

21.12.2023

Sosiaali- ja terveysministeriölle:

Asia: Lausuntopyyntönne hallituksen esitykseen eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta

Viite: Diaarinumero: VN/23407/2023

Opetusalan ammattijärjestö OAJ kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen aikuiskoulutustuen, vuorotteluvapaan ja ammattistipendin lakkauttamisesta.

OAJ vastustaa aikuiskoulutustuen lakkauttamista

Aikuiskoulutustukea ei tule lakkauttaa, vaan kehittää. Aikuiskoulutustuki on erittäin tärkeä instrumentti jäsenistömme oman osaamisen työuran aikaiseen päivittämiseen, ammattitaidon kehittämiseen sekä alalle pätevöitymiseen. Tuki pidentää työuraa, kun osaamisen päivittämisen kautta voidaan kasvattaa motivaatiota työhön ja lisätä mahdollisuuksia kehittää omaa työnkuvaa mielekkääseen suuntaan. Aikuiskoulutustuki on mahdollistanut työuupumisriskissä oleville henkilöille hengähdystauon ja mahdollisuuden työkyvyn parantamiseen ja siten työuran jatkumiseen toisella alalla tai toisenlaisissa työtehtävissä. Jokainen elementti, joka vähentää työuupumusta ja pidentää työuraa, on pidettävä voimassa.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen on ristiriidassa hallituksen omien linjausten kanssa pitää koulutus erityissuojeluksessa ja edistää jatkuvaa oppimista. Osaamisen ja koulutustason nostamiseen tarvitaan kaikki toimet, jos haluamme edelleen pysyä sivistysvaltiona ja koulutuksen kärkimaana myös aikuisten osalta.

Hallitus heikentää esityksellään myös tietoisesti työelämän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, koska aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuttaa erityisesti naisiin etuuden saajista $\frac{3}{4}$ ollessa naisia. Myös vuorotteluvapaan käyttäjistä valtaosa on naisia. Esityksessä ei ole lainkaan arvioitu ja otettu huomioon sitä, millainen yhteisvaikutus naisvaltaisille aloille aikuiskoulutustuen sekä vuorotteluvapaan lakkauttamisilla voi olla.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen itsessään ei tuo työtä yhdellekään työttömälle. Aikuiskoulutukseen osallistuvan tilalle sen sijaan on voitu palkata työtön määräajaksi. Lisäksi aikuiskoulutustuella opiskelleet ovat työllistäneet heitä opettaneet opettajat.

21.12.2023

Hallituksen esitys pahentaa työvoimapulaa opetusallalla

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida esityksen mukaan olevan merkittäviä vaikutuksia osaavan työvoiman saatavuuteen yleisellä tasolla. Meidän arvioimme mukaan, esitys on erittäin haitallinen työvoimapula-alojen näkökulmasta. Noin 38 % tuensaajista opiskelee kasvatustieteiden tai terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta, ja tietyissä näiden alojen koulutusohjelmissä merkittävä osuus valmistuneista on saanut opintojensa aikana aikuiskoulutustukea. Esimerkiksi opetusallalla päiväkodinjohtajat, varhaiskasvatuksen opettajat, erityisopettajat, opinto-ohjaajat sekä osa ammatillisen opettajista (esim. tekniikan opettajat) ovat ryhmiä, jotka ovat pystyneet pätevätyöhön tehtäviin aikuiskoulutustuen turvin.

Opetusalan työvoimapula alkaa näkyä etenkin Etelä-Suomessa. Varhaiskasvatuksen opettajista epäpäteviä Helsingin alueella on 50 prosenttia ja Uudellamaalla erityisopettajista joka neljäs. Erityisopettajia tarvittaisiin koko maahan lisää noin 2500 ja hieman alle puolet erityisopettajan pätevyksiä suorittaneista on saanut aikuiskoulutustukea pätevyysvuonna 2021. Hallituksen tavoite uudistaa oppimisen tuki ei tule onnistumaan, ellei erityisopettajia koulutaudu seuraavina vuosina vielä nykyistä enemmän. Ammatillisen koulutuksen puolella tietyistä tekniikan alan opettajista (mm. sähköala) on ollut pula jo useampia vuosia.

Työn ohessa osaamisen päivittäminen ei ole mahdollista kaikille eikä varsinkaan kaikissa kasvatus- ja opetusalan opinnoissa, joihin kuuluu esimerkiksi pakollisia kokopäiväisiä harjoitteluja.

Keskimääräisen aikuiskoulutustukea saaneen henkilön tukea edeltävä bruttopalkka vuonna 2021 oli noin 2 980 euroa kuukaudessa (mediaani). Hallituksen esityksessä aikuiskoulutustuen sijaan ehdotetaan jatkossa opintojen rahoittamista opintotuella. Opintotuki koostuisi opintorahasta ja opintolainan valtiontakauksesta ja jäisi esityksenkin mukaan aikuiskoulutustukea vähäisemmäksi. Ei valtaosalla aikuiskoulutustukea käyttäneistä naisista ja varsinkaan yksinhuoltajilla ole mahdollisuuksia palkattomaan harjoitteluun tai lainan ottamiseen opintojen aikaisen elämän kustantamiseen.

Aikuisväestön yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittää itseään ja osaamistaan heikentyisivät merkittävästi, mikä voi lisätä sosioekonomisen aseman ja varallisuuden vaikutuksen vahvistumista osaamiseen laajemminkin. Pisa tulosten mukaan sosioekonomisella asemalla on vaikutusta osaamiseen. Vuoden 2022 PISA:ssa ylimmän ja alimman sosioekonomisen neljänneksen suomalaisoppilaiden matematiikan tuloksista käy ilmi, että ylimmän neljänneksen keskiarvon (529) ja alimman neljänneksen keskiarvon (446) välinen ero oli 83 pistettä. Kyseinen ero vastaa karkeasti arvioiden useamman vuoden opintoja, mikä on merkittävää esimerkiksi jatko-opinnoissa suoriutumisen näkökulmasta.

21.12.2023

Esitys ei lisää työllisyyttä pitkällä tähtäimellä

Hallituksen esityksessä on perusteluna aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle mainittu julkisten menojen vähentäminen ja työllisyyden lisääminen. Työllisyysrahaston selvityksen mukaan päämotivaatioina aikuiskoulutustuella opiskeluun ovat olleet tyouralla eteneminen, alan vaihto sekä kuormitus töissä. Aikuiskoulutustuki on näin ollen ollut juuri se keino, jolla on lisätty siihen osallistuneiden työllisyyttä, ettei koulutusmahdollisuuksien kaventuessa työntekijä juutu aloilleen ilman osaamisen kehittämistä tai jopa jää työttömäksi, jos oma ala menee alta tai henkilöllä ei ole työkyvyn osalta mahdollista jatkaa samassa työssään.

Kun työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen suoriin kustannuksiin lisätään välilliset kustannukset yhteiskunnalle, nousevat arvioidut kokonaiskustannukset noin kaksinkertaisiksi. Sitran vuonna 2019 tekemän selvityksen - Millä hinnalla? - koelaskelmissa on osoitettu, että työn ulkopuolelle jäämisen kustannukset julkiselle taloudelle olivat yli 18 miljardia euroa. Selvityksen keskeinen havainto on se, että yhteiskunnalle on taloudellisesti kannattavaa panostaa osaamisen kehittämiseen julkista rahaa nykyistä enemmän.

Vaikka tuen lakkauttamisella olisi lyhyellä aikavälillä työllistävä vaikutus, voi jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien heikentäminen tulla pitkällä aikavälillä kalliiksi. Suomessa tarvitaan elinikäisen oppimisen politiikkaa, jossa osaamisen kehittäminen nähdään tuottavana pitkän aikavälin investointina ja hyvinvoinnin lähteenä.

Esityksessä olevat vaikutusarviointit ovat puutteelliset

Hallituksen esityksen mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia työssä jaksamiseen ja työurien pituuteen. Työllisyysrahasto teki juuri tutkimuksen, johon vastasi lähes 5 000 henkilöä. Siihen vastanneista 58 % mainitsi kuormituksen nykytyössä motiiviksi lähteä opiskelemaan. Heistä yli puolet arvioivat opintovapaan ja opiskelun mahdollistamat työuran muutokset erittäin hyödyllisiksi kuormituksen kannalta. Tähän on syytä suhtautua vakavasti, sillä työterveyslaitoksen selvitysten mukaan työuupumusoireet ovat kasvussa.

Aikuiskoulutustuen tarkoituksena on ollut antaa pitkään työelämässä olleille mahdollisuus saada opintojen ajalla ansioihin perustuvaa toimeentulon turvaa. Esimerkiksi kasvatus- ja opetusalan siirtyminen opettajan tehtävistä erityisopettajaksi vaatii lisäkoulutusta. Tavoitteena ei ole ollut ansiotason nosto, vaan osaamisen kehittäminen ja ylläpito, omasta jaksamisesta huolehtiminen ja työn mahdollinen muutos. Perusteluina aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle ei voida painottaa sitä, ettei se tuota henkilön tulotason kehitystä.

21.12.2023

Esityksessä ei ole laajasti arvioitu eikä vertailtu keskenään vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, kuten nykyisen tukimallin kehittämistä tai tilalle mahdollisesti kaavailtua lainapainotteista mallia eikä niiden vaikutuksia. Lakkauttamisen vaikutuksia ei ole arvioitu myöskään aikuiskoulutustuella opiskelleille opiskelijoille opintoja järjestäneiden koulutuksen järjestäjien näkökulmasta. Vaikka opiskelijamäärä pysyisi jatkossa samana, muuttuisi koulutuksen järjestäjän tarjoama opetus ja sen sisällöt väistämättä. Tällä voi olla merkittäviä henkilöstövaikutuksia. Lisäksi on otettava huomioon, että maassamme on myös oppilaitoksia, jotka ovat keskittyneet nimenomaan aikuisten kouluttamiseen.

Työikäisen väestön osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien tarkastelussa on otettava huomioon myös aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ja eri koulutusmuotojen uudistustöiden yhteisvaikutus. Esimerkiksi korkeakoulujen rahoitusmallien uudistus tekee korkeakouluille aikuiskoulutuksen järjestämisestä vähemmän houkuttelevaa. Tällä muutoksella voi yhdessä aikuiskoulutustuen lakkauttamisen kanssa olla arvaamattomia vaikutuksia osaajien saamiseen etenkin työvoimapula-aloilla, kuten kasvatus-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveysaloille.

Myös vuorotteluvapaan käyttäjistä valtaosa on naisia. Esityksessä ei ole lainkaan arvioitu ja otettu huomioon sitä, millainen yhteisvaikutus naisvaltaisille aloille aikuiskoulutustuen sekä vuorotteluvapaan lakkauttamisilla voi olla.

Ennen kattavampaa tuen lakkauttamisen vaikutusten arvioimista ei nykyistä tukimuotoa tule lakkauttaa. Lakkauttaminen ei voi myöskään tulla voimaan ennen kuin tilalle on saatu saman aikaisesti voimaan tuleva uusi tukimalli.

OAJ kannattaa nykyisen aikuiskoulutustuen kehittämistä

OAJ kannattaa nykyisen tuen kehittämistä. Hallituksen esityksessä on esitelty aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle vaihtoehdoksi nykyisen tuen kehittämistä siten, että se vastaisi paremmin sille asetettuihin odotuksiin tuen käyttäjien ja tuettujen opintojen osalta. Selvityshenkilötkin esittivät voimassa olevan tuen rinnalle luotavaksi tukimalleja.

Aikuiskoulutustuen rahoitus voisi jatkossakin tulla Työllisyysrahaston kautta. Valtio ei rahoita palkansaajan aikuiskoulutustukea, vaan se rahoitetaan kokonaisuudessaan työttömyysvakuutusmaksuista, joita työnantajat ja työntekijät maksavat. Vain yrittäjien aikuiskoulutustukien sekä ammattitutkintostipendien kustannukset tulevat valtion varoista. Tuen kehittämisen yhteydessä (mm. kohdentumisen kehittäminen työvoimapula-aloille, työllisyyden ylläpitämisen ja työuran etenemisen edistämiseksi) voisi laskelmia tukeen osoitetusta rahoituksesta tehdä ennakkoon ja huomioida ne työllisyysrahaston keräämien työttömyysvakuutusmaksujen prosenttiosuuksissa.

21.12.2023

Jos aikuiskoulutustuen lakkauttaminen on ainoa vaihtoehto, niin nykyisen tukimuodon on jatkettava vähintään siihen saakka, kunnes valtiosihteeri Rissasen työryhmässä on kehitetty uusi malli, se on tullut voimaan ja sitä voidaan noudattaa.

Siirtymäsäännökset ovat epäselvät

Pidämme tarpeellisena Työllisyysrahaston lausunnossaan esittämien siirtymäsäännöksiin liittyvien epätasällisyyksien korjaamista ja täsmällisempää avaamista lain perusteluissa. Olemme huolissamme myös siitä, että esityksessä ehdotetun siirtymäsäännöksen myötä rajataan tai jopa estetään mahdollisuuksia aloittaa opintoja aikuiskoulutustuen turvin vuonna 2024. Tämä voi puolestaan johtaa tilanteeseen, jossa työntekijä hakeutuu ennen tätä aikarajaa opintoihin, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia ammatillisen kehittymisen näkökulmasta.

Vuorotteluvapaajärjestelmä tulee säilyttää

OAJ vastustaa vuorotteluvapaajärjestelmän poistamista. Mahdollisuus vuorotteluvapaaseen edistää vuorottelijan työssäjaksamista ja vuorottelusijaisuudet ovat erinomainen keino työllistyä opintojen jälkeen oman alan töihin aluksi vuorottelusijaisena. Tilastojen perusteella vuorotteluvapaata käyttävät erityisesti ikääntyvät naiset ja vuorottelusijaiset ovat suurelta osin nuorempia naisia. Järjestelmän poistaminen osuu siten nimenomaan naisiin. Hallitus heikentää esityksellään tietoisesti työelämän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta arvioimatta tämän ja aikuiskoulutustuen lakkauttamisen yhteisvaikutusta naisvaltaisille aloille.

Vuorotteluvapaa on ainoa ei-syyperusteinen järjestelmä pitää ennalta määritelty tauko työelämässä. On myös huomattava, että vuorotteluvapaa edellyttää aina sopimista työnantajan ja työntekijän välillä, joten kyseessä ei ole subjektiivinen oikeus. Hallituksen esityksessä viitataan tutkimukseen Junka, Korkeamäki, Rokkanen, Uusitalo, (2009) ”Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset”, jonka mukaan vuorotteluvapaa laski työllisyyttä vuorotteluvapaan ajaksi selvästi verrattuna verrokkiryhmään. Vielä kahdeksan vuotta vuorottelun alkamisen jälkeen vuorottelijoiden työllisyys oli noin 6 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin verrokkiryhmän. Tutkijat eivät löydä tilastollisesti merkitsevää eroa vuorottelijoiden ja verrokkien sairauspoissaolojen määrän välillä eli tulosten perusteella työssäjaksaminen ei vaikuta kohentuneen.

Saamansa jäsenpalautteen perusteella OAJ toteaa, että vuorotteluvapaata on käytetty myös sellaisissa tilanteissa, joissa ilman vuorotteluvapaata olisi ajautettu sairauspoissaoloihin tai muihin työkyvyttömyyden varalta oleviin järjestelmiin. Tämä merkitsee, että vapaan käyttäjien työssäjaksaminen on alun perinkin ollut heikompaa, eikä vuorotteluvapaa ole syy siihen. Yleisemminkin kritisoimme näin vanhan tutkimuksen käyttämistä kokonaisen etuusjärjestelmän lakkauttamisen perusteena. Tutkimuksen pätevyys on kyseenalainen, kun tutkittavassa asiassa on ajan myötä

21.12.2023

tapahtunut muutoksia – kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, tutkimuksen aikana esim. vuorottelijoiden keski-ikä oli 42 vuotta, kun se vuonna 2022 oli, pitkälti vuorottelukorvaukseen vaadittavan työhistoriaedellytyksen pidentämisen vuoksi, jo 53 vuotta.

Hallituksen esityksessä arvioidaan järjestelmän poistamisesta saatava säästö 27 miljoonaksi euroksi. Arvio on tehty hyödyntäen jo mainittua, vanhaa tutkimusta, joten arvion luotettavuus on kyseenalainen. Lisäksi, jos järjestelmän poistaminen johtaa sairauspoissaolojen ja työkyvyttömyysetuuksien lisääntymiseen, toisin kuin hallitus on arvioinut, uudistuksella ei saada aikaan säästöjä, vaan kokonaiskustannukset kasvavat.

Ajantasaisempina tutkimuksena OAJ viittaa hallituksen esityksessäkin mainittuun Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuun Mika Tuomaala: Aktiivisilta työvoimapolitiittisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2019. TEM-analyysejä 107/2021, missä tarkastellaan työvoimapolitiikan palveluilta sijoittumista vuonna 2019 kolme ja kuusi kuukautta palvelujakson päättymisen jälkeen. Analyysi osoittaa vuorotteluvapaasijaisuuden erittäin tehokkaaksi työllistymiseen vaikuttavaksi tekijäksi - kuten aiemmatkin vastaavat analyysit ovat tehneet. Vuorotteluvapaasijaisista peräti 70 % oli työllistynyt kuusi kuukautta sijaisuuden päättymisen jälkeen ja jo kolme kuukautta sijaisuuden päättymisen jälkeen osuus oli 56 %.

Johtopäätöksemme on, että vuorotteluvapaajärjestelmä on säilytettävä.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
Koulutuspolitiikan johtaja

Eira Bani
erityisasiantuntija