

Yrittäjän aikuiskoulutustuen myöntämisperusteita muutettaisiin vastaavalla tavalla siten, että yrittäjän on suoritettava keskimäärin vähintään 3 op tukikuukautta kohden. Yrittäjän aikuiskoulutustuen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää menettelyä ei ole tarkoitus muuttaa nykyisestä. Yrittäjän aikuiskoulutustuki olisi vastaisuudessakin tuen perusosan suuruinen eli yrittäjä ei olisi oikeutettu tuen ansiosidonnaiseen osaan palkansaajien tapaan. Valtio rahoittaisi jatkossakin yrittäjien aikuiskoulutustuen. Jotta yrittäjä olisi oikeutettu tukeen, olisi hänen tukikauden aikaisten ansioiden nykyiseen tapaan vähennettävä vähintään kolmasosalla verrattuna viimeiseen ennen opiskelun alkua toimitettuun vahvistettuun verotukseen.

Pidämme merkittävänä puutteena sitä, että yrittäjään ei esitetä sovellettavaksi edellä kuvattua 50 prosentin sääntöä, jonka mukaan, kun ansioalenema on enintään 50 prosenttia, kuluttaisi tukikuukausi tuen enimmäisajasta ainoastaan puolikkaan kuukauden. Tämä asettaa palkansaajat ja yrittäjät tarpeettomalla tavalla eriarvoiseen asemaan. Myös yrittäjällä on oltava mahdollisuus töiden ja opintojen yhteensovittamiseen aikuiskoulutustuella.

Esityksen tavoitteena on edistää kansallisen tulorekisterin käyttöä aikuiskoulutustuen määrään vaikuttavien kuukausittaisten ansioiden arvioinnissa, mikä vähentänee työnantajien hallinnollista taakkaa. Pidämme tätä kannatettavana.

4. Tuen kustannuksista ja tunnettuudesta

Esityksen pyrkimyksenä on parantaa työn ja opintojen yhteensovittamista, minkä seurauksena sovitellun aikuiskoulutustuen käyttö voi kasvaa huomattavasti. Koska uudistus on tarkoitettu toteuttamaan kustannusneutraalisti, on tuen määrän laskentaperusteisiin esitetty menopaineita hillitseviä muutoksia. Pidämme muutoksia oikeansuuntaisina.

Kuten esityksessä todetaan, kohdistuu aikuiskoulutustukeen kuitenkin uudistuksesta riippumattomia tekijöitä, jotka saattavat kasvattaa tuen käyttömääriä ja siten etuusmenoja huomattavallakin tavalla. Kannamme siksi erityistä huolta siitä, että esitetyt tuen määriä kohtuullistavat muutokset eivät riitä estämään aikuiskoulutustuen kokonaismenojen kasvua ja asettavat näin koko tukijärjestelmän kestävämmälle pohjalle.

Siksi esitämme, että aikuiskoulutustuen tukisummia tarkistettaisiin vielä esitetystä alaspäin. Lisäksi tukisummia olisi kohtuullistettava esitettyä progressiivisemmin eli siten, että lasku on suhteellisesti selvästi suurempaa tulojakauman yläpäässä ja keskivälillä kuin jakauman alapäässä. Tämä vastaisi uudistuksen tavoitteeseen lisätä tuen käyttöä matalammin koulutettujen ja palkattujen piirissä.

Jotta samalla kuitenkin välttyttäisiin aikuisopiskelun kynnystä nostavilta toimeentuloloukuilta, olisi vastaavasti opintolainan roolia aikuiskoulutustuen täydentäjänä vahvistettava. Tämä tapahtuisi muuttamalla opintolainan ehtoja aikuiskoulutustuella opiskelevia paremmin palveleviksi. Eritoten opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärää olisi syytä nostaa aikuiskoulutustuella opiskeleville.

Pidämme lisäksi erityisenä puutteena sitä, että esitys ei ota kantaa siihen, miten aikuiskoulutustuen tunnettuutta nykyisin sen käyttäjäkunnassa ali-edustetuissa työntekijä- ja yrittäjäryhmissä pitäisi vahvistaa. On selvää, että pelkkä tuen ehtojen viilaaminen ei riitä. Jos tuen käyttäjäkunnan profiilia halutaan aidosti ja merkittävästi muuttaa, on tehtävä huomattavia satsauksia tuen viestintään ja sen käyttöön ohjaamiseen.

5. Työttömien asemasta

Työttömien mahdollisuuksia opiskella työttömyysetuudella on vastikään laajennettu. Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on kuitenkin tarjota henkilölle toimeentulon turvaa tilanteessa, jossa hän on sitä vailla työttömyyden tai työn vähäisyyden vuoksi. Opiskelijan toimeentulo puolestaan on perusteltua turvata pääsääntöisesti opintososiaalisilla etuuksilla. Työttömät on kuitenkin suljettu ulos aikuiskoulutustuen piiristä.

Olemme jo aiemmin eri yhteyksissä ehdottaneet aikuiskoulutustuen uudistamista siten, että etuutta voisi saada myös työtön henkilö samoilla ehdoilla kuin mitä sitä tällä hetkellä myönnetään työssä olevalle henkilölle. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että voimassa olevan työsuhteen tai yrittäjäsuhteen sekä opintovapaalle jäämisen ehdoista luovuttaisiin.

Tämän myötä etuuden saamisen muut edellytykset täyttävä työttömäksi jäänyt yrittäjä tai työntekijä voisi hyvin vapaasti opiskella tutkintoon tähtäävässä koulutuksessa tai suorittaa sellaisen osan saaden opiskelun ajalta aikuiskoulutustukea. Aikuiskoulutustuki kuluttaisi henkilön työttömyyspäivärahan enimmäisaikaan luettavia päiviä, koska hänen työmarkkinakelpoisuutensa paranisi koulutuksen myötä. Tämä ohjaisi henkilöä myös hakeutumaan koulutukseen, josta on hyötyä työllistymisen kannalta.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Mika Kuismanen
pääekonomisti

Joonas Mikkilä
digi- ja koulutusasioiden päällikkö