

EHDOTUS AIKUISTEN OPINTOETUUKSIEN KEHITTÄMISPERIAATTEIKSI

Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta valmistelevan johtoryhmän linjauksia (AKKU-johtoryhmä) jatkovalmistelun pohjaksi käsiteltiin sivistyspoliittisessa ministeriryhmässä 18.4.2008 ja hallituksen iltakoulussa 23.4.2008. Iltakoulun päätösten mukaisesti aikuisopiskelun tukijärjestelmiä ja etuuksia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siten, että etuudet:

- Kannustavat yksilöä kouluttautumaan aktiivisesti työmarkkina-asetusta riippumatta työuran eri vaiheissa ja elämäntilanteissa,
- Muodostavat helposti ymmärrettävän kokonaisuuden,
- Kattavat nykyistä tasavertaisemmin eri kohderyhmät sekä
- Joustavat erilaisten työ- ja elämäntilanteiden mukaan.

AKKU-johtoryhmä asetti tehtävää varten jaoston, jonka tuli tehdä esityksensä 30.9.2008 mennessä. Jaosto on työskennellyt opetusministeriön kansliapäällikkö Harri Skogin johdolla ja työhön ovat osallistuneet koulutuspoliittinen asiantuntija Petri Lempinen STTK:sta, henkilöstön kehittämisen asiantuntija Terttu Pakarinen Kunnallisesta työmarkkinailaitoksesta, koulutuspoliittinen asiamies Simo Pöyhönen AKAVA:sta, koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiantuntija Jari-Pekka Jyrkänne SAK:sta, koulutusjohtaja Markku Koponen EK:sta, hallitusneuvos Esko Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtaja Heikki Palm sosiaali- ja terveysministeriöstä, erikoissuunnittelija Ville Heinonen opetusministeriöstä ja ylitarastaja Anneli Sollo sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Osana vuoropuhelua sosiaaliturvan kokonaisuudistusta pohtivan SATA-komitean kanssa AKKU-johtoryhmä esittää seuraavia kehittämisperiaatteita.

1. Työskentelyn lähtökohdat

Etuusryhmän toimeksianto ja Sata-komiteassa valmisteltava ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittäminen liittyvät olennaisesti toisiinsa. Aikuisten koulutusaikainen etuusjärjestelmä määräytyy nykyisin ja kehittämissuunnitelmassa ansiosidonnaisen turvan perusteella. Sata-komitean valmistelu ei ole toistaiseksi edennyt sellaiseen vaiheeseen, että komitean valmistelua olisi voitu käyttää esityksen taustana. Toisaalta koulutus ja sen ajalta maksettavat etuudet ovat työttömyysturvan kehittämisen näkökulmasta keskeisiä aktiivitoimenpiteitä. Näistä syistä AKKU-johtoryhmä on tässä vaiheessa päättänyt esittää ensi sijassa arvioita aikuiskoulutuksen tukijärjestelmän kehittämissuunnitelmista. Samalla AKKU-johtoryhmä pitää välttämättömänä, että Sata-komitean ja Akku-etuusryhmän valmistelutyö jatkuu kiinteässä yhteistyössä siten, että työn edetessä yhteen sovitetaan työttömyysturvan ja aikuisten koulutusaikaisen toimeentuloturvan kehittäminen. Etuuksien uudistamisella on myös välitön yhteys niiden jaostojen työhön, jotka pohtivat aikuiskoulutuksen tarjonnan ja rahoituksen kysymyksiä.

Etuusryhmän jatkotyössä tehdään ehdotukset myös mahdollisesta vapaaehtoisesta koulutusvakuutuksesta.

2. Toimintaympäristön muutos

Nykyistä monitahoista ja käyttäjälle vaikeasti avautuvaa aikuisten opintojen etuusjärjestelmää kehitetään koulutukseen osallistumista kannustavaksi, yksinkertaiseksi järjestelmäksi. 2010 -luvun työmarkkinat tulevat olemaan monessa suhteessa toisenlaiset nykyisiin verrattuna.

- Ensinnä demografisten muutosten takia työvoiman määrä tulee vähenemään ja siirrytään työvoiman ylitarjonnasta osaavan työvoiman saatavuusongelmiin. Työvoimavajeen suhteen edessä on kaksi kriittistä vuosikymmentä. Taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin turvaamiseksi aikuisten opintojen aikaisen tuen tulee olla sellainen, että se kannustaa kaikkien väestöryhmien osaamisen kehittämiseen kuitenkin siten, että vältetään pitkiä työstä poissaolojaksoja.
- Ammattirakenne tulee, etenkin pidemmällä aikavälillä, muuttumaan siten, että korkeaa osaamista edellyttävien ammattien määrä tulee kasvamaan. Tämän takia aikuisille tulee luoda mahdollisuudet oman osaamisen päivittämiseen ja kohottamiseen työuran aikana.
- Muutokset työn sisällöissä tulevat kasvamaan ja samassa työssä menestyäkseen tulee jatkuvasti päivittää tietoja ja taitoja.
- Dynamiikka työmarkkinoilla tulee lisääntymään. Vaikka kokonaistyöttömyys vähenee, lyhyehköt työttömyysjaksot tullevat säilymään ja työsuhteesta toiseen siirtyminen edelleen lisääntymään. Myös työpaikan vaihtajien määrä tulee kasvamaan.
- Erilaisiin työelämän ja työmarkkinoiden muutostilanteisiin tulee varautua mahdollisimman ennaltaehkäisevästi.

Edellä todetun perusteella etuusjärjestelmän tulee toimia siten, että se mahdollistaa joustavan opiskelun työuran aikana ja työssä oppiminen ja kokopäivätoiminen opiskelu tukevat toisiaan. Tavoitteena on, että opiskelua voi jaksottaa työuran eri vaiheisiin ja etuus mahdollistaa sekä lyhyet työstä poissaolojaksot että esim. alan vaihtajilla koko tutkinnon suorittamisen.

Tukijärjestelmä olisi tulevaisuudessakin erikseen työssä oleville ja työttömille. Työssä olevat saisivat koulutukseen aikuiskoulutustukea Koulutusrahastosta ja työttömät koulutusajalta työttömyyspäivärahaa työttömyyskassaltaan tai Kelalta.

Kuten edellä työn lähtökohdissa on todettu, tässä muistiossa esitetyillä linjauksilla on vaikutuksia työttömyysturvajärjestelmään, jota puolestaan käsitellään kokonaisuutena Sata-komiteassa. Sata-komitean ratkaisuille saattaa siten olla vaikutuksia myös aikuisten opintososiaalisten etuuksien järjestämiseen tässä muistiossa esitetystä poikkeavalla tavalla.

3. Työllisten aikuiskoulutustuki

Työllisille tarkoitetun tuen tavoitteena on järjestelmä, joka on käyttäjälle yksinkertainen, helposti hahmotettavissa, ja joka joustavasti ottaa huomioon muuttuvat työmarkkinat. Ehdotus poikkeaa voimassa olevasta järjestelmästä siten, että:

- Etuuden saaminen ei perustu nykyiseen ansaintaperiaatteeseen, vaan yleisenä saamisehtona on myöhemmin tarkemmin määriteltävä 5 - 10 vuoden työhistoria.
- Edellisestä seuraa, että tuen takaisinperinnästä luovutaan
- Tukea voi saada myös osa-aikaiseen opiskeluun silloin kun siitä aiheutuu ansionmenetystä; tällöin käytetään ns. sovitettua aikuiskoulutustukea.
- Tuen taso määritellään myöhemmin.
- Tuen saamisehtona käytettävä työhistoria ja tukikuukausien enimmäismäärä tulevat olemaan kiinteitä, vaikka ne tässä on esitetty haarukkana. Lopulliset tarkat ehdotukset tehdään jatkovalmistelussa.

Oikeus tukeen

Aikuiskoulutustuki perustuu nykyiseen tukijärjestelmään. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään muuttamalla etuuden työhistoriaan perustuvaa määräytymistä siten, ettei etuuden kesto määrydy nykyisen ansaintaperiaatteen mukaan. Tuen yleisenä saamisehtona on 5-10 vuoden työhistoria, jonka täytyessä aikuiskoulutustukea maksetaan enintään 18-24 kuukauden ajan. Jatkovalmistelussa määritellään tarkka, kiinteä vaadittava työhistoria ja tukikuukausien enimmäismäärä. Työhistoriaan otetaan huomioon tietyn, jatkossa sovittavan iän täyttymisen jälkeinen työssäolo, joka johtaa siihen, että tuella ei voi korvata nuorten opintotukea.

Perustelu: Tavoitteena on, että aikuiskoulutustuki olisi käyttäjälle helposti hahmotettava kokonaisuus, jonka vaikutukset olisivat ennakoitavissa. Ansaintaperiaatteen muuttamista voidaan pitää perusteltuna kannustavuuden sekä tuen ehtojen ymmärrettävyyden ja yksinkertaistamisen vuoksi. Nykyisen järjestelmän etuuksien takaisinperintä ei ole koulutukseen osallistumisen kannustavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Tukeen oikeuttava koulutus

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

2) muun ministeriön toimialaan kuuluvaan ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen;

3) perusopetuslaissa (628/1998) tai lukiolaissa (629/1998) tarkoitettuun koulutukseen silloin, kun sen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä; tai

4) edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin opintoihin ulkomailla.

Kieliopinnot oikeuttavat aikuiskoulutustukeen, kun ne ovat 1 momentissa tarkoitettulla tavalla järjestettyjä ja kehittävät tai täydentävät hakijan ammattitaitoa.

Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää myös 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja opintoja vastaaviin opintoihin Ahvenanmaalla.

Tuen taso

Etuusryhmän näkemyksen mukaan tuen saannin edellytyksenä tulee olla ansionmenetyks. Tukea olisi mahdollista saada sekä päätoimiseen että osa-aikaiseen opiskeluun. Silloin kun kyseessä on osa-aikainen opiskelu, sovitaan osa-aikaisesta työstä poissaolosta työnantajan kanssa. Osa-aikaiseen opiskeluun voi saada ns. sovitettua aikuiskoulutustukea, jonka määräytymisperusteista ja tasosta tehdään ehdotukset jatkotyössä. Sovittelussa olisi suojaosa, jonka ylittävät tulot vähentäisivät maksettavaa koulutustukea. Jatkotyössä tehdään myös ehdotukset siitä, voidaanko sovitettua tukea maksaa niissä tapauksissa, joissa henkilö on valmiiksi osa-aikaisessa työssä.

Jatkovalmistelussa tehdään ehdotukset myös siitä, miten niissä tilanteissa, joissa työn ohessa opiskeleva työttömäksi jäätyään voi jatkaa opintojaan.

Jatkovalmistelussa tulisi myös laatia arvioita ja tehdä vaihtoehtoisia laskelmia tuen tason määräytymisestä siten, että vaihtoehtoina olisivat nykytaso sekä enintään työttömyysajalta maksettavan työttömyysturvan taso ilman ylläpitokorvausta tai mahdollista korotusosaa. Koulutustukietuuden sovittelu koulutusaikaisten tulojen kanssa olisi samankaltainen kuin työvoimapolitiisessa koulutuksessa nykyisin.

Tuen kesto

Tukea maksettaisiin enintään 18 - 24 kuukauden ajalta. Lähtökohtana on, että tukiajan voi käyttää kerran työuran aikana yhdessä tai useammassa osassa, mutta joustavuuden ja erilaisten muutostilanteiden varalta on kuitenkin jatkossa harkittava, voiko tietyn uuden työssäoloajan jälkeen oikeus aikuiskoulutustukeen syntyä uudelleen.

Tuen hallinnointi ja rahoitus

Kuten nykyisin.

4. Opiskelu työttömyyspäivärahalla (Työvoimapolitiinen koulutustuki/koulutuspäiväraha)

Työttömille tarkoitettun tuen tavoitteena on kannustaa mahdollisimman varhaiseen osaamisen kehittämiseen ja sitä kautta työllistymiseen. Työttömien osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edellytysten parantamisen näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, minkä järjestelmän kautta koulutuksen aikaiset etuudet tuotetaan.

Ehdotus poikkeaa voimassa olevasta järjestelmästä siten, että:

- Järjestelmän yksinkertaistamiseksi ja työttömien opiskelumahdollisuuksien lisäämiseksi nykyisestä työvoimapolitiisesta koulutustuesta ja koulutuspäivärahasta luovutaan.
- Jatkossa työttömät voivat, työttömyysturvansa tasoisella etuudella, hakeutua myös omaehtoiseen aikuiskoulutukseen sillä edellytyksellä, että työvoimaviranomainen hyväksyy koulutuksen
- Edellisestä seuraa mm. se, että korkeakoulutusta on aiempaa enemmän tarjolla myös työttömille

Oikeus tukeen

Työttömällä olisi oikeus tukeen, jos hän opiskelee työvoimaviranomaisen hyväksymässä koulutuksessa. Edellytyksenä olisi, että koulutus parantaa ammatillista osaamista sekä nopeuttaa pääsyä työmarkkinoille. Koulutuksesta sovittaisiin osana työnhakijan työnhakusuunnitelmaa.

Käytännössä edellä todettu avaisi työttömille nykyistä suuremmat mahdollisuudet osallistua korkeasteen koulutukseen. Arvioiden mukaan vuonna 2017 Suomessa on yli kaksinkertainen määrä korkeakoulututkinnon suorittaneita verrattuna vuoteen 2002. Työvoiman koulutusrakenteen kehittymisen ja tulevan, syvää asiantuntijuutta painottavan, toimialarakenteen kannalta on tarkoituksenmukaista, että työttömille korkeakoulutus on realistinen mahdollisuus toisen asteen ammatillisen koulutuksen rinnalla.

Tuen taso

Lähtökohtana tulee olla, että tuki on aktiivijalta maksettavan työttömyyspäivärahan suuruinen (tasoon määräytyminen on Sata-komiteassa käsiteltävä asia). Koulutustukietuuden sovittelu koulutusaikeisten tulojen kanssa olisi samanlainen työttömyyspäivärahassa. Tämä muuttaa nykyistä käytäntöä.

Tuen kesto

Nykyisin koulutuspäivärahaa voidaan maksaa yhdessä työttömyyspäivärahan kanssa yhteensä 565 päivältä, eivätkä työvoimapolitiittiset etuudet kuluta työnhaun aikaisia työttömyysturvapäiviä.

Sata-komitea päättää niistä ehdotuksista ja yksityiskohdista, jotka liittyvät työttömyyspäivärahan keston työnhaun ja aktiivitoimien ajalta. Riippumatta siitä, millaiseen ratkaisuun SATA-komitea päätyy työttömyyspäivärahan kehittämiseksi, tulee etuusjärjestelmän kannustaa koulutuksen aloittamiseen mahdollisimman varhaisessa työttömyyden vaiheessa. Aktiivisuuteen kannustavan etuusjärjestelmän tueksi on huolehdittava siitä, että työttömille on tarjolla riittävästi työvoima- ja koulutuspalveluja.

Tuen hallinnointi ja rahoitus

Historiallisista syistä koulutustuen rahoitus poikkeaa työttömyysturvan rahoituksesta. Työttömyyskassat rahoittavat 5,5 % ansio-osasta, kun ne rahoittavat koko työttömyyspäivärahasta 5,5 %. Jatkotyössä selvitetään erilaisten rahoitusjärjestelmien tarkoituksenmukaisuutta.