Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksellä kumottaisiin aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki. Lakien kumoamisen tarkoituksena on lakkauttaa aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaajärjestelmä. Lisäksi tehtäisiin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain ja vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta teknisluonteisia muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä.

Esitys liittyy vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioehdotukseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat pääosin tarkoitetut tulemaan voimaan 1.8.2024. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2024. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc152854426)

[PERUSTELUT 4](#_Toc152854427)

[1 Asian tausta ja valmistelu 4](#_Toc152854428)

[1.1 Tausta 4](#_Toc152854429)

[1.2 Valmistelu 4](#_Toc152854430)

[2 Nykytila ja sen arviointi 5](#_Toc152854431)

[2.1 Aikuiskoulutustuki 5](#_Toc152854432)

[2.1.1 Aikuiskoulutustukijärjestelmä 5](#_Toc152854433)

[2.1.2 Aikuiskoulutustuen saajat 7](#_Toc152854434)

[2.1.3 Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät 9](#_Toc152854435)

[2.1.4 Aikuiskoulutustuki ja opintojen aikainen toimeentulo 13](#_Toc152854436)

[2.1.5 Aikuiskoulutustuki ja nykytilan arviointi 14](#_Toc152854437)

[2.2 Ammattitutkintostipendi 17](#_Toc152854438)

[2.3 Vuorotteluvapaa 18](#_Toc152854439)

[2.3.1 Vuorotteluvapaa ja vuorottelukorvaus 18](#_Toc152854440)

[2.3.2 Vuorotteluvapaata koskeva nykytilan arviointi 27](#_Toc152854441)

[2.4 Aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorottelukorvauksen toimeenpano 29](#_Toc152854442)

[3 Tavoitteet 29](#_Toc152854443)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 30](#_Toc152854444)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 30](#_Toc152854445)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 30](#_Toc152854446)

[4.2.1 Taloudelliset vaikutukset 30](#_Toc152854447)

[4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan 30](#_Toc152854448)

[4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin 41](#_Toc152854449)

[4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen 42](#_Toc152854450)

[4.2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen 46](#_Toc152854451)

[4.2.1.5 Vaikutus organisaatioihin 47](#_Toc152854452)

[4.2.1.6 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo 48](#_Toc152854453)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 49](#_Toc152854454)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 49](#_Toc152854455)

[5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 49](#_Toc152854456)

[6 Lausuntopalaute 51](#_Toc152854457)

[7 Säännöskohtaiset perustelut 51](#_Toc152854458)

[7.1 Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta 51](#_Toc152854459)

[7.2 Laki vuorotteluvapaalain kumoamisesta 51](#_Toc152854460)

[7.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 51](#_Toc152854461)

[7.4 Laki työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n muuttamisesta 52](#_Toc152854462)

[7.5 Laki työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta 52](#_Toc152854463)

[7.6 ja 7.7 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 52](#_Toc152854464)

[8 Lakia alemman asteinen sääntely 52](#_Toc152854465)

[9 Voimaantulo 52](#_Toc152854466)

[10 Suhde muihin esityksiin 53](#_Toc152854467)

[10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä 54](#_Toc152854468)

[10.2 Suhde talousarvioesitykseen 54](#_Toc152854469)

[11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 54](#_Toc152854470)

[Lakiehdotukset 57](#_Toc152854471)

[1. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta 57](#_Toc152854472)

[2. Laki vuorotteluvapaalain kumoamisesta 58](#_Toc152854473)

[3. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 59](#_Toc152854474)

[4. Laki työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n muuttamisesta 60](#_Toc152854475)

[5. Laki työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta 61](#_Toc152854476)

[6. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 62](#_Toc152854477)

[7. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta 64](#_Toc152854478)

[Liite 65](#_Toc152854480)

[Rinnakkaistekstit 65](#_Toc152854481)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu
	1. Tausta

Pääministeri Orpon hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Ohjelmassaan hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestävän talouskehityksen. Työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen vuonna 2031. Hallitusohjelman mukaan jatkuvan oppimisen koulutusresursseja kohdistetaankin jatkossa erityisesti henkilöihin, jotka nostavat koulutustasoaan sekä koulutuksiin, jotka edesauttavat työllistymistä esimerkiksi työvoimapula-aloille.

Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien vaikuttavuutta on arvioitu opetus- ja kulttuuriministerin selvityksessä vuonna 2023.[[1]](#footnote-1) Selvityksessä tarkasteltiin ammattitutkintostipendiä, koulutusvähennystä ja -korvausta, sekä aikuiskoulutustukea. Näillä etuuksilla ja tuilla pyritään tukemaan jatkuvaa oppimista, kuten opintojen ja tutkintojen suorittamista ja työnantajan tarjoamaa täydennyskoulutusta. Jatkuvaa oppimista tuetaan yhteiskunnassa myös muilla kysyntä- ja tarjontapuolen toimenpiteillä.

Arvoiduista tuista aikuiskoulutustuen tavoitteena on vastata teknologisen kehityksen ja globalisaation aiheuttamaan murrokseen työmarkkinoilla mahdollistamalla jatkuvaa oppimista. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen tai aiempien tutkimusten mukaan aikuiskoulutustuen hyödyt eivät kuitenkaan riitä kattamaan siitä aiheutuvia kustannuksia. Ammattitutkintostipendillä puolestaan pyritään kannustamaan tutkintojen suorittamiseen. Sen osalta opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä havaittiin tuen alikäyttöä, jolle selvityksessä ei kuitenkaan pystytty esittämään syytä. Tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia tutkintojen suorittamiseen ei selvityksessä kuitenkaan havaittu.

Esitys liittyy työllisyysasteen nostamiseen ja valtion talouden tasapainottamiseen, missä tarkoituksessa hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti aikuiskoulutustuesta ja vuorotteluvapaasta esitetään luovuttavan 1.8.2024 alkaen. Hallitusohjelman laatimisen jälkeen on myös tehty päätös ammattitutkintostipendistä luopumisesta.

* 1. Valmistelu

Asia on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Valmistelun aikana SAK ry:llä, STTK ry:llä, Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lla, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:llä, Suomen Yrittäjät ry:llä ja Työllisyysrahastolla sekä Kansaneläkelaitoksella sekä työttömyyskassojen edustajilla on ollut mahdollisuus kommentoida esitystä. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla xx.xx.2023. Lausunnon antoi xx tahoa.

1. Nykytila ja sen arviointi
	1. Aikuiskoulutustuki
		1. Aikuiskoulutustukijärjestelmä

Aikuiskoulutustuen tarkoituksena on tukea Suomessa asuvien palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitoa myöntämällä taloudellista tukea opiskelun ajalle. Aikuiskoulutustuesta säädetään laissa aikuiskoulutusetuuksista (1276/2000). Aikuiskoulutustukea koskeva lainsäädäntö oli kolmas vaihe niin sanotun koulutusvakuutusta koskevan järjestelmän rakentamista. Hallituksen esityksessä HE 150/2000 vp laiksi aikuiskoulutustuesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todetaan, että ”Tasapainoinen yhteiskuntakehitys edellyttää rakennetyöttömyyden alentamista ja torjuntaa ja tämän tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä on koko uran jatkuva ammattitaidon kehittäminen ja ylläpitäminen. Samoin on pyrittävä eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen, mikä osaltaan edellyttää elinikäisen oppimisen korostumista aiempaan nähden.” Edelleen hallituksen esityksessä uudistusta perustellaan toteamalla, että ”Suhteellisesti pienenevän työssäkäyvän väestönosan opiskeluhalukkuutta on lisättävä nykyistä kannustavammalla koulutuksen toimeentuloturvajärjestelmällä.” Hallituksen esityksen mukaan uuden aikuiskoulutustuen tarkoituksena oli varautua työelämän kehityksen asettamiin uusiin ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitoa koskeviin vaatimuksiin järjestämällä työssä oleville henkilöille mahdollisuus ammatilliseen koulutukseen yleistä opintotukea korkeammalla tukitasolla. Tarkoituksena on ollut antaa pitkään työelämässä olleille mahdollisuus saada ansioihin perustuvaa toimeentuloturvaa opiskelun ajalta. Aikuiskoulutustuella korvattiin aikuisopintotuki ja ammattikoulutusraha.

Aikuiskoulutustuki on vakuutusperusteinen etuus. Se rahoitetaan yrittäjien tukea lukuun ottamatta työttömyysvakuutusmaksuilla. Tuen saamisen ehtona on laissa asetetut edellytykset täyttävä työeläkevakuutettu työhistoria. Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää henkilölle, joka osallistuu sellaiseen opetusministeriön toimialaan kuuluvaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuun koulutukseen, joka johtaa ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistoissa tai ammattikorkeakouluissa suoritettavaan tutkintoon, koulutukseen joka on edellä mainittujen tutkintojen osien suorittamiseen tai on edellä mainittujen lakien mukaista lisä- ja täydennyskoulutusta, sellaiseen vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) mukaiseen koulutukseen, joka on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää, muun kuin opetus- kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvaan ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen, perusopetuslaissa (628/1998) tai lukiolaissa (629/1998) tarkoitettuun koulutukseen, jos sen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä tai muihin kuin perusopetus- tai lukiolaissa tarkoitettuihin opintoihin ulkomailla. Kieliopinnot oikeuttavat aikuiskoulutustukeen, jos ne ovat edellä mainitulla tarkoitetulla tavalla järjestettyjä ja kehittävät tai täydentävät hakijan ammattitaitoa. Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää myös tietyissä tapauksissa opintoihin Ahvenanmaalla.

Aikuiskoulutustuen saannin ehtona on, että palkansaajalla tai yrittäjällä on työhistoriaa vähintään kahdeksan vuotta. Työssäoloaika lasketaan työntekijän eläkelain (395/2006) 3 §:ssä tarkoitettujen työeläkelakien alaisten ansioiden perusteella. Työssäolokuukausien lukumäärä saadaan jakamalla kunkin kalenterivuoden ansiot euroina luvulla 940. Kalenterivuosikohtainen osamäärä pyöristetään alaspäin lähimpään kokonaislukuun, joka voi olla enintään 12. Eri vuosien osamäärät lasketaan yhteen.

Työssäoloaikaa laskettaessa työhön rinnastettavana aikana otetaan lisäksi huomioon sellainen täysi kalenterikuukausi, jolta henkilölle on maksettu sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista raskaus-, erityisraskaus- tai vanhempainrahaa taikka erityishoitorahaa, jonka henkilö on ollut lakiin tai työ- tai virkaehtosopimukseen perustuvalla hoitovapaalla taikka suorittanut varusmies- tai siviilipalvelusta tai jona henkilö on ollut työkyvytön saaden työntekijän eläkelain 3 §:ssä mainittujen lakien perusteella eläkettä, kuntoutustukea tai työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) tai maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (873/2015) mukaista tapaturmaeläkettä. Työssäoloajasta enintään kaksi vuotta voi olla työhön rinnastettavaa aikaa.

Lisäksi palkansaajan osalta edellytetään, että palkansaajan päätoiminen palvelussuhde samaan työnantajaan on kestänyt tukikauden alkuun mennessä yhdessä tai useammassa jaksossa vähintään vuoden ja että hän on opintovapaalla tai muulla koulutuksen perusteella myönnetyllä vapaalla.

Aikuiskoulutustukea maksetaan yhteensä enintään 15 kuukauden ajalta. Tähän tukiaikaan on oikeus kerran työuran aikana yhdessä tai useassa osassa. Aikuiskoulutustukea myönnetään opintoihin, jotka ovat laajuudeltaan yhteensä vähintään neljä opinto- ja osaamispistettä. Aikuiskoulutustuki edellyttää vähintään neljän opinto- tai osaamispisteen suorittamista tukikuukautta kohti, kun aikuiskoulutustuella korvattava ansion alenema on yli 50 prosenttia. Jos ansio alenee enintään 50 prosenttia, aikuiskoulutustukea maksetaan, jos henkilö suorittaa vähintään kaksi opinto- tai osaamispistettä tukikuukautta kohti. Suoritusten määrä tutkitaan koko tukikauden keskiarvon perusteella. Kun aikuiskoulutustuella korvataan yli 50 prosentin ansioalenemaa, tukikuukausi kuluttaa yhden täyden kuukauden aikuiskoulutustuen enimmäisajasta, ja jos korvattava ansioalenema on enintään 50 prosenttia, tukikuukausi kuluttaa puoli kuukautta enimmäisajasta.

Palkansaajan aikuiskoulutustuki muodostuu perusosasta ja ansio-osasta. Perusosa on vuonna 2023 30,74 euroa päivältä. Ansio-osa on 42 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Jos palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia. Aikuiskoulutustuki on enintään 90 prosenttia tuen perusteena olevasta päiväpalkasta, kuitenkin vähintään perusosan suuruinen. Muunnettaessa kuukautta kohden laskettua palkkaa päiväpalkaksi tai päinvastoin kuukauteen katsotaan sisältyvän 21,5 työpäivää. Yrittäjän aikuiskoulutustuki maksetaan perusosan suuruisena. Vuonna 2023 yrittäjän aikuiskoulutustuen määrä on 660,91 euroa kuukaudessa. Työllisyysrahasto maksaa yrittäjien aikuiskoulutustukea noin 3,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Aikuiskoulutustuen ansio-osan perusteena oleva palkka lasketaan tukikautta edeltäneen työ-, virka- tai muun palvelussuhteen vakiintuneista ansioista yhteensä kahdentoista kuukauden ajalta laskettuna hakemuskuukautta edeltäneen kalenterikuukauden lopusta lukien. Vakiintunutta palkkaa määritettäessä otetaan huomioon palkkatulot, jotka on maksettu palkan määrittämisen perusteena olevana ajanjaksona, vaikka ne olisi ansaittu muuna ajanjaksona tehdystä työstä. Muilta osin ansio-osan perusteena olevan palkan määrittämiseen sovelletaan työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ää.

Etuuden hakemisesta ja myöntämisestä säädetään aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 16 §:ssä. Sen mukaan aikuiskoulutustukea haetaan vahvistetun kaavan mukaisella lomakkeella Työllisyysrahastolta. Aikuiskoulutustukea koskevaan hakemukseen on liitettävä ilmoitus koulutukseen hyväksymisestä ja selvitykset tuen myöntämisen edellytysten täyttymisestä. Opintolainan valtiontakauksen myöntää hakemuksesta Kansaneläkelaitos.

Ensihakemuksen voi tehdä aikaisintaan neljä kuukautta ennen tukikauden alkamista. Aikuiskoulutustukea koskevaan ensihakemukseen on liitettävä ilmoitus koulutukseen hyväksymisestä, tiedot tukikautta edeltävistä tuloista ja selvitykset tuen myöntämisen edellytysten täyttymisestä. Työllisyysrahasto ratkaisee ensihakemuksen perusteella täyttyvätkö tukioikeudelle säädetyt edellytykset sekä aikuiskoulutustuen perusteena olevan palkan määrän. Ensihakemuksen perusteella annetaan päätös enintään 15 kalenterikuukauden ajalle.

Palkansaajan aikuiskoulutustuen määrään vaikuttaa tukikauden aikana henkilölle maksettu lakisääteinen etuus, palkka tai muu työtulo. Tällöin ei kuitenkaan oteta huomioon niitä eläkkeitä ja sosiaalietuuksia, joita työttömyysturvalain 4 luvun 7 §:n mukaan ei vähennetä työttömyyspäivärahasta. Aikuiskoulutustuen määrä lasketaan siten, että aikuiskoulutustuki ja 50 prosenttia saadusta tulosta saavat kuukaudessa yhteensä nousta määrään, joka aikuiskoulutustukena olisi muutoin voitu maksaa. Aikuiskoulutustuen sovittelussa huomioon otettavaan tuloon sovelletaan työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 5 momenttia ja 4 §:n 1 ja 3 momenttia. Aikuiskoulutustuen ja tulojen yhteismäärä tukikuukauden aikana on enintään aikuiskoulutustuen perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada perusosana.

Yrittäjän aikuiskoulutustuesta säädetään aikuiskoulutusetuuksia koskevan lain 5 a §:ssä. Yrittäjällä on oltava työssäoloaikaa tukikauden alkamiseen mennessä vähintään kahdeksan vuotta. Lisäksi yrittäjän on tullut toimia yrittäjänä vähintään vuoden välittömästi ennen tukikauden alkua. Koulutuksen on kestettävä yhdenjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta tai, jos koulutus ei ole yhdenjaksoista, se kestää useammassa jaksossa yhteensä vähintään 43 päivää. Yrittäjän tukikauden aikaisten yritystoiminnan ansioiden on vähennyttävä vähintään kolmasosalla verrattuna viimeiseen ennen opiskelun alkua toimitettuun vahvistettuun verotukseen. Yrittäjällä ei ole oikeutta saada aikuiskoulutustukea, jos hänen tukikauden aikaiset muut kuin yritystoiminnasta saadut ansiotulonsa ylittävät kolme neljäsosaa yrittäjälle maksetun aikuiskoulutustuen määrästä.

Yrittäjälle maksettava aikuiskoulutustuki ei sisällä ansio-osaa, vaan se maksetaan perusosan suuruisena aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 12 §:n 1 kohdan mukaisesti. Vuonna 2023 yrittäjälle maksettava aikuiskoulutustuen määrä on noin 660,91 euroa kuukaudessa.

1.8.2017 asti aikuiskoulutustuki rahoitettiin valtion varoista ja työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla. Valtion varoista rahoitettiin tuen perusosa, sovitellussa tuessa perusosan osuutta vastaava määrä sekä yrittäjien tuet kokonaisuudessaan. Tuen ansio-osan rahoitti työttömyysvakuutusrahasto. Rahoitus jakautui valtion ja työttömyysvakuutusrahaston kesken vastaavalla tavalla kuin työttömyysturvassa. 1.8.2017 lukien valtio ei ole enää rahoittanut palkansaajan aikuiskoulutustukea vaan tuki rahoitetaan kokonaisuudessaan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta. Rahoitusmuutoksen tavoitteena oli siirtää tuen rahoitusvastuuta valtiolta työttömyysvakuutusrahastolle. Valtio rahoittaa kuitenkin edelleen yrittäjän aikuiskoulutustuen kokonaan.

Aikuiskoulutustukea koskevia säännöksiä uudistettiin 1.8.2020 lukien. Uudistuksen tavoitteena oli erityisesti lisätä työn ohella tapahtuvaa opiskelua. Lisäksi uudistuksen tavoitteena oli kannustaa myös matalasti koulutettuja ja/tai matalapalkka-aloilla työskenteleviä työuran aikaiseen opiskelemiseen ja näin kannustaa työntekijöitä edistämään omaa osaamistaan. Tavoitteena olikin myös edistää muutosta aiempaa tasa-arvoisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan etuuden käytössä. Uudistuksen johdosta maksettavan tuen määrään vaikuttavat palkka- tai muut tulot tulojen maksukuukautena. Aiemmin tulot vaikuttivat niiden ansaintakuukautena. Huomioon otettavien tulojen suojaosasta luovuttiin. Ennen uudistusta suojaosan ylittävistä tuloista 80 prosenttia vähennettiin tuesta.

* + 1. Aikuiskoulutustuen saajat

Vuonna 2022 aikuiskoulutustukea maksettiin 30124 henkilölle. Tukea maksettiin yhteensä 177,9 miljoonaa euroa. Tuensaajista naisia oli 76 prosenttia ja miehiä 24 prosenttia. Maksetuista tuista naiset saivat 74 prosenttia ja miehet 26 prosenttia. Kuviossa 1 esitetään tuensaajien sukupuoli- ja ikäjakauma vuonna 2021. Vuonna 2021 aikuiskoulutustuen saajista 25 % oli pariskuntia ilman alle 18-vuotiaita lapsia, 48 % pariskuntia, joiden kotona asui vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi, 8 % yksinhuoltajia, ja 19 % yksineläjiä ilman alaikäisiä lapsia.



Keskimääräisen palkansaajan aikuiskoulutustukea saaneen henkilön tukea edeltävä bruttopalkka vuonna 2021 oli noin 2 980 euroa kuukaudessa (mediaani), mikä tarkoittaisi vuoden 2021 etuusparametreilla noin 1 500 euron kuukausittaista tukea. 10 prosentilla tuensaajista edeltävä bruttoansio oli alle 2 120 euroa, ja 10 prosentilla bruttoansio oli yli 4 470 euroa. Noin puolella tuensaajista edeltävä ansio oli 2 500–3 650 euroa. Kaikkien palkansaajien keskuudessa kokonaisansion mediaani vuonna 2021 oli 3 315 euroa kuussa.

Toimialoittain tarkasteltuna tuen käyttö painottuu erityisesti sosiaali- ja terveysaloille (kuvio 2), jotka vuonna 2021 edustivat 19 prosenttia työllisistä ja 36 prosenttia tuensaajista. Tuen käyttö on keskimääräistä vähäisempää erityisesti alkutuotannossa, teollisuudessa ja rakentamisessa. Toimialatason erot heijastuvat myös sektoritasolle niin, että tuen käyttö oli vuonna 2021 suhteellisesti yleisintä kuntasektorilla (22 % työllisistä, 36 % tuensaajista). Aikuiskoulutustuen käytössä ei esiinny merkittäviä eroja eri maakuntien välillä.



* + 1. Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät

Vuonna 2022 tuensaajista 45 prosenttia opiskeli ammattikorkeakouluissa, 26 prosenttia ammatillisissa oppilaitoksissa, 26 prosenttia yliopistoissa ja 3 prosenttia muissa oppilaitoksissa. Tuensaajista 82,9 % suoritti tutkintoon johtavaa koulutusta. Tutkinnon osia ja ammatillista lisä- tai täydennyskoulutusta suoritti 13,8 % ja muita koulutuksia 3,3 % tuensaajista. Vuonna 2022 opiskeltavista aloista suosituimpia tuensaajien keskuudessa olivat sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala, 33 prosenttia sekä yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala, 18,5 prosenttia. Seuraavaksi suosituimmat koulutusalat olivat tekniikan ja liikenteen ala, 15,6 prosenttia sekä humanistinen ja kasvatusala 14,4 prosenttia tuensaajista.

Vuoden 2021 tuensaajien taustakoulutus on esitetty kuviossa alla. Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on korkeampi kuin työllisten keskuudessa keskimäärin. Työssäkäyntitilaston perusteella korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus oli 47 % 25–64-vuotiaiden työllisten keskuudessa ja 50 % 35–54-vuotiaiden työllisten keskuudessa vuonna 2021. Vastaavat luvut koko väestölle (sisältäen muutkin kuin työlliset) olivat 42 % ja 45 % 25–64-vuotiaiden ja 35–54-vuotiaiden keskuudessa, vastaavasti.



Alla olevassa taulukossa on kuvattu aikuiskoulutustuella v. 2021 opiskelleiden koulutusalojen mukaiset alasiirtymät, kuten ne havaitaan aineistossa. Tarkastelu perustuu vuosien 2021 ja 2020 opiskelija-vuosiaineistoihin, jota on täydennetty korkeakoulujen VIRTA-tietovarannon tiedoilla. Taulukon kategoria ”Muut tai tuntemattomat” sisältää paitsi koulutukset, joiden alatieto on aineistossa ”Muut tai tuntemattomat”, myös yleissivistävän alan koulutukset, joiden lukumäärä on vähäinen. Taustakoulutuksen osalta kategoria sisältää henkilöt, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa, ja kohdekoulutuksen osalta tuensaajat, joiden opiskelutietoa ei havaita. Taulukossa terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta opiskeli 3 826 aikuiskoulutustuen saajaa, joilla ei ollut taustalla terveys- ja hyvinvointialan tutkintoa. Vastaavasti havaitaan 3 679 tuensaajaa, joilla taustalla oli terveys- ja hyvinvointialan tutkinto, mutta jotka opiskelivat jotain muuta koulutusta. Näiden erotuksena muodostuu taulukossa esitetty nettovirta (147 henkilöä). Terveys- ja hyvinvointialalla korostuu alan sisäinen opiskelu, eli v. 2021 oli 5 253 sellaista tuensaajaa, joiden tausta- ja kohdetutkinto olivat molemmat terveys- ja hyvinvointialalta. Suurimmat nettovirrat aloittain löytyvät palvelualoilta (siirtymä pois alalta) ja tietojenkäsittely- ja tietoliikennealoilta (siirtymää alalle).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Alalle muualta | Alalta pois | Alan sisäinen | Nettovirta |
| Humanistiset ja taidealat | 1 479 | 1 550 | 652 | -71 |
| Kasvatusalat | 987 | 945 | 645 | 42 |
| Kauppa, hallinto ja oikeustieteet | 2 458 | 2 944 | 1 584 | -486 |
| Luonnontieteet | 677 | 356 | 54 | 321 |
| Maa- ja metsätalousalat | 1 053 | 413 | 138 | 640 |
| Muut tai tuntemattomat | 1 110 | 2 196 | 42 | -1 086 |
| Palvelualat | 1 267 | 2 998 | 579 | -1 731 |
| Tekniikan alat | 2 285 | 1 557 | 1 312 | 728 |
| Terveys- ja hyvinvointialat | 3 826 | 3 679 | 5 253 | 147 |
| Tietojenkäsittely ja tietoliikenne (ICT) | 1 232 | 413 | 189 | 819 |
| Yhteiskunnalliset alat | 1 246 | 569 | 254 | 677 |

Koulutusalojen mukaiset siirtymät eivät välttämättä johda siirtymiin työmarkkinoilla. Tätä voidaan havainnollistaa tarkastelulla, jossa vuonna 2014 ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea saaneista valitaan kaksi ryhmää: sosiaali- ja terveysalalla työskennelleet, jotka opiskelivat jotain muuta kuin terveys- ja hyvinvointialojen tutkintoa, ja muilla aloilla työskennelleet, jotka opiskelivat terveys- ja hyvinvointialojen tutkintoa. Ensimmäisessä ryhmässä, joka kouluttautui pois sote-alalta, 63,8 % työskenteli edelleen sote-alalla vuoden 2020 lopussa. Toisessa ryhmässä, joka kouluttautui sote-alalle, 69,6 % työskenteli sote-alalla vuoden 2020 lopussa.

Aikuiskoulutustuen käytön yleisyyttä voidaan tarkastella myös tutkintojen tasolla. Alla olevassa taulukossa on kuvattu yleisimmät ammatillisen peruskoulutuksen, ammattikorkeakoulututkinnon ja ylemmän korkeakoulututkinnon yksittäiset tutkinnot vuonna 2021, ja aikuiskoulutustukea saaneiden osuus näissä tutkinnoissa ja tämän koulutusasteen tutkinnoissa keskimäärin. Aikuiskoulutustuen saantoa tarkastellaan vuosina 2018–2021. Sairaanhoitajista noin joka kuudes ja sosiaalialan sosionomeista noin joka viides on saanut valmistumista edeltävinä vuosina aikuiskoulutustukea.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Nimike | Tutkinnon suorittaneita | Aikuiskoulutustukea saaneiden osuus | Aikuiskoulutustukea saaneiden osuus yhteensä |
| Ammatillinen peruskoulutus | Sosiaali- ja terveysalan perustutkinto, lähihoitaja | 7 744 | 7 % | 5 % |
|  | Liiketoiminnan perustutkinto; liiketalouden pt | 5 863 | 4 % |
|  | Sähkö- ja automaatioalan perustutkinto | 2 657 | 5 % |
|  | Rakennusalan perustutkinto | 2 192 | 2 % |
|  | Logistiikan perustutkinto | 2 179 | 3 % |
| Ammattikorkeakoulututkinto | Tradenomi, talous, hallinto ja markkinointi | 5 255 | 9 % | 12 % |
|  | Sairaanhoitaja | 4 285 | 17 % |
|  | Sosionomi, sosiaaliala | 2 365 | 20 % |
|  | Insinööri, rakennustekniikka ja yhdyskuntatekniikka | 965 | 9 % |
|  | Tradenomi, tietojenkäsittely | 957 | 10 % |
| Ylempi korkeakoulututkinto | Kauppat. Maist., liiketaloustieteet | 2 402 | 8 % | 8 % |
|  | Kasvatust. Maist., luokanopettaja | 807 | 6 % |
|  | Lääketieteen lisensiaatti | 692 | 2 % |
|  | Oikeustieteen maisteri, lainopin kandidaatti, ylempi oikeust | 689 | 4 % |
|  | Yhteiskuntat. Maist., sosiaalitieteet | 539 | 3 % |

Seuraavassa taulukossa esitetään tutkinnot, joiden suorittaneiden keskuudessa aikuiskoulutustuen saajien osuus on korkein. Tarkastelu on rajattu tutkintoihin, jonka suorittaneita oli vähintään 20. Ammatillisen peruskoulutuksen osalta tarkastelussa korostuvat toisaalta tietyt pelastusalan tutkinnot, toisaalta tietyt luonnontieteiden ja maa- ja metsätalousalojen tutkinnot.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Nimike | Tutkinnon suorittaneita | Aikuiskoulutustukea saaneiden osuus |
| Ammatillinen peruskoulutus | Alipäällystötutkinto (palontorjunta-ala); paloesimies | 39 | 90 % |
|  | Hätäkeskuspäivystäjän tutkinto | 35 | 51 % |
|  | Luonto- ja ympäristöalan perustutkinto | 311 | 26 % |
|  | Kalatalouden perustutkinto | 20 | 25 % |
|  | Puutarha-alan perustutkinto; puutarhatalouden pt | 457 | 22 % |
| Ammattikorkeakoulututkinto | Geronomi | 135 | 53 % |
|  | Terveydenhoitaja | 127 | 50 % |
|  | Ensihoitaja | 45 | 49 % |
|  | Jalkaterapeutti | 34 | 41 % |
|  | Kuntoutuksen ohjaaja | 54 | 39 % |
| Ylempi korkeakoulututkinto | Terveystieteiden maisteri | 429 | 46 % |
|  | Yhteiskuntat.maist., sosiaalitieteet | 539 | 23 % |
|  | Maisema-arkkitehti | 20 | 25 % |
|  | Kasvatust.maist., aikuiskasvatus | 61 | 23 % |
|  | Hallintot.maist., hallintotieteet | 301 | 22 % |

Edellä esitetty tarkastelu perustuu tutkintoihin, mutta joillakin aloilla jatko- ja täydennyskoulutusta tapahtuu runsaasti muussa kuin tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Esimerkiksi erityisopettajan pätevyyden suorittaneiden osalta voidaan arvioida, että 45 % pätevyyden vuonna 2021 suorittaneista sai kyseisenä vuonna myös aikuiskoulutustukea. Suoritettujen pätevyyksien havaitsemiseen käytettävissä olevasta aineistosta liittyy epävarmuutta.

* + 1. Aikuiskoulutustuki ja opintojen aikainen toimeentulo

Aikuiskoulutustuen enimmäiskesto on 15 kuukautta, mutta kaikki etuudensaajat eivät käytä kaikkia tukikuukausia. Aikuiskoulutustukea on voinut jaksottaa hyvinkin pitkälle ajanjaksolle, mutta käytännössä useimmat tuensaajat käyttävät käyttämänsä tuen 2–3 vuoden kuluessa. Vuonna 2018 ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea saaneista enää 5 % sai tukea vuonna 2021. Jos tarkastellaan vuonna 2018 aikuiskoulutustukea ensimmäistä kertaa saaneita ja heidän tukikäyttöään kesään 2023 saakka, 35 % tuensaajista käytti tukea täydet 15 kuukautta, jakauman ollessa muuten tasainen eri kuukausien välillä. Mediaanituensaaja sai tukea 12 kuukautta, keskiarvon ollessa 10,4. Noin viisi kuudesta aikuiskoulutustuen saajasta opiskeli aikuiskoulutustuella tutkintoa, ja tutkintojen tavoitteelliset suoritusajat ovat pääsääntöisesti aikuiskoulutustuen enimmäiskestoa pidempiä. Tämä viittaa siihen, että aikuiskoulutustuen saajat tyypillisesti suorittavat tai ovat suorittaneet kyseisiä opintoja myös muuten kuin aikuiskoulutustuella.

Aikuiskoulutustukea vähintään kahden kuukauden yhtäjaksoisen ajan saavat opiskelijat ovat oikeutettuja opintotukilain (65/1994) mukaiseen opintolainan valtiontakaukseen. Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on aikuiskoulutustukea saavalla 650 euroa. Aikuiskoulutustukea saavalle opintolainan valtiontakaus voidaan myöntää hakemuskuukautta edeltävän kuukauden alusta lukien. Aikuiskoulutustuen saaja hakee opintolainan pankista ja sopii lainehdoista ja laina takaisinmaksusta pankin kanssa kuten muutkin opintolainan lainatakauksen saajat. Aikuiskoulutustuen saaja voi nostaa opintolainan yhtenä eränä.

Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan lukuvuonna 2022/23 oli 8 362 henkilöä, jotka saivat aikuiskoulutustuen lainatakauksen. Näistä 4 753:lle ei ole aiemmin myönnetty aikuiskoulutustuen lainatakausjaksoa. Näitä lukuja voi suhteuttaa lukuvuonna 2022/23 aikuiskoulutustukea saaneisiin (26 381) ja aikuiskoulutustukea ensimmäistä kertaa saaneisiin (13 743). Näiden tietojen perusteella noin kolmannes aikuiskoulutustuen saajista hakee myös opintolainan valtiontakauksen.

Aikuiskoulutustuen lainatakauksen saajista naisia oli 5 884 (70 %) ja miehiä 2 478 (30 %). Saajista 54 prosenttia opiskeli ammattikorkeakoulussa, 26 prosenttia ammatillisessa oppilaitoksessa ja 18 prosenttia yliopistossa. Alle 30-vuotiaita lainatakauksen saajia oli 8 prosenttia, 30–34-vuotiaita oli 35 prosenttia ja 35–44 vuotiaita 39 prosenttia. 45-vuotiaita tai sitä vanhempia oli 14 prosenttia.

Taulukko: Aikuiskoulutustuen lainatakauksen saajat lukuvuonna 2002/2023

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Oppilaitosaste | Yhteensä | Miehet | Naiset |
| Yhteensä | 8 362 | 2 478 | 5 884 |
| Yliopistot | 1 603 | 454 | 1 149 |
| Ammattikorkeakoulut | 4 518 | 1 289 | 3 229 |
| Ammatilliset oppilaitokset | 2 210 | 725 | 1 485 |
| Muut oppilaitokset | 8 | - | 8 |
| Ulkomaiset oppilaitokset | 21 | 10 | 11 |
| Tieto puuttuu | 2 | - | 2 |

Taulukko: Aikuiskoulutustuen lainatakauksen saajat ikäryhmittäin lukuvuonna 2022/2023

|  |  |
| --- | --- |
| Ikäryhmä | Yhteensä |
| Yhteensä | 8 362 |
| 25–29 | 1 005 |
| 30–34 | 2 887 |
| 35–39 | 2 030 |
| 40–44 | 1 236 |
| 45–49 | 707 |
| 50–54 | 346 |
| 55– | 151 |

Aikuiskoulutustuen käyttöä voidaan tarkastella myös pidemmällä aikavälillä. Aikuiskoulutustukea koskaan saaneiden osuus vuonna 2021 on ikäryhmätarkastelussa korkeimmillaan 39-vuotiailla, joista 7,9 % oli saanut aikuiskoulutustukea vuosina 2005–2021. Käytettävissä olevassa aineistossa ei havaita maksettuja aikuiskoulutustukia vuosina 2001–2004, mutta tämä ei todennäköisesti muuttaisi saatua kokonaiskuvaa.

Aikuiskoulutustuen roolia osana aikuisopiskelijoiden toimeentuloa voidaan arvioida tarkastelemalla esimerkinomaisesti 40-vuotiaiden opiskelijoiden tuloja. Tarkasteluun on valittu henkilöt, jotka ovat opiskelleet loka-joulukuussa 2021. Tarkemmin ottaen tässä on tarkasteltu vuoden lopussa 40-vuotiaita henkilöitä, jotka olivat läsnä koulutuksessa syyslukukauden 2021 alussa tai joilla havaitaan korkeakouluopintojen opintosuorituksia loka-joulukuussa 2021, ja joilla ei ole suoritettua tutkintoa tai alkanutta työttömyysjaksoa loka-joulukuussa 2021. Henkilön toimeentuloa arvioidaan tiettyjen tulorekisteriin loka-joulukuulle kirjattujen tuloerien kautta. Tarkasteluryhmästä 8 % sai aikuiskoulutustukea, 8 % opintorahaa, 13 % yleistä asumistukea, 17 % työttömyysturvaetuutta, ja 76 % sai palkkaa. 62 % opiskelijoista sai pelkkää palkkatuloa, eli he saivat palkkatuloa mutta ei mitään edellä mainituista etuuksista.

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella aikuisopiskelijat suorittavat opintojaan pääosin töiden ohessa ilman etuuksia. Samalla kuitenkin on huomioitava, että kaikkia opintoja ei voida suorittaa töiden ohessa, ja erityisesti sosiaali- ja terveysalalla korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa on merkittävä määrä harjoittelua, joka ei välttämättä ole palkallista.

* + 1. Aikuiskoulutustuki ja nykytilan arviointi

Aikuiskoulutustuen vaikutuksia on tutkittu Kauhasen (2021) tutkimuksessa ja opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä (2023). Kauhasen tutkimuksessa vaikutusten arviointiin käytetään tilastollista kaltaistamista. Tässä menetelmässä aikuiskoulutustukea saaneita verrataan ryhmään, joka ei ole käyttänyt tukea, mutta joka on muuten havaittavilta ominaisuuksiltaan samankaltainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä replikoidaan tämä kaltaistamistarkastelu, minkä lisäksi selvityksessä hyödynnetään vuoden 2010 aikuiskoulutustuen uudistusta vertailukelpoisten ryhmien löytämiseksi. Vuoden 2010 uudistus muutti tuen enimmäiskestoa ja tasoa vaihtelevasti riippuen siitä, mikä henkilön työhistoria oli, ja näin uudistus muutti tuenkäyttöä eri ryhmissä.

Eri menetelmillä on omat etunsa ja rajoitteensa, ja ne täydentävät toisiaan. Vuoden 2010 uudistusta hyödyntävän menetelmän voidaan arvioida ratkaisevan paremmin aikuiskoulutustuelle jäämisen ja opintovapaalle hakeutumiseen liittyvää valikoitumisongelmaa (Suonpää)[[2]](#footnote-2). Valikoitumisongelma tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että ihmiset, jotka jäävät opintovapaalle aikuiskoulutustuen turvin ovat erilaisia kuin he, jotka eivät päätä tehdä näin, ja kaikkia näitä eroja (esimerkiksi motivaatiotekijät) ei välttämättä voida vakioida havaittavissa olevilla muuttujilla.

Toisaalta koska vuoden 2010 uudistukseen perustuvassa tarkastelussa verrataan eri työhistorian omaavia ryhmiä, joista molemmat saavat ennen pitkää oikeuden aikuiskoulutustukeen, uudistusta voidaan hyödyntää lähinnä lyhyen aikavälin vaikutusten tutkimiseen. Lyhyen aikavälin vaikutukset ovat kuitenkin tärkeitä siksikin, että mahdolliset tuen pitkän aikavälin vaikutukset (kuten opintojen mahdollistama ansioiden kasvu) riippuvat lyhyen aikavälin vaikutuksista (vaikutus opintoihin hakeutumiseen).

Vuoden 2010 uudistukseen perustuvassa tarkastelussa havaittiin, että uudistuksella ei ollut vaikutuksia uusien opintojen aloittamiseen. Uusien opintojen aloittamisen todennäköisyys kasvoi samalla tavalla ryhmässä, jonka aikuiskoulutustukioikeus parani ja tuen käyttö kasvoi, kuin työhistorialtaan läheisessä ryhmässä, jossa näin ei tapahtunut. Selvityksen julkistamisen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriössä tehdyissä uudistusta hyödyntävissä lisätarkasteluissa on havaittu, että aikuiskoulutustuen lyhyen aikavälin negatiivinen vaikutus tuloihin on likimain täysimääräinen, eli kuukausi aikuiskoulutustukea vähentää palkkatuloja yhden kuukauden tuloja vastaavasti. Tämä tulos on linjassa kaltaistamistarkasteluiden kanssa, ja ymmärrettävä sitä taustaa vasten, että palkansaajan aikuiskoulutustuen ehtona on opintovapaa, jota otettiin tuolloin ja otetaan edelleen pitkälti täysiaikaisena. Lisätarkasteluissa on havaittu myös pienehköjä vaikutuksia korkeakouluopiskelijoiden suorittamiin opintopisteisiin niiden opiskelijoiden keskuudessa, jotka ovat opintojaan edistäneet.

Edellä esitetty opintojen aloittamista koskeva tulos poikkeaa kaltaistamismenetelmällä saaduista tuloksista. Kaltaistamismenetelmällä ei kuitenkaan todennäköisesti pystytä tunnistamaan tuen vaikutuksia opintojen aloittamiseen ja suorittamiseen, ja opintojen suorittamisen mahdollistamaan alanvaihtoon. Samat havaitsemattomat tekijät, jotka saavat henkilön käyttämään aikuiskoulutustukea, ovat hyvin todennäköisesti samoja, jotka saavat henkilön myös hakeutumaan opintoihin. Esimerkiksi jos kaltaistamismenetelmällä havaitaan kaksi henkilöä, jotka ovat taustoiltaan samanlaisia, mutta joista toinen on saanut aikuiskoulutustukea ja toinen ei, aikuiskoulutustukea saaneen henkilön syyt hakea tukea todennäköisesti liittyvät hänen halukkuuteensa hakeutua opintoihin, ja esimerkiksi vaihtaa alaa opintojen kautta. Näin ollen voidaan arvioida, että kaltaistamiseen perustuvalla menetelmällä ei voida arvioida aikuiskoulutustuen vaikutuksia esimerkiksi opintojen aloittamiseen, vaan menetelmä soveltuu aikuiskoulutustuella suoritettujen opintojen vaikutusten arviointiin esimerkiksi tuloihin pitkällä aikavälillä, huomioiden valikoitumiseen liittyvät rajoitteet tulosten tulkinnassa.

Kauhanen (2021) ei havaitse tutkimuksessaan positiivista vaikutusta tuloihin seitsemän vuoden tarkastelujaksolla. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen kaltaistamistarkastelussa pystyttiin käyttämään pidempää seurantajaksoa, ja tässä havaittiin hyvin maltillisia positiivisia vaikutuksia palkkatuloihin 8-9 vuotta tukijakson alkamisen jälkeen.

Yleisemmin tutkimuksessa (Kauhanen 2021, Kauhanen & Virtanen 2022) on havaittu, että aikuiskoulutuksen vaikutukset riippuvat voimakkaasti henkilön koulutustaustasta ja siitä, onko koulutus koulutustasoa nostavaa. Koulutuksen vaikutukset esimerkiksi työllisyyteen ja tuloihin ovat positiivisempia, jos henkilön taustakoulutus on matalampi ja jos henkilö koulutuksellaan saavuttaa korkeamman koulutusasteen.

Kansainvälisessä tutkimuksessa, joka koskee työllisille kohdennettuja koulutustukia, on tyypillisesti havaittu nollavaikutuksia tai hyvin vähäisiä vaikutuksia myöhempään työllisyyteen ja ansiokehitykseen (ks. Kauhanen 2021).

Vaikka palkkatuloja koskevat vaikutukset ovat tärkeitä esitettävän uudistuksen julkistaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa, kotitalouksien kannalta voi olla merkityksellistä, jos aikuiskoulutustuki mahdollistaa opinnot, jotka tukevat työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen kehittymistä mahdollistamalla siirtymisen uudelle alalle tai uusiin tehtäviin, vaikka ansiotaso ei siirtymän vuoksi muuttuisikaan.

Muiden kuin työllisyyden ja ansioiden osalta Kauhanen (2021) tarkastelee vaikutuksia myös ammatinvaihtoon, koulutustason ja koulutusalan muuttumiseen. Tutkimuksessa havaitaan, että aikuiskoulutustuen käyttö lisää alanvaihtoa näillä indikaattoreilla. Opetus- ja kulttuuriministeriössä tehdyissä tarkasteluissa ei löydetä vaikutuksia pitkällä aikavälillä sairauspäivärahan käyttöön, jota on käytetty tutkimuksessa työssä jaksamisen indikaattorina. Molemmissa tarkasteluissa käytetään menetelmänä tilastollista kaltaistamista, johon liittyy edellä käsiteltyjä rajoitteita. Esimerkiksi jos on kaksi havaittavilta taustatekijöiltään samankaltaista ihmistä, joista toinen on hakenut aikuiskoulutustukea ja toinen ei, niin näistä ihmisistä ensimmäinen on todennäköisesti halukkaampi vaihtamaan alaa riippumatta aikuiskoulutustuen saamisesta.

Työllisyysrahasto toteutti vuonna 2023 aikuiskoulutustukea vuosina 2019–2023 saaneille kyselyn, jossa kartoitettiin tuensaajien motiiveja ja pyydettiin arvioimaan opintovapaan vaikutuksia omia tavoitteita vasten. Kyselyyn vastasi 4 965 henkilöä. Kyselyssä tärkeimmiksi motivaatiotekijöiksi nousivat alanvaihdon harkitseminen, kuormitus nykyisessä työssä, korkeamman tutkinnon tarve työuralla etenemiseen, ja halu kehittyä oma-aloitteisesti nykyisessä työssä. Suurin osa vastaajista koki, että opinnoilla oli ollut vaikutus palkkakehitykseen, työssä jaksamiseen ja työllisyyteen.

Vuonna 2021 tuensaajista noin 25 prosentilla oli ammattikorkeakoulututkinto ja noin 15 prosentilla yliopistotutkinto.

Aikuiskoulutustuen 1.8.2020 voimaan tulleen uudistuksen johdosta tuensaajien työssäkäynti tukikuukausien aikana lisääntyi selvästi. Kaikilla mittareilla tarkastellen uuden lain piirissä olleiden tuensaajien sivutulot lisääntyivät edellisvuosiin verrattuna. Vaikka uudistuksen tavoitteena oli kannustaa erityisesti matalapalkka-aloilla työskenteleviä ja/tai matalasti koulutettuja työuran aikaiseen opiskelemiseen, kummassakaan ryhmässä ei kuitenkaan olla havaittu merkitsevää muutosta lakimuutoksen jälkeen.

Aikuiskoulutustuen kohdentumisessa on nähty haasteita. Tutkimusten perusteella aikuiskoulutuksen hyödyt ovat pääsääntöisesti sitä suurempia, mitä matalampi henkilön lähtökoulutus on. Aikuiskoulutustuen saajat ovat kuitenkin keskimäärin muita aikuisia tai työllisiä korkeammin koulutettuja. Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajista on korkeampi kuin korkeakoulutettujen osuus aikuisväestöstä tai työllisistä, ja vastaavasti pelkän perusasteen suorittaneiden osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on pienempi kuin aikuisväestössä tai työllisten keskuudessa.

Aikuiskoulutustuen saajien toimialajakauma viittaa siihen, että aikuiskoulutustuki ei ole korostuneesti kohdentunut talouden rakennemuutoksen mahdollistamiseen ja rakennemuutoksen vaikutusten lieventämiseen. Talouden rakennemuutoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä jo tapahtunutta ja edelleen käynnissä olevaa muutosta, jossa tuotanto ja kysyntä kohdistuvat vähenevissä määrin teollisuustoimialoille ja enenevissä määrin palvelualoille. Aikuiskoulutustuen käyttäjissä yliedustettuina ovat sosiaali- ja terveysaloilla jo työskentelevät, ja aliedustettuina teollisuudessa työskentelevät työlliset.

Samalla aikuiskoulutustuki on muodostunut merkittäväksi osaksi erityisesti julkisen sektorin jatko- ja täydennyskoulutuksen urapolkuja. Noin 38 % tuensaajista opiskelee kasvatusalojen tai terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta, ja tietyissä näiden alojen koulutusohjelmissa merkittävä osuus valmistuneista on saanut opintojensa aikana aikuiskoulutustukea.

* 1. Ammattitutkintostipendi

Ammattitutkintostipendillä tuetaan aikuisten ammatillista kehittymistä ja osaamisen uudistumista. Ammattitutkintostipendi tarkoitus on tukea työelämän tutkintojen, näyttötutkintojen, kehitystä erityisesti alanvaihtotilanteessa oleville. Ammattitutkintostipendi on kertakorvauksena maksettava etuus. Ammattitutkintostipendiin on oikeus henkilöllä, joka on suorittanut ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisen ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon. Stipendiä on haettava Työllisyysrahastosta vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta.

Stipendin myöntämisen edellytyksenä on viiden vuoden työhistoria. Työssäoloaika lasketaan työntekijän eläkelain (395/2006) 3 §:ssä mainittujen työeläkelakien mukaista eläkettä kartuttavien ansioiden perusteella yrittäjän eläkelakia (1272/2006) ja maatalousyrittäjän eläkelakia (1280/2006) lukuun ottamatta. Stipendiin oikeuttava työssäoloaika määritellään jakamalla vuoden aikana saadut ansiot jakajalla, jota tarkistetaan vuosittain indeksin muutosta vastaavasti. Työhistoriaan lasketaan vastaavasti myös EU:n ja ETA:n jäsenvaltiossa sekä Sveitsissä tehty työaika yrittäjänä toimimista lukuun ottamatta, jos hakija esittää työskentelystään riittävän ja luotettavan selvityksen.

Viiden vuoden työhistoriavaatimuksen tarkoituksena on kohdistaa ammattitutkintostipendin kautta tapahtuva opiskelun tukeminen jo vakiintuneesti työelämässä olleille henkilöille. Lisäksi stipendin myöntämiseksi edellytetään, että hakija on tutkinnon suorittaessaan alle 68-vuotias ja että hän asuu Suomessa. Tutkinnon suorittamisajankohdaksi katsotaan tutkintotodistuksen päiväys. Suomessa asuminen määritellään asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteista annetun lain (16/2019) perusteella. Stipendin suuruus on tällä hetkellä 414 euroa, jos stipendi myönnetään 1.1.2022 tai sen jälkeen suoritetun tutkinnon perusteella. Etuus on veroton kertakorvaus, joka myönnetään tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Ammattitutkintostipendit rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksun tuotolla lukuun ottamatta valtion palveluksessa oleville myönnettäviä stipendejä, jotka rahoitetaan valtion varoista. Valtion palveluksessa oleville myönnettävien stipendien määrä on vähäinen. Vuonna 2022 stipendejä maksettiin 11,5 miljoonan euron arvosta.

Vuonna 2022 stipendeistä 43 prosenttia myönnettiin ammattitutkinnosta, 32 prosenttia ammatillisesta perustutkinnosta ja 26 prosenttia erikoisammattitutkinnosta. Vuonna 2022 yleisimmät stipendin saajien suorittamat tutkinnot olivat lähiesimiestyön ammattitutkinto 9,1 prosenttia, sosiaali- ja terveysalan perustutkinto 9,1 prosenttia sekä johtamisen ja yritysjohtamisen erikoisammattitutkinto 7,7 prosenttia. Stipendin saajista 64 prosenttia oli naisia.

Allan Seuri toteutti keväällä 2023 jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvityksen (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:139). Ammattitutkintostipendin osalta selvityksessä tuotettiin uutta tietoa stipendin käyttöasteesta ja siitä, mitkä tekijät ovat yhteydessä etuuden alikäyttöön. Rekisteriaineistojen perusteella selvityksessä arvioidaan, että stipendin käyttöaste on noin 80 %, tai vastaavasti että noin viidennes stipendiin oikeutetuista ei hae sitä.

Ammattitutkintostipendillä pyritään kannustamaan tutkintojen suorittamiseen. Mainitussa selvityksessä tarkasteltiin stipendin vaikuttavuutta. Tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia tutkintojen suorittamiseen ei löytynyt. Toisaalta selvityksessä todetaan, että tilastollisella tarkastelulla ei voida myöskään hylätä sellaisia efektikokoja, joiden puitteissa stipendiä voitaisiin mahdollisesti pitää kustannustehokkaana tapana kannustaa tutkintojen suorittamiseen. Yleisesti ottaen ammattitutkintostipendin todettiin olevan haaste vaikuttavuutta koskevan tietopohjan kannalta, koska sen kohderyhmä on hyvin laaja ja sen kannustinvaikutukset stipendin suuruudesta johtuen ovat todennäköisesti hyvin pieniä.

Stipendin lakkauttaminen vähentäisi julkisia menoja arviolta noin 11,5 miljoonalla eurolla vuodessa. Tehdyn selvityksen perusteella voitaneen arvioida, ettei ammattitutkintostipendistä luopuminen ainakaan merkittävästi heikentäisi kannustimia tutkintojen suorittamiseen

* 1. Vuorotteluvapaa
		1. Vuorotteluvapaa ja vuorottelukorvaus

Vuorotteluvapaajärjestelmän tausta on 1990-luvun vaikeassa työttömyystilanteessa, jossa työttömyysasteen huippu, keskimäärin 18,4 prosenttia, saavutettiin vuonna 1994. Vaikka työttömyys alkoi vuoden 1994 jälkipuoliskolta lähtien suhdanneluonteisesti vähentyä, laskua hidasti vuoden 1995 aikana työvoiman tarjonnan lisääntyminen. Työllisyystilanteen vaikeutumisen myötä työttömyysjaksojen kesto piteni ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi. Hallituksen esityksessä HE 136/1995 vp laiksi vuorotteluvapaakokeilusta ja eräiden tähän liittyvien lakien muuttamisesta tuotiin esiin, että pitkäaikaistyöttömyys voi johtaa pysyvään työelämästä syrjäytymiseen ja sen seurauksena pysyvästi kymmenien miljardien kustannuksiin sosiaalikuluina ja menetettynä työpanoksena. Toisaalta työelämässä mukana olevien työtaakka kasvaa, jolloin riskinä on ennenaikainen loppuun kuluminen, ja esityksessä tuotiin esiin huoli siitä, että jollei myös ikääntyvästä työvoimasta ja sen suorituskyvystä pidetä huolta, alhainen eläkkeellesiirtymisikä pysyisi edelleen matalana.

Tätä yhteiskunnallista taustaa vasten hallituksen esityksessä todettiin, että pitkäaikaistyöttömyyden murtamiseen on etsittävä ennakkoluulottomasti keinoja, mutta samalla on huolehdittava myös muista työelämän ja kansantalouden tavoitteista kehittämällä järjestelmiä, joilla koko väestön elämänikäinen kokonaistyöpanos voi kasvaa. Työvuorottelun mahdollisuuden luomisella, eli määräaikaisesti työtä jakamalla, haluttiinkin yhtäältä edistää työmarkkinavalmiuksien säilymistä ja toisaalta antaa työelämässä oleville mahdollisuus työkyvyn ja -taidon ylläpitämiseen. Tavoitteena oli edistää koko työvoiman säilymistä laadultaan hyvänä, estää laajamittainen syrjäytyminen ja pidentää mahdollisuutta jatkaa työssä nykyistä kauemmin.

Laki vuorotteluvapaakokeilusta (1663/1995) oli voimassa vuoden 2002 loppuun saakka. Vuoden 2003 alusta sen korvasi vuorotteluvapaalaki (1305/2002), joka niin ikään oli alkuun määräaikaisesti, viiden vuoden ajan, voimassa oleva laki. Hallituksen esityksessä HE 226/2002 vp määräaikaisuutta perusteltiin muun muassa sillä, että työvoiman saatavuutta kulumassa olleen vuosikymmenen lopussa oli vaikea ennustaa. Vuoden 2007 lopussa vuorotteluvapaalain voimassa oloa jatkettiin vuoden 2009 loppuun, ja laki säädettiin toistaiseksi voimassa olevaksi vuoden 2010 alusta lukien lailla 961/2009. Lain vakinaistamisen taustalla oli Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATAkomitea) tekemä järjestelyn vakinaistamista ja sen rahoitusta koskeva ehdotus komitean muistion (Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista, sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, 2009:10) aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä tukevassa sosiaaliturvaa koskevassa osiossa.

Määräaikaisesta kokeilulaista alkaen vuorotteluvapaalla on tarkoitettu työntekijän ja työnantajan välistä sopimukseen perustuvaa määräaikaista työtehtävistä ja palkanmaksusta vapauttamista. Vuorotteluvapaasopimukseen liittyy työnantajan velvollisuus palkata työtön työnhakija sijaiseksi vastaavaksi ajaksi. Vuorotteluvapaa on siten luonteeltaan kalenteriaikaan sidottu määräaikainen järjestely, jonka käyttö edellyttää voimassa olevaa työsuhdetta ja joka perustuu vapaaehtoisuuteen.

Vuorotteluvapaajärjestelmän tarkoituksena on toisaalta lyhytkestoisen työstä poissaolon avulla edistää työntekijän työssä jaksamista ja toisaalta tarjota samalla mahdollisuus parantaa työttömänä työnhakijana olevan henkilön työllistymisedellytyksiä määräaikaisen työkokemuksen kautta. Vuorotteluvapaan käytölle ei ole säädetty rajoituksia, joten vapaalla oleva työntekijä voi käyttää vuorotteluvapaan haluamallaan tavalla. Mahdollisuus jäädä vuorotteluvapaalle on kokoaikaisella työntekijällä ja työntekijällä, jonka työaika on yli 75 prosenttia alan kokoaikaisen työntekijän työajasta. Päätoimisella yrittäjällä ei ole oikeutta jäädä vuorotteluvapaalle.

Vuorotteluvapaan ehtoja on muutettu useaan otteeseen järjestelmän olemassaolon aikana. Työhistoriaedellytys säädettiin 10 vuoteen vuonna 2003, kun sitä ennen vuorottelijalta edellytettiin vain 12 kuukauden työssäolon täyttymistä. Vuonna 2014 työhistoriaedellytys nousi 16 vuoteen ja sijaiselle asetettavia ehtoja kiristettiin siten, että sijaiselta edellytetään tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta 90 päivän työttömyyttä. Vuorottelukorvauksen taso oli aluksi 60 prosenttia työttömyyspäivärahasta. Vuonna 2003 korvauksen taso nostettiin 70 prosenttiin ja vähintään 25 vuoden työhistorian omaavilla 80 prosenttiin työttömyyspäivärahan määrästä. Vuoden 2016 alusta lukien työhistoriavaatimus nousi 20 vuoteen ja enimmäiskesto lyheni 180 päivään. Lisäksi 25 vuoden työuran omaavien vuorottelijoiden korkeammasta vuorottelukorvauksesta ja mahdollisuudesta jaksottaa vapaa useampaan jaksoon luovuttiin.

Vuoden 2016 alusta lukien vuorotteluvapaan edellytyksenä on, että henkilöllä on työssäoloaikaa ennen vuorotteluvapaan alkamista vähintään 20 vuotta. Työssäoloaika lasketaan työeläkelakien alaisten ansioiden perusteella. Huomioon otettava työssäoloaika saadaan jakamalla vuoden tulot työttömyysturvalain 6 luvun 11 §:n 2 momentin mukaisella jakajalla. Neljännes työhistoriasta voi olla laissa tarkoitettua työssäoloaikaan rinnastettavaa aikaa. Myös EU:n tai ETA:n jäsenvaltiossa tai Sveitsissä kertynyt työssäoloaika tai työssäoloaikaan rinnastettava aika lasketaan vuorotteluvapaan edellytyksenä olevaan työssäoloaikaan.

Vuorottelijan on tullut olla saman työnantajan palveluksessa yhdenjaksoisesti 13 kuukautta ennen vuorotteluvapaan alkamista. Tähän 13 kuukauden aikaan voi sisältyä enintään 30 kalenteripäivää palkatonta vapaata.

Vuorottelija ja työnantaja sopivat vapaan yksityiskohdista kirjallisella vuorottelusopimuksella. Vuorottelusopimus sekä selvitys vuorottelusijaisen palkkaamisesta on toimitettava ennen vuorotteluvapaan alkamista työ- ja elinkeinotoimistolle.

Vuorotteluvapaan vähimmäiskesto on 100 kalenteripäivää ja enimmäiskesto 180 kalenteripäivää. Uuden vuorotteluvapaan edellytyksenä on viiden vuoden työhistorian täyttyminen edellisen vuorotteluvapaan päättymisen jälkeen.

Vuorotteluvapaan ajalta maksetaan vuorottelukorvausta. Korvauksen maksaa Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa. Vuorottelukorvauksen suuruus on 70 prosenttia siitä työttömyyspäivärahasta, jonka työntekijä saisi työttömäksi jäädessään.

Sijaiseksi on palkattava sellainen työ- ja elinkeinotoimistossa työttömänä työnhakijana oleva, joka on ollut työttömänä työnhakijana yhdenjaksoisesti tai osissa vähintään 90 kalenteripäivää vuorotteluvapaan alkamista edeltäneiden 14 kuukauden aikana. Sijaiseksi palkattavan on oltava työttömänä työnhakijana välittömästi ennen vuorotteluvapaan alkamista.

Sijaiseksi voidaan myös palkata alle 30-vuotias työ- ja elinkeinotoimistossa työttömänä työnhakijana oleva, jonka ammatti- tai korkeakoulututkinnon suorittamisesta on kulunut enintään yksi vuosi tai työtön työnhakija, joka vuorotteluvapaan alkaessa on alle 25-vuotias tai yli 55-vuotias. Sijaiseksi ei voida palkata henkilöä, jota pidetään työttömyysturvalaissa tarkoitettuna päätoimisena opiskelijana. Sijaisen työajan tulee olla vähintään vuorottelijan säännöllisen työajan pituinen.

Vuorotteluvapaan päätyttyä työntekijällä on oikeus palata aikaisempaan työhönsä tai jos tämä ei ole mahdollista, työnantajan on tarjottava vuorotteluvapaalta palaavalle aikaisempaa työtä vastaavaa työsopimuksen mukaista taikka muuta sopimuksen mukaista työtä.

Valtio rahoittaa vuorottelukorvauksista peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Työttömyyskassat rahoittavat 5,5 prosenttia ja Työllisyysrahasto rahoittaa jäljelle jäävän osuuden.

Vuorotteluvapaan käyttö on vähentynyt viimeisen 10 vuoden aikana merkittävästi. Vuonna 2012 vuorottelukorvausta sai noin 20 700 henkilöä. Vuonna 2022 vuorottelukorvausta maksettiin 457 000 päivästä noin 5 400 henkilölle.[[3]](#footnote-3) Keskimäärin etuutta maksettiin 1 270 euroa per korvattava kuukausi. Vuorotteluvapaalle jäi vuoden aikana noin 4 100 henkilöä.

Vuorotteluvapaan pitäminen painottuu vanhempiin ikäluokkiin, sillä vuorotteluvapaajärjestelmään sisältyy vuorottelijaa koskeva työhistoriavaatimus[[4]](#footnote-4). Kuviossa X on vuorottelukorvausta saaneiden lukumäärä iän ja sukupuolen mukaan. Noin 79 prosenttia vuorottelukorvauksen saajista oli yli 50-vuotiaita. Naisten osuus kaikista vuorottelukorvausta saaneista oli 68 prosenttia.



*Kuva 1: Vuorottelukorvausta saaneiden lukumäärä iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2022. Lähde: Kela*

Vuorotteluvapaa painottuu tietyille toimialoille, etenkin terveys- ja sosiaalipalveluihin ja koulutukseen. Kuviosta XX nähdään, että vuorottelukorvausta vuonna 2021 saaneista noin kolmannes työskenteli terveys- ja sosiaalialalla, kun kaikista työllisistä osuus oli noin 18 prosenttia. Vastaavasti koulutusalalla työskenteli noin 15 prosenttia vuorottelukorvauksen saaneista, mikä on noin kaksinkertainen osuus kaikkiin työllisiin verrattuna.



*Kuva 2: Vuorotteluvapaakorvausta vuonna 2021 saaneiden päätyösuhteen toimiala vuoden 2020 lopussa.*

*Kuvio sisältää toimialat, joilla vuorottelijoita oli yli 10 henkilöä. Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto 2020, tulorekisteri 2021.*

Vuorotteluvapaakorvauksien perustepalkoista on tietoa kassaan kuuluvien jäsenten osalta. Kelan tilastojen perusteella vuonna 2022 etuudensaajista 99,4 prosenttia sai ansioperusteista vuorottelukorvausta. Kuviosta X havaitaan, että noin 56 prosenttia ansioperusteista vuorottelukorvausta saaneista ansaitsi yli 3 000 euroa kuukaudessa ennen vuorotteluvapaalle jäämistään. Noin viidennes ansaitsi alle 2 500 euroa kuukaudessa, ja joka seitsemäs ansaitsi yli 4 500 euroa kuukaudessa.



*Kuva 3: Ansioperusteista vuorottelukorvausta saaneiden osuudet perusteena olevan palkan suuruuden mukaan. Lähde: Finanssivalvonta*

Vasemmanpuoleinen kuvio X havainnollistaa vuorottelukorvausta saaneiden lukumäärää perustepalkan ja sukupuolen mukaan. Oikeanpuoleinen kuvio puolestaan kuvastaa kumulatiivista osuutta perustepalkan ja sukupuolen mukaan.



*Kuva 4: Ansioperusteista vuorotteluvapaakorvausta saaneiden lukumäärä perustepalkan ja sukupuolen mukaan (vasen) ja kumulatiiviset osuudet sukupuolen mukaan (oikea) vuonna 2022. Lähde: Finanssivalvonta*

Vasemmanpuoleisesta kuviosta havaitaan, että vuorotteluvapaakorvauksen saajat olivat vuonna 2022 tyypillisimmin naisia, jotka ansaitsivat noin 2 000–3 000 euroa kuukaudessa.[[5]](#footnote-5) Vuorotteluvapaata pitävien miesten perustepalkat olivat keskimäärin naisia korkeammat. Oikeanpuoleisesta kuviosta havaitaan, että noin 54 prosenttia naisista ansaitsi alle 3 000 euroa kuukaudessa, kun miehillä vastaava osuus oli 24 prosenttia.

Kuviossa X on kaikkien vuorottelukorvausta vuonna 2022 saaneiden henkilöiden korkein tutkinto vuoden 2021 lopussa.



*Kuva 5: Vuorottelukorvausta vuonna 2022 saaneiden korkein koulutus vuoden 2021 lopussa. Lähteet: Tutkintorekisteri, Tulorekisteri, Tilastokeskus*

Ammatillinen peruskoulutus oli korkein tutkinto noin 30 prosentilla vuorottelukorvausta saaneista. Noin 56 prosenttia oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon ja 35 prosenttia korkeakoulututkinnon. Perusasteen varassa oli noin 4 prosenttia vuorottelukorvausta saaneista.

Noin 21 prosentilla vuorottelukorvausta vuonna 2022 saaneista oli alle 18-vuotiaita lapsia taloudessa vuoden 2021 lopussa. Alle 7-vuotiaita lapsia oli 3,1 prosentilla vuorottelukorvausta saaneista, ja alle 3-vuotiaita lapsia oli vajaalla prosentilla.

Vuorotteluvapaajärjestelmä ei sisällä ehtoja vuorottelijoiden ajankäytölle. Osa saattaa käyttää vuorotteluaikaa esimerkiksi sairaan omaisen hoitamiseen tai opiskeluun, mutta rekisteritarkastelun perusteella tämä ei näyttäisi olevan kovin yleistä. Vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneista noin 1,6 prosenttia sai vuoden aikana omaishoitajan korvausta. Vuonna 2021 vuorottelukorvausta saaneista 3,7 prosenttia oli läsnä saman vuoden aikana tutkintoperusteisessa koulutuksessa. Tässä on hyvä huomioida, että kaikki koulutus tai omaisen hoito ei näy näissä tiedoissa.

Nätti ym. (2005)[[6]](#footnote-6) selvittivät vuorottelijoiden kokemuksia järjestelmästä kyselyjen ja teemahaastattelujen avulla. Kysely lähetettiin muun muassa 500:lle vuonna 2003 vuorottelun aloittaneelle henkilölle, joista 65 prosenttia vastasi kyselyyn. Kyselyssä selvitettiin syitä vuorotteluvapaan käytölle: tärkeimmäksi syyksi vuonna 2003 aloittaneiden osalta mainittiin halu pitää taukoa työelämästä (21%), lisäaikaa perheelle (lastenhoito tms.) (17%), lisäaikaa harrasteuksille, matkustelulle, virkistäytymiselle (12%) ja työpaineiden aiheuttama stressi (11%). Lisäksi taustasyitä nousivat esille esimerkiksi tarve saada lisäaikaa muulle hoivatyölle (4%), ammatillinen täydennyskoulutus (3%) tai harrastusluonteinen opiskelu (3%). Kyselyssä selvitettiin myös vuorottelijoiden harkitsemia vaihtoehtoja vuorotteluvapaalle. Noin 15 prosenttia kyselyyn vastanneista harkitsi virkavapaata ja noin 13 prosenttia opintovapaata.

Vuorotteluvapaan saamisen ehtona on, että työnantaja palkkaa vuorottelusijaiseksi edellytykset täyttävän henkilön. Vuorottelusijaiseksi on palkattava työtön työnhakija, jonka työttömyyden tulee olla kestänyt vähintään 90 kalenteripäivää vuorotteluvapaan alkamista edeltäneen 14 kuukauden aikana. Poikkeukset tähän sääntöön ovat seuraavat: 1.) henkilö on alle 25-vuotias tai yli 55-vuotias sijaisuuden alkaessa tai 2.) henkilö on alle 30-vuotias ja ammatillisen tai korkeakoulututkinnon suorittamisesta on kulunut enintään vuosi.

Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan vuoden 2022 aikana vuorottelusijaisina toimi noin 5 500 henkilöä. Noin 65 prosenttia vuorottelusijaisista oli naisia. Kuviosta X havaitaan, että vuonna 2022 vuorottelusijaisten ikäjakauma painottuu nuoriin ja iäkkäämpiin henkilöihin. Tyypillisesti vuorottelusijainen oli 20–29-vuoden tai 55–59-vuoden ikäinen. Naisia oli vuorottelusijaisina lukumääräisesti enemmän kaikissa ikäryhmissä.



*Kuva 6: Vuorotteluvapaasijaisten lukumäärä iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2022. Lähteet: Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilasto, Tilastokeskus*

Vuonna 2022 noin 42 prosenttia vuorottelusijaisista kuului sijaisuutta edeltävän työttömyyden keston osalta poikkeuksen 1 piiriin. Tilanteessa, jossa kaikki 25–29-vuotiaat kuuluisivat poikkeuksen 2 piiriin, olisi poikkeusten piirissä yhteensä noin 60 prosenttia vuorottelusijaisista. Näin ollen 42–60 prosenttia sijaisista kuului ryhmään, jonka osalta työttömyyden tuli olla kestänyt vähintään yhden päivän välittömästi ennen sijaisuuden alkamista ilman 90 kalenteripäivän työttömyyden kestoon liittyvää vaatimusta aiemmalta 14 kuukauden ajanjaksolta.

Kuviossa X on tiedot sijaisten työttömyyden kestosta välittömästi ennen sijaisuutta vuonna 2022. Työttömyyden kestoon liittyvien tilastojen tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että sijaisuutta edeltävän työttömyyden kestoa ei havaita kaikille sijaisille. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoista poimitut tiedot havaitaan noin 2 350 henkilölle.[[7]](#footnote-7)



*Kuva 7: Vuorottelusijaisten sijaisuutta edeltävän työttömyyden kesto vuonna 2022 henkilöiltä, joiden sijaisuutta edeltävä työttömyys havaitaan. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilasto*

Noin 90 prosenttia sijaisista, joiden sijaisuutta edeltävä työttömyys havaitaan, oli ollut työttömänä alle vuoden. Noin neljännes oli ollut työttömänä alle viikon ennen sijaisuutta. Alle kaksi viikkoa työttöminä oli ollut noin 39 prosenttia sijaista. Noin 46 prosenttia sijaisista oli ollut työttömänä alle 4 viikkoa. Noin 10 prosentilla työttömyys oli kestänyt yli vuoden. Tilastojen perusteella sijaisuutta edeltävän työttömyyden kesto näyttäisi olevan havaittujen sijaisten joukossa suhteellisen lyhytkestoista.

Nätti ym. (2005) selvittivät vuorottelusijaisten kokemuksia järjestelmästä kyselyn avulla. Kyselyn kohderyhmään kuuluivat syyskuussa 2004 vuorottelusijaisina olleet. Kysely lähetettiin 1 000 sijaiselle, joista 57 prosenttia vastasi kyselyyn. Kyselyn perusteella 64 prosenttia sijaisista oli työskennellyt aiemmin samalle työnantajalle. Noin puolet vastanneista sijaisista työskenteli täysin samoissa tehtävissä kuin vuorotteluvapaalle jäänyt.

* + 1. Vuorotteluvapaata koskeva nykytilan arviointi

Vuorotteluvapaajärjestelmän vaikuttavuudessa on kysymys esimerkiksi siitä, miten vuorottelijoiden ja vuorottelusijaisten eri tulemat, esimerkiksi työllisyys ja tulot, olisivat kehittyneet ilman vuorotteluvapaata tai vuorottelusijaisuutta. Vuorottelijoiden kannalta olennainen kysymys on, miten määräaikainen tauko työelämästä vaikuttaa työllisyyteen pitkällä aikavälillä. Teoreettisesti tauolla on kahdensuuntaisia vaikutuksia. Yhtäältä tauko vähentää osaamisen ja kokemuksen kertymistä työkokemuksen kautta, mikä vaikuttaa negatiivisesti tuottavuuteen, millä voi olla työllisyyttä ja palkkaa laskeva vaikutus. Suomen vuorottelujärjestelmä ei rajoita henkilön toimintaa eli tauon voi käyttää myös opiskeluun, joka puolestaan voi kasvattaa osaamista ja tuottavuutta. Lisäksi tauko voi tukea henkilön työssäjaksamista, minkä myötä henkilön riski jäädä pois työelämästä voi laskea. Vuorottelun vaikutus työllisyyteen ja työtuloihin on näin ollen lopulta empiirinen kysymys.

Vuorottelusijaisten kohdalla kysymys kuuluu, miten määräaikainen työmahdollisuus vaikuttaa myöhempään työllisyyteen. Määräaikainen työkokemus auttaa henkilöä kartuttamaan osaamista ja tarjoaa myös työnantajalle mahdollisuuden oppia työntekijästä lisää. Esimerkiksi pitkään työttömyyteen voi liittyä negatiivinen signaali, mistä syystä työnantaja saattaa jättää työntekijän huomiotta työhönottotilanteessa (ks. esim. Kroft ym. 2013[[8]](#footnote-8)). Pitkällä aikavälillä sijaisuuden vaikutus riippuu siitä, miten henkilö olisi työllistynyt ilman määräaikaista työkokemusta. Tältä osin korostuvat työllistettävän henkilön osaaminen ja muut työllistymiseen vaikuttavat seikat eli olisiko henkilö työllistynyt todennäköisesti myös ilman sijaisuutta. Tästä syystä esimerkiksi sijaisuutta edeltävän työttömyyden kesto on todennäköisesti olennainen piirre vaikutusten kannalta. Lisäksi sijaisuuden toimialalla on merkitystä, ja esimerkiksi työvoimapula-alalla on odotettavaa, että sijainen olisi työllistynyt hyvin myös ilman sijaisuutta.

Junka ym. (2009)[[9]](#footnote-9) tutkivat Suomen vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutuksia sekä vuorottelijoiden että sijaisten osalta. Tutkimus perustuu niin kutsuttuun kaltaistamismenetelmään, jossa tutkijat etsivät jokaiselle vuorottelijalle mahdollisimman samankaltaisen verrokin useiden taustamuuttujien ja työhistorian perusteella. Oletuksena on, että jos vuorotteluvapaata ei olisi pidetty olisivat tulot ja työllisyys muuttuneet tutkimusjoukossa verrokkijoukkoa vastaavasti. Oletusta ei voida kuitenkaan testata formaalisti, mistä syystä on olemassa mahdollisuus, että vuorottelijat ja verrokit eroavat toisistaan joiltain havaitsemattomilta ominaisuuksiltaan, jotka aiheuttavat eroavan työllisyys- ja tulokehityksen. Sama huomio pätee tutkimuksen kohdalla sekä vuorottelijoihin että vuorottelusijaisiin.

Junkan ym. (2009) tutkimuksen kohdejoukkoon kuuluvat vuosina 1996–2003 vuorotteluvapaalla tai sijaisena olleet henkilöt. Sijaisten osalta tutkimus rajaa alle kaksi viikkoa työttöminä olleet otoksen ulkopuolelle, koska hyvin lyhyen aikaa työttömänä ollut on saattanut ilmoittautua työttömäksi vain sijaisuusmahdollisuuden vuoksi, mistä syystä verrokin löytäminen kyseiselle ryhmälle on vaikeaa. Tutkijoiden mukaan reilu kolmannes aineiston sijaisista oli ollut työttömänä alle kaksi viikkoa.

Junka ym. (2009) tutkimustulosten mukaan vuorotteluvapaa laski työllisyyttä vuorotteluvapaan ajaksi selvästi verrattuna verrokkiryhmään. Vaikutus vuorottelijoiden työllisyyteen kuitenkin pysyy negatiivisena myös vuorottelujakson jälkeen. Vielä kahdeksan vuotta vuorottelun alkamisen jälkeen vuorottelijoiden työllisyys oli noin 6 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin verrokkiryhmän. Tutkijat eivät löydä tilastollisesti merkitsevää eroa vuorottelijoiden ja verrokkien sairaspoissaolojen määrän välillä eli tulosten perusteella työssäjaksaminen ei vaikuta kohentuneen.

Merkittävä osa vuorotteluvapaasijaisista on työllisiä sijaisuuden päättymisen jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2019 noin 70 prosenttia vuorotteluvapaasijaisista oli työllisinä avoimilla työmarkkinoilla kuusi kuukautta sijaisuuden päättymisen jälkeen (Tuomaala 2021)[[10]](#footnote-10). Junka ym. (2009) tutkimuksen kaltaistamistarkastelun perusteella merkittävä osa sijaisista olisi työllistynyt myös ilman sijaisuutta, sillä verrokkiryhmän työllisyys kasvoi vuorotteluvapaan alkamisen jälkeen siitä huolimatta, että henkilöt eivät työllistyneet sijaisuuden kautta.[[11]](#footnote-11) Junkan ym. (2009) tulosten perusteella vuorotteluvapaasijaisuus kuitenkin nopeutti työllistymistä, sillä sijaisuuden alkaminen nosti sijaisten työllisyyttä sijaisuuden alkamisvuonna.[[12]](#footnote-12) Lisäksi sijaisuus jätti työllisyyden korkeammalle tasolle myös pidemmällä aikavälillä. Tutkimustulosten perusteella sijaisuuden vaikutus sijaisten työllisyyteen oli noin 10 prosenttiyksikköä kahdeksan vuotta sijaisuuden alkamisen jälkeen. Tulosten perusteella positiiviset työllisyysvaikutukset olivat suurempia yli 3 kuukautta työttöminä olleille sijaisille verrattuna alle 3 kuukautta työttöminä olleisiin.

Nordström Skans ja Liljeberg (2014)[[13]](#footnote-13) tutkivat vastaavaa järjestelmää Ruotsissa. Vuosina 2002–2004 toimineen ohjelman tarkoituksena oli subventoida taukoa työelämästä 312 kuukauden ajaksi. Tutkijat hyödyntävät vaikutusarviossaan ohjelman rahoitukseen liittyvää piirrettä, jossa vuorottelukorvauksiin on budjetoitu vuositasolla kiinteä määrä, minkä seurauksena vain osalle hakijoista on madollista maksaa vuorottelukorvausta ennen rahoituksen loppumista. Rajallinen rahoitus tarjoaa tutkijoille vertailuasetelman, jolla ohjelman vaikutuksia voidaan tutkia vertaamalla hakijoita, jotka saivat korvausta hakijoihin, jotka eivät ehtineet saada korvausta. Tutkimuksessa tauko työelämästä kesti keskimäärin noin 10 kuukautta. Tutkimuksen mukaan 10 kuukauden tauko työelämästä laski palkkatasoa noin 3 prosenttia 1–2 vuotta poissaolon jälkeen. Tutkijat eivät löydä vaikutuksia työtunteihin eivätkä sairaspoissaoloihin. Tulosten mukaan vuorottelulla ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työllisyyteen kaikkien vuorottelijoiden joukossa, mutta tutkijat havaitsivat yli 60-vuotiaiden ryhmässä negatiivisen vaikutuksen työllisyyteen. Negatiivinen vaikutus työllisyyteen johtuu eläkkeelle hakeutumisesta.

Hartman ym. (2010)[[14]](#footnote-14) hyödyntävät kaltaistamismenetelmää tutkiessaan Ruotsin vuorotteluvapaajärjestelmään liittyvän sijaisuuden vaikutusta myöhempään työllisyyteen. Sijaisuudet olivat 3–12 kuukauden määräaikaisia työsuhteita. Keskimäärin työsuhteet olivat 10 kuukauden mittaisia eli suurin osa työsuhteista sijaitsi vaihteluvälin yläpäässä. Keskimäärin sijaisuus vähensi työttömyyspäivien lukumäärää verrattuna verrokkiryhmään. Vaikutus oli noin 22 päivää vähemmän työttömyyttä sijaisuutta seuraavan vuoden aikana.

* 1. Aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorottelukorvauksen toimeenpano

Aikuiskoulutustukea ja ammattitutkintostipendiä haetaan Työllisyysrahastolta. Työllisyysrahaston tärkeimmät tehtävät ovat työttömyysetuuksien rahoitus, työttömyysvakuutusmaksujen määrääminen ja perintä sekä aikuiskoulutusetuuksien myöntäminen. Rahasto kerää työttömyysvakuutusmaksut, joita maksavat sekä työnantajat että työntekijät. Maksuprosentit vahvistetaan vuosittain eduskunnan hyväksymällä lailla. Työttömyysvakuutusmaksut määrätään työnantajan tulorekisteriin ilmoittamien tietojen perusteella. Rahastolla on sen tulojen ja menojen erotuksena syntyvä suhdannepuskuri ja sillä pyritään turvaamaan vakaata maksukehitystä. Puskurin avulla voidaan tasata maksujen nousupainetta, kun työttömyysturvan menot kasvavat. Työllisyysrahaston rahoittamia etuuksia ovat mm. työttömyyskassojen ja Kelan maksamat työttömyyspäivärahat sekä rahaston itsensä maksamat aikuiskoulutustuki ja ammattitutkintostipendi. Vuoden 2023 alusta Työllisyysrahastolle kuuluu myös uuden muutosturvan rahoitustehtävä. Työllisyysrahasto vastaa myös työttömyyspäivärahan, vuorotteluvapaan ja aikuiskoulutustuen maksuajalta kertyvän työeläkkeen rahoituksesta. Lisäksi Työllisyysrahasto vastaa palkkaturvan rahoituksesta. Työllisyysrahasto välittää työttömyyskassoille valtion maksaman peruspäivärahan suuruisen osuuden työttömyyspäivärahoihin. Työllisyysrahaston toimintaa valvoo Finanssivalvonta.

Työllisyysrahastossa työskenteli syyskuussa 2023 yhteensä 175 työntekijää. Työllisyysrahasto on organisoitunut neljään palvelualueeseen, jotka ovat Asiakkuudet, Talous ja rahoitus, Teknologia ja kehitys sekä HR ja viestintä. Lisäksi toimitusjohtajalle raportoi hallintoon kuuluvia toimintoja kuten riskienhallinta, compliance ja tietosuoja-asiat. Asiakkuudet-palvelualue on henkilöstömäärältään suurin muodostaen yli puolet rahaston henkilöstöstä. Siellä työskentelee 94 henkilöä aktiivisina työntekijöinä. Työttömyysvakuutusmaksujen parissa työskentelee 16 henkilöä, etuuspalveluissa 66 henkilöä ja palvelualueen muissa tehtävissä 12 henkilöä.

Vuorottelukorvausta haetaan työttömyyskassalta. Ne vuorottelijat, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan, voivat saada vuorottelukorvausta Kelasta.

1. Tavoitteet

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on sitouduttu julkisen talouden menojen sopeuttamiseen hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tähän pääsemiseksi hallitus sitoutunut pysyviä säästöjä tuoviin tai maksutuloja lisääviin toimenpiteisiin. Yksi näistä toimenpiteistä on hallitusohjelman mukaan aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttaminen. Lisäksi esityksellä lakkautettaisiin ammattitutkintostipendi. Muutokset toteutettaisiin kumoamalla aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki.

Esityksen tavoitteena on julkisten menojen säästyminen ja työllisyyden lisääntyminen. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 175 miljoonalla eurolla vuodessa ja lisäävän työllisyyttä 10 000 työllisellä vuodessa. Vuorotteluvapaan lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja 27 miljoonalla eurolla ja ammattitutkintostipendin 11, 5 miljoonalla eurolla vuodessa.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
	1. Keskeiset ehdotukset

Esityksellä kumottaisiin aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki. Lakien kumoamisen johdosta aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorottelukorvauksen maksaminen loppuisi. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen. Aikuiskoulutustukea olisi mahdollista saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31.07.2024. Tuen saamisen edellytyksenä olisi, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31.07.2024. Tukea olisi mahdollista saada vuoden 2025 loppuun asti. Opinnot olisi tullut aloittaa tosiasiallisesti 31.07.2024 mennessä.

Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.07.2024 mennessä suoritetun tutkinnon perusteella.

Vuorotteluvapaan voisi aloittaa 31.07 2024 mennessä. Tähän mennessä vapaan aloittaneilla olisi oikeus pitää vuorotteluvapaata 180 kalenteripäivän enimmäismäärä. Jotta vuorotteluvapaa katsottaisiin aloitetuksi 31.07.2024 mennessä, vuorottelusopimus olisi toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle ja vuorotteluvapaan sijaisen työsopimuksen alkamispäivä tulisi olla viimeistään 31.07.2024.

* 1. Pääasialliset vaikutukset
		1. Taloudelliset vaikutukset
			1. Vaikutukset kotitalouksien asemaan

*Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen*

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää nykylainsäädännön puitteissa siihen oikeutettujen käytettävissä olevia tuloja opintovapaan (palkansaaja) tai yritystoiminnan ansioita vähentävien opintojen (yrittäjä) aikana. Tuen lakkauttamisen vaikutukset kotitalouksiin riippuvat mm. siitä, missä määrin aikuiskoulutustuki on vaikuttanut opintovapaalle jäämiseen, opintoihin hakeutumiseen, ja työllisyyteen ja ansioihin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Nämä kotitalousvaikutukset heijastuvat esitettävän uudistuksen työmarkkinoita ja julkista taloutta koskeviin vaikutuksiin.

Nykytilan arvioinnissa käsitellyn tutkimuskirjallisuuden tulokset ovat pääsääntöisesti yleisluontoisia. On mahdollista, että aikuiskoulutustuella on erilaisia vaikutuksia opintojen aloittamiseen eri ryhmissä, ja aikuiskoulutustuki on tärkeässä roolissa tietyissä koulutussiirtymissä. Tutkimustulosten yleistettävyyteen liittyy aina myös rajoitteita. Suomen aikuiskoulutustukijärjestelmää koskevat tulokset kuvaavat vaikutuksia 2010-luvun koulutus- ja etuusjärjestelmässä, joka joiltakin osin poikkeaa nykyjärjestelmästä. Yleiskuva tutkimuksesta on kuitenkin se, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen todennäköisesti lisää kotitalouksien työssäkäyntiä heikentämättä merkittävästi työssä jaksamista, uusiin opintoihin hakeutumista tai pidemmän aikavälin ansiokehitystä.

Arvioitaessa aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia, ja väestön mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen tuen lakkauttamisen jälkeen, tulee arvioida vaihtoehtoisia tapoja rahoittaa opintojen aikainen toimeentulo, ja näiden vaihtoehtojen käyttöä nykytilassa ja käyttömahdollisuuksia eri elämäntilanteissa. Opintojen aikaisen toimeentulon tukeminen julkisista varoista muodostaa vain osan opintoihin kohdistuvasta julkisesta tuesta. Merkittävin opintojen tukemisen muoto on koulutuksen järjestäjille kohdennettava julkinen rahoitus, jolla mahdollistetaan koulutuksen maksuttomuus tai koulutuksen tuottamisen kustannuksia matalampi maksutaso.

Opintotukijärjestelmä rahoitetaan valtion varoista ja se on tarkoitettu perusasteen opintojen jälkeen tapahtuvan opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavaksi tukijärjestelmäksi. Osa opintotuesta on valtion takaamaa pankkilainaa eli järjestelmään sisältyy myös opiskelijan omarahoitusosuus. Opintolainan valtiontakauksen määrä on 650 euroa kuukaudessa. Elokuun 2023 alusta lukien opintorahan määrä on 279,38 euroa kuukaudessa ja alle 18-vuotiaan huoltajalla on oikeus huoltajakorotukseen, joka on 122,05 euroa kuukaudessa. Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen HE 80/2023 vp laiksi opintotukilain muuttamisesta, jossa valtiontakauksen enimmäismäärä esitetään nostettavaksi 850 euroon kuukaudessa ja huoltajakorotuksen määrä esitetään nostettavaksi 141,63 euroon kuukaudessa. Siten lastahuoltavan opintoraha on 1.1.2024 lukien 421,01 euroa kuukaudessa.

Opintotuessa on käytössä opiskelijan omiin vuosituloihin perustuva jälkikäteen toimeenpantu tulovalvonta. Opiskelijalla voi olla opintorahan lisäksi muita veronalaisia tuloja kalenterivuodessa määrä, jota kutsutaan vapaaksi tuloksi. Vapaa tulo lasketaan siten, että opiskelijalla voi olla tuloa 1 040 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän on saanut opintorahaa tai asumislisää sekä

3 120 euroa jokaista kuukautta kohden, jolta hän ei ole saanut opintorahaa tai asumislisää. Esimerkiksi yhdeksän tukikuukautta käyttävän opiskelijan vuosituloraja on tällöin 18 720 euroa (9 kk x 1 040 e + 3 kk x 3 120 e), jolloin tuloja voilla keskimäärin 1 560 euroa kuukaudessa (18 720/12 kk) ilman, että sillä on vaikutusta tuen määrään.

Opintotukikuukausien määrää toisen asteen opinnoissa ei ole rajattu, mikä mahdollistaa opintotuen käytön useisiin toisen asteen opintoihin. Korkeakouluopiskelua varten enimmäistukiaika on 70, 64 tai 54 kuukautta. 1.8.2017 ja sen jälkeen opintonsa aloittanut opiskelija voi saada kaikkiin korkeakouluopintoihin pääsääntöisesti tukea yhteensä enintään 54 kuukautta, mikä mahdollistaa käytännössä yhden alemman ja yhden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen opintotuen turvin.

Tilastojen perusteella aikuiskoulutustukea saaneilla enimmäistukiaika ei pääsääntöisesti muodosta estettä opintotuen käytölle. Käytettävissä olevan aineiston perusteella vuonna 2021 ensimmäistä kertaa aikuiskoulutustukea sai 13 364 henkilöä, ja heistä 7 826:lla (58,6 %) oli voimassa oleva opiskeluoikeus korkeakoulussa (pl. henkilöt, joilla oli opinto-oikeus vain avoimiin korkeakouluopintoihin). Tästä ryhmästä 647 henkilöä oli saanut opintotukea korkeakouluopintoihin vähintään 54 kuukautta. Tämä vastaa noin 5 prosenttia kaikista aikuiskoulutustuen ensisaajista vuonna 2021. Jos arviointi tehdään suhteessa siihen, kuinka monella käytettyjä tukikuukausia on vähintään 39, eli laskennallisesti jäljellä alle 15 opintotukikuukautta (aikuiskoulutustuen enimmäiskesto), osuus on noin 13 prosenttia ensisaajista.

Opintotuella ja aikuiskoulutustuella tuetaan samoja opintoja. Avoimen korkeakoulun opintoihin voi aikuiskoulutustukea voi kuitenkin saada opintotukea joustavammin. Opintotukea ei voi saada avoimen korkeakoulun opintoihin, jos opiskelijalla ei ole oikeutta suorittaa korkeakoulututkintoa. Käytettävissä olevan aineiston perusteella vuonna 2021 aikuiskoulutustukea sai 28 322 henkilöä ja heistä 4 922 (17 %) suoritti opintoja avoimessa korkeakoulussa. Mediaanituensaaja tässä ryhmässä sai tukea ko. vuonna 3 kuukautta ja suoritti avoimessa korkeakoulussa 18 opintopistettä. Kuitenkin noin puolella tämän ryhmän henkilöistä oli myös opiskeluoikeus tutkintoon johtavassa koulutuksessa.

Aikuiskoulutustuen kohderyhmässä opintotuen käyttöä voi rajoittaa myös opintotuen vuosituloihin perustuva tulovalvonta, minkä voidaan arvioida rajoittavan erityisesti korkeapalkkaisten henkilöiden opintotuen käyttöä lyhytaikaisiin opintoihin. Opintotukea ei voi saada lainkaan, jos vuositulot ylittävät 35 360 euroa. Esimerkiksi noin 10 prosentilla aikuiskoulutustukea saaneista kuukausipalkka ylittää 4 470 euroa. Tällä tulotasolla vuositulot ylittävät em. tulorajan, vaikka henkilö olisi opintovapaalla poissa töistä neljän kuukauden ajan (missä tapauksessa vuositulot muodostuisivat 35 760 euron suuruisiksi).

Opintotuen taso on aikuiskoulutustuen tasoa huomattavasti matalampi. Seuraavissa opintotukea koskevissa esimerkeissä on huomioitu valmistelussa oleva hallituksen esitys opintotukilain muuttamisesta. Kyseisessä esityksessä opintolainan valtiontakauksen määrää ehdotetaan nostettavaksi 650 eurosta 850 euroon 1.8.2024 alkaen, ja opintorahan huoltajakorotusta ehdotetaan nostettavaksi 30 eurolla.

Keskimääräisen aikuiskoulutustuen saajan mediaanipalkka on noin 3 000 euroa. Tällä bruttopalkalla aikuiskoulutustuen taso on 1 587,89 euroa kuukaudessa, mikäli henkilöllä ei ole muita ansioita. Lisäksi tuensaaja on oikeutettu opintolainan valtiontakaukseen, jonka enimmäismäärä on 850 euroa. Opintorahan taso puolestaan on 279,38 euroa kuukaudessa. Opintorahan taso on tyypillisellä aikuiskoulutustuen saajalla huomattavasti aikuiskoulutustukea matalampi, ja myös opintorahan ja opintolainan yhdistelmä (1 129,38 euroa kuukaudessa) alittaa aikuiskoulutustuen tason.

Aikuiskoulutustuen saajista 56 prosentilla on kotitaloudessa alaikäisiä lapsia, jolloin opintorahan taso huoltajakorotuksen kanssa olisi 421,01 euroa kuukaudessa, ja opintotuen taso huomioiden myös opintolainan on 1 271,01 euroa kuukaudessa.

Opintotukea saavat opiskelijat täydentävät toimeentuloaan yleensä yleisellä asumistuella. Aikuiskoulutustuen saajien puolisot ovat tyypillisesti työllisiä, minkä vuoksi oikeus yleiseen asumistukeen rajautuu lähinnä yksinasuviin aikuiskoulutustuen saajiin, joita on 27 % tuensaajista. Yksinasuva, pelkkää opintorahaa saava Helsingissä vuokralla asuva henkilö voi saada yleistä asumistukea 394 euroa kuussa, enimmäistukitason ollessa yksinhuoltajalle 565,5 euroa kuukaudessa.

Opintotuki ja aikuiskoulutustuki eroavat toisistaan työssäkäynnin ja opintojen yhdistämisen osalta. Aikuiskoulutustuessa lisätulot vähentävät tuen määrää 50-prosenttisesti. Esimerkiksi 3 000 euron bruttopalkalla aikuiskoulutustuen taso ilman muita tukikuukauden aikaisia tuloja on 1 587,89 euroa, mutta mikäli henkilöllä on 1 000 euroa tuloja saman tukikuukauden aikana, aikuiskoulutustuen taso on 500 euroa matalampi, 1 087,89 euroa. Opintotuen tulovalvonnassa puolestaan vuositulot vaikuttavat siihen, kuinka monelta kuukaudelta henkilö voi nostaa opintotukea. Havainnollistetaan työssäkäynnin ja opintojen yhdistämisen vaikutuksia opintotuessa ja aikuiskoulutustuessa esimerkeillä, jossa henkilö on joko 4 kuukauden täydellä opintovapaalla, tai 8 kuukauden puolittaisella opintovapaalla. Esimerkeissä täysi opintovapaa tarkoittaa sitä, että henkilöllä ei ole muita tuloja 4 kuukauden aikana, ja puolittainen opintovapaa sitä, että henkilön työtulot puolittuvat 8 kuukauden ajaksi.

3 000 euron bruttopalkalla aikuiskoulutustuen määrä 4 kuukauden täyden opintovapaan ajalta on yhteensä 6 352 euroa, kun taas 8 kuukauden puolittaisen opintovapaan ajalta aikuiskoulutustuki on 6 703 euroa. 3 000 euroa kuussa ansaitseva henkilö voi 4 kuukauden opintovapaan ajalta nostaa 4 kuukautta opintotukea eli yhteensä 1 118 euroa opintorahaa, ja 8 kuukauden opintovapaan ajalta 6 kuukautta opintotukea eli yhteensä 1 676 euroa opintorahaa. Opintotuen vuosituloihin perustuva tulovalvonta suosii opintojen ja työssäkäynnin yhdistämistä erityisesti pienituloisten keskuudessa. Esimerkiksi 2 000 euron bruttopalkalla työskentelevä henkilö pystyy 8 kuukauden puolittaisen opintovapaan ajalta nostamaan 8 kuukautta opintotukea.

Ero aikuiskoulutustuen (ja sitä täydentävän yleisen asumistuen) ja opintotuen (ja sitä täydentävän yleisen asumistuen) välillä on pienimmillään pienituloisilla, osittaisella opintovapaalla opiskelevilla yksinhuoltajilla. Esimerkiksi 2 000 euron bruttopalkalla 8 kuukauden puolittaisen opintovapaan aikana tällaisella henkilöllä on oikeus 686 euron kuukausittaiseen aikuiskoulutustukeen ja 345 euron kuukausittaiseen yleiseen asumistukeen (yhteensä 1 031 euroa), tai 421 euron kuukausittaiseen opintorahaan ja 488 euron kuukausittaiseen yleiseen asumistukeen (yhteensä 767 euroa), minkä lisäksi henkilöllä on molemmissa vaihtoehdoissa oikeus opintolainan valtiontakaukseen (850 euroa). Kuitenkin tässäkin tapauksessa aikuiskoulutustuella opiskelu tarjoaa korkeamman toimeentulon tason.

Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää julkisen sektorin taloudellista vastuuta kohderyhmän opintojen aikaisesta toimeentulosta, sillä työssäkäyvien vaihtoehtoinen tukimuoto (opintotuki) on matalampi ja lainapainotteisempi verrattuna ansioperusteiseen aikuiskoulutustukeen. Sillä osalla kohderyhmästä, joka aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta valitsisi vähentää työaikaa opintojen vuoksi, aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen, ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen.

Opintotuki ei ole vaihtoehto aikuiskoulutustuelle avoimessa korkeakoulussa suoritettaviin opintoihin, jos opiskelijalla ei ole tutkinnon suoritusoikeutta tai korkeakouluopiskelijoille joiden opintotukikuukaudet korkeakouluopintoihin ovat loppuneet, tai korkeapalkkaisille henkilöille lyhyiden opintovapaiden ajaksi opintotuen tulorajojen vuoksi. Koska opintoraha ei ole opiskelijan ansiotasoon sidottu etuus ja koska käytettävissä olevien opintotukikuukausien määrä riippuu vuosituloista, opintotuki on myös vähemmän houkutteleva vaihtoehto korkeapalkkaisille työssä käyville.

Toisin kuin aikuiskoulutustuen ja opintotuen kohdalla, työttömyysetuuden saaminen edellyttää sitä, että henkilö työtön. Erilaiset työttömille tarjolla olevat opiskelumahdollisuudet eivät suoraan korvaa aikuiskoulutustukijärjestelmän kumoamista.

On oletettavaa, että osa niistä henkilöistä, jotka olisivat ennen aikuiskoulutustukijärjestelmän kumoamista opiskelleet aikuiskoulutustuella, ovat jossakin myöhemmässä vaiheessa työttöminä ja pyrkivät hyödyntämään työttömille tarjolla olevia opiskelumahdollisuuksia. Näiden henkilöiden lukumäärää ja aikajännettä sekä muutoksen takia työttömyysturvasta ja julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kasvua ei ole mahdollista arvioida luotettavasti.

Aineistosta voidaan kuitenkin arvioida, että noin neljänneksellä aikuiskoulutustukea vuonna 2015 saaneista on ainakin yksi alkanut työttömyysjakso vuosina 2015–2021. Tästä ryhmästä noin kolmella neljästä ensimmäisen työnhakujakson päättymissyy on työnvälitys yleisille työmarkkinoille, työn löytäminen itse, tai se, että henkilö ei ole uusinut työnhakuaan, ja noin 15 prosenttia on aloittanut koulutuksen, valmennuksen, kokeilun, tai omaehtoisen opiskelun. Tämän tarkastelun perusteella siis noin 5 prosenttia aikuiskoulutustukea saaneista jää työttömäksi seitsemän vuoden kuluessa aikuiskoulutustuen saamisesta niin, että työllistyminen edellyttää työvoimapalveluita.

Seuraavassa esitellään lyhyesti työttömien mahdollisuudet opiskella työttömyysturvaoikeutta menettämättä sekä mahdollisuudet saada työttömyysetuutta opiskelun tukemiseksi. Työnhakijoilla on työvoimakoulutusta ja päätoimisia luku- ja kirjoitustaidon opintoja lukuun ottamatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyvä velvollisuus hakea työmahdollisuuksia. Työvoimakoulutuksessa ja luku- ja kirjoitustaidon opinnoissa työnhaku-velvollisuus alkaa pääsääntöisesti kuukautta ennen opintojen päättymistä

Työttömyysetuutta ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseen. Ensisijaisesti päätoimisen opiskelun aikaista toimeentulon turvaamista varten on opintotukijärjestelmä. Työttömyysturvalain ja opintotukilainsäädännön määritelmät päätoimisesta opiskelusta vastaavat pääosin toisiaan, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että työttömällä tai opiskelijalla on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus joko opintotukeen tai työttömyysetuuteen.

Työttömyysturvalaissa säädetään, ettei päätoimisella opiskelijalla ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös päätoimisen opiskelun lomajaksoja. Työttömyysturvajärjestelmässä opintojen päätoimisuutta arvioidaan joko niiden tutkintotavoitteisuuden tai laajuuden perusteella. Päätoimisena pidettävät opinnot on määritelty työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä. Sivutoimiset opinnot eivät vaikuta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työnhakija voi tietyin työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:ssä säädetyin edellytyksin osoittaa, etteivät opinnot ole esteenä työssäkäynnille. Opintoja pidetään tällä perusteella sivutoimisina silloin, kun opiskeluaikaisen vähintään kuuden kuukauden vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle tai opinnot on aloitettu työsuhteen aikana ja työttömyys johtuu lomautuksesta tai irtisanomisesta taloudellisella tai tuotannollisella perusteella

Työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta, on mahdollisuus opiskella työttömyysetuutta menettämättä opintoja, jotka kestävät yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Lisäksi edellytyksenä on muun muassa, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Lyhytkestoiset opinnot voivat olla joko pää- tai sivutoimisia opintoja.

Mahdollisuuden enintään kuuden kuukauden päätoimiseen opiskeluun työttömyysetuutta menettämättä saa uudelleen sen jälkeen, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta. Työssäoloehdon täyttämistä ei edellytetä, jos aiempien opintojen kesto oli yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta.

Työnhakijan päätoimista opiskelua voidaan tietyissä tilanteissa tukea työttömyysetuudella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitetulla tavalla. Työttömyysetuudella tuetun opiskelun ajalta työttömyysetuuteen maksetaan lähtökohtaisesti aktiiviajan korotusosaa tai korotettua ansio-osaa. Opiskelun velvoittavuuteen liittyvien erojen takia kulukorvausta maksetaan ainoastaan kotoutumiskoulutuksen ajalta.

Omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla edellyttää, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ja opiskelu on työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla päätoimista. Opiskelun tukeminen perustuu työ- ja elinkeinotoimiston harkintaan, jossa otetaan huomioon muun muassa kunkin työnhakijan yksilöllinen koulutustarve ja opiskelun tukemisen tai työvoimakoulutuksen tarkoituksenmukaisuus. Opiskelun tulee työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan parantaa olennaisesti työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Koska opiskelulla tulee olla työllistymistä parantava vaikutus, on omaehtoisesti opiskelevista monilla taustallaan pelkkä peruskoulu tai ylioppilastutkinto. Tukea myönnetään yksilöllisen harkinnan perusteella, mikä voi tarkoittaa myös esimerkiksi kouluttautumista terveyssyistä toisiin tehtäviin ja tuella onkin vuonna 2022 opiskellut myös 2 400 sosiaali- ja terveysalan tutkinnon suorittanutta (viisi prosenttia tuen saajista) ja saman verran majoitus- ja ravitsemusalan tutkinnon suorittaneita, joilla yleisesti ottaen on hyvä työmarkkinatilanne. Pelkästään halu opiskella tai vaihtaa ammattia ei kuitenkaan ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu peruste tukea omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella. Omaehtoiseen opiskeluun voi siirtyä myös heti työttömäksi jäätyään. Vuonna 2022 omaehtoisesti opiskelleista 10 prosenttia (4 800 henkilöä) siirtyi omaehtoisesti opiskelemaan suoraan avoimilta työmarkkinoilta.

Opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tukea pääsääntöisesti enintään 24 kuukauden ajan. Jos opintojen tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen, opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan kuitenkin tukea enintään 48 kuukauden ajan. Opiskelun tukemiseksi maksettavan työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että työnhakija etenee opinnoissaan.

Kotoutujien omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010). Merkittävimmät erot julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin opiskelun tukemisen edellytyksiin liittyvät siihen, ettei tuettavan opiskelun tarvitse olla päätoimista. Lisäksi myös alle 25-vuotiaan kotoutujan omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella.

Työvoimakoulutuksella parannetaan aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka ja heidän valmiuksiaan toimia yrittäjänä sekä edistetään ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai työ- ja elinkeinotoimisto voi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan hankkia työvoimakoulutuksena ammatillisesti suuntautunutta koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen, sekä yrittäjyyskoulutusta ja kotoutumiskoulutusta, lukuun ottamatta luku- ja kirjoitustaidon opetusta. Tutkintoon johtavan työvoimakoulutuksen järjestämisestä säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017).

Opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään soveltuva henkilö, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve. Alle 20-vuotias oppivelvollisuuden suorittanut voidaan valita muuhun kuin kotoutumiskoulutukseen vain, jos koulutuksen suorittaminen ei ole mahdollista tai muutoin tarkoituksenmukaista omaehtoisena opiskeluna.

Opiskelu työvoimakoulutuksessa on opiskelijalle maksutonta. Lisäksi työvoimakoulutuksen ajalta työttömyysetuuteen maksetaan lähtökohtaisesti aktiiviajan korotusosaa tai korotettua ansio-osaa sekä kulukorvausta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla negatiivinen vaikutus opintojen edistymiseen, joskin tämä vaikutus vaikuttaisi tutkimustiedon perusteella olevan maltillinen, eikä sillä ole todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia työmarkkinoihin tai julkiseen talouteen. Arvioidaan eri tietolähteiden avulla näitä vaikutuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä tehdyn, vuosien 2016–2017 opiskelija-aineistoon perustuvan tarkastelun perusteella 1 000 euron kasvu työtuloissa on yhteydessä noin 0,56 opintopisteen vähenemään, kun työtulot ovat 10 000–18 000 euroa vuodessa. Tarkastelussa henkilöiden kalenterivuoden aikana suoritettujen opintopisteiden määrän muutosta on selitetty kalenterivuoden aikana ansaittujen työtulojen muutoksella vuosien 2016 ja 2017 välillä. Tulos on samansuuntainen kuin Paasiniemen (2018)[[15]](#footnote-15) aiemmassa tutkimuksessa. Aikuiskoulutustuen kuukausiaineistosta kesäkuusta 2021 toukokuuhun 2022 voidaan arvioida, että keskimääräinen ansionalenema aikuiskoulutustuella (tuen perusteena oleva bruttopalkka vähennettynä tukikuukauden työtuloilla) on noin 2 800 euroa, mikä vastaa noin 2 600 euroa vuoden 2016 ansiotasossa. Jos arvioidaan, että keskimääräinen aikuiskoulutustuen saaja saa tukea noin 10 kuukauden ajan, ansionmenetys on noin 26 000 euroa vuoden 2016 ansiotasossa. Tällöin voidaan arvioida, että jos aikuiskoulutustuen saajat suorittaisivat opintoja töiden ohessa, he suorittaisivat opintoja noin 14,5 opintopistettä (26 \* 0,56) vähemmän.

Eurostudent VIII – Opiskelijatutkimus 2022 -julkaisun kuvion 4.7 perusteella korkeakouluopiskelijat, jotka eivät käyneet töissä, käyttivät opintoihin aikaa keskimäärin 30 tuntia viikossa, kun vastaava luku ryhmässä, joka teki opintoihin liittyviä töitä, oli 24 tuntia viikossa. Jos arvioidaan tämän perusteella, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta kohderyhmässä vähennetään opintoihin käytettyä aikaa 6 tunnilla viikossa, tämä vastaa yhteensä 260 tuntia 10 kuukauden tukijakson aikana. Yhden opintopisteen laskennallisen vaatimustason ollessa 27 tuntia, tämä vastaa noin 9,5 opintopistettä.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä tehtyjen, vuoden 2010 aikuiskoulutustuen uudistuksen synnyttämää tutkimusasetelmaa hyödyntävissä tarkasteluissa ei havaittu aikuiskoulutustuen käytölle tilastollisesti merkitsevää vaikutusta suoritettuihin opintopisteisiin korkeakouluopiskelijoiden keskuudessa. Jos tarkastelu rajataan opintopisteitä suorittaviin opiskelijoihin, alustavat tulokset viittaavat siihen, että aikuiskoulutustuen saaminen kalenterivuonna lisäsi kalenterivuoden opintosuorituksia noin seitsemällä opintopisteellä. Tämä tarkastelun pohjalla olevassa kohderyhmässä aikuiskoulutustukea käytettiin vuoden aikana keskimäärin 5,4 kuukautta, jolloin opintoja suorittaneiden ryhmässä havaittu opintopistevaikutus voidaan suhteuttaa edellä käytettyyn keskimääräisiin aikuiskoulutustuen käyttökuukausiin (10 kuukautta), jolloin opintopistevaikutus koko tukijakson osalta olisi noin 13 opintopistettä.

Eri tarkastelutavat viittaavat siihen, että keskimääräinen 10 kuukauden aikuiskoulutustukijakso mahdollistaa noin 10-15 opintopisteen suorittamisen verrattuna tilanteeseen, jossa opintoja suoritettaisiin ilman aikuiskoulutustukea ja töiden ohessa. 15 opintopistettä vastaa opintojen tavoitteelliseen etenemisaikaan suhteutettuna noin kolmen kuukauden opintoja. Tutkimustuloksiin liittyy epävarmuutta koskien sitä, missä määrin tarkastelussa ei-havaitut tekijät sekoittavat tuloksia ja miten tulokset yleistyvät tuen lakkauttamisen vaikutusten arviointiin.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi siis jonkin verran hidastaa opintojen suorittamista ja sitä kautta valmistumista. Tämän vaikutukset työmarkkinoihin, työllisyyteen ja julkiseen talouteen ovat kuitenkin epäselvät, mutta todennäköisesti vähäiset. Jos lasketaan aineistosta kaikkien vastavalmistuneiden keskimääräiset palkkatulot valmistumista seuraavana kalenterivuonna niissä opinnoissa, joita kukin aikuiskoulutustuen saaja suorittaa (tarkastelu 2-numerotason koulutusasteella ja 3-numerotason koulutusalalla) ja verrataan tätä kunkin aikuiskoulutustuen saajan tuen perusteena olevaan bruttopalkkaan (TyEL-vähennys huomioitu), havaitaan että mikäli aikuiskoulutustuen saajat suorittaisivat tutkinnon ja alkaisivat saada vastavalmistuneiden keskiarvoa vastaavaa bruttopalkkaa, heidän kuukausittaiset palkkatulonsa laskisivat keskimäärin joillakin sadoilla euroilla. Taustalla voi olla monenlaisia syitä. Toisaalta osa aikuiskoulutustuella opiskelevista haluaa vaihtaa alalle, jossa työ on vähemmän kuormittavaa ja palkkataso matalampi, ja toisaalta osa tuella opiskelevista opiskelee kyseistä alaa harrastusluonteisesti ilman aikeita tehdä opintoja vastaavia töitä tulevaisuudessa. Toisaalta tässä ei ole huomioitu sitä, että aikuiskoulutustuella opiskeleva, keskimääräistä enemmän työkokemusta omaava henkilö todennäköisesti ansaitsisi valmistumisensa jälkeen korkeampaa palkkaa kuin ko. alalta vastavalmistuneet keskimäärin. Tarkasteluun liittyy epävarmuutta, mutta se viittaa siihen, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta seuraavan opintojen etenemisen hidastumisen vaikutukset esimerkiksi palkkasummaan ja sitä kautta julkisen talouden verokertymään ovat todennäköisesti vähäiset.

*Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen*

Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen vähentää niiden henkilöiden tuloja, jotka olisivat olleet oikeutettuja stipendiin ja olisivat hakeneet stipendiä. Tämän vaikutuksen suuruus on kuitenkin maltillinen johtuen stipendin suuruudesta (414 euroa). Ammattitutkintostipendin vuonna 2021 saaneiden henkilöiden käytettävissä olevan rahatulon mediaani oli kyseisenä vuonna 28 350 euroa, joten stipendi muodostaa noin 1,4 prosenttia stipendin saaneiden käytettävissä olevasta rahatulosta stipendin maksuvuonna,

Koska ammattitutkintostipendi on pieni myös suhteutettuna ammatillisen tutkinnon suorittamisen työmarkkinahyötyyn, stipendin lakkauttamisella ei arvioida olevan negatiivisia vaikutuksia tutkintojen suorittamiseen.

*Vuorotteluvapaan lakkauttaminen*

Vuorotteluvapaa perustuu työnantajan ja työntekijän vapaaehtoiselle sopimukselle. Laki vuorotteluvapaasta takaa henkilölle oikeuden palata ensisijaisesti aikaisempaan työhönsä. Työelämän ulkopuolelle jääminen vähentyy, kun sapatti- tai muun vastaavan vapaan pitämisestä tulee järjestelmästä luopumisen myötä suhteellisesti kalliimpaa.

Vuorottelusijaisuus on avannut määräaikaisia työmahdollisuuksia, koska vuorottelukorvauksen saaminen edellyttää työnantajalta sijaisen palkkaamista. Näin ollen vuorottelusijaisuuden edellytykset täyttävien työttömien työnhakijoiden työmahdollisuudet voivat järjestelmän lakkauttamisen myötä vähentyä.

Vaikutusarviossa hyödynnetään Junka ym. (2009) tutkimustuloksia vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutuksista. Tutkimuksen aineisto perustuu Suomessa vuosina 1996–2003 vuorottelun tai vuorottelusijaisuuden aloittaneisiin henkilöihin. Tutkimuksen soveltamista puoltaa ensinnäkin se, että tutkimus tarkastelee Suomen vuorotteluvapaajärjestelmän vaikutuksia. Toisekseen tutkimus perustuu kattavaan rekisteriaineistoon vuorottelun ja vuorottelusijaisuuden aloittaneista, ja verrokkiryhmään on valittu vuorottelijoiden ja sijaisten kanssa mahdollisimman samankaltaisia henkilöitä. Vuorotteluvapaata koskeva lainsäädäntö on muuttunut tarkasteluajanjakson jälkeen. Merkittävimmät muutokset koskevat työhistoriaedellytystä, sijaisia koskevia vaatimuksia ja vuorottelun enimmäiskestoa.[[16]](#footnote-16)

Vaikutusarvio perustuu Junkan ym. (2009) työllisyyttä koskeviin estimaatteihin, jotka on raportoitu erikseen 0–8 vuotta vuorotteluvapaajakson alkamisesta sekä vuorottelijoiden että sijaisten osalta. Laskelmissa tehdään seuraavat oletukset. Vuorotteluvapaajärjestelmä lakkautetaan vuoden 2024 päätteeksi siten, että ensimmäisen lakkauttamisen jälkeinen vuosi on 2025. Laskelmassa verrataan järjestelmän lakkauttamista tilanteeseen, jossa vuorotteluvapaajärjestelmän laajuus pysyisi vuosina 2025–2033 vuoden 2022 tasolla, jolloin vuorottelukorvausta maksettiin yhteensä noin 1 800 henkilötyövuoden verran.[[17]](#footnote-17)

Junkan ym. (2009) estimaattien perusteella vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutus vuorottelijoiden työllisyyteen on noin +1 000 henkilötyövuotta vuonna 2025.[[18]](#footnote-18)

Sijaisten työllisyyttä koskevan vaikutusarvion kohdalla laaditaan tutkimusta mukaillen kaksi skenaariota. Ensimmäisessä skenaariossa oletetaan, että myös alle kaksi viikkoa työttöminä olleiden sijaisten työllisyysvaikutukset vastaavat tutkimuksen pääestimaatteja. Tämä skenaario todennäköisesti yliarvioi sijaisuuden vaikutuksen työllisyyteen, sillä lyhyen aikaa työttömänä olleet henkilöt todennäköisesti työllistyisivät hyvin myös ilman sijaisuutta. Toisessa skenaariossa oletetaan, että alle kaksi viikkoa työttöminä olleiden sijaisten osalta työllisyysvaikutus on nolla. Tämä oletus puolestaan todennäköisesti aliarvioi työllisyysvaikutuksen. Skenaarioiden perusteella voidaan laskea sijaisuuden työllisyysvaikutuksen ylä- ja alaraja.

Sijaisuudet, joiden kohdalla sijaisuuttava edeltävä työttömyys havaitaan, noin 39 prosenttia sijaisista oli ollut työttömänä alle kaksi viikkoa. Oletetaan, että sijaisuutta edeltävä työttömyys on kestänyt alle kaksi viikkoa 39 prosentilla kaikista sijaisista, mukaan lukien sijaisuudet, joiden osalta sijaisuutta edeltävää työttömyyttä ei havaita. Tällöin sijaisten osalta vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen työllisyysvaikutus on skenaarioiden mukaisesti välillä -400 ja -700 henkilötyövuotta vuonna 2025.[[19]](#footnote-19) Vuorottelijoiden kohdalla järjestelmän lakkauttaminen kasvattaa työllisyyttä ja sijaisten kohdalla vähentää työllisyyttä. Järjestelmän lakkauttamisen nettovaikutus työllisyyteen on näin arvioituna ensimmäisenä vuonna +300:n ja +600:n henkilötyövuoden välissä.

Työllisyysvaikutus vuorottelijoiden osalta vuonna 2033, ottaen huomioon myös pitkän aikavälin vaikutukset henkilöihin, jotka olisivat aloittaneet vuorottelun vuosina 2025–2032, on noin +1 700 henkilötyövuotta, ja sijaisten osalta välillä -2 400 ja -1500 henkilötyövuotta. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen nettovaikutus työllisyyteen vuonna 2033 on näin arvioituna -700:n ja +200:n henkilötyövuoden välissä.

Edellisissä laskelmassa on oletettu, että 39 prosenttia sijaisista on ollut työttömänä alle kaksi viikkoa ennen sijaisuuden alkamista. Sijaisuutta edeltävä työttömyys havaitaan vuonna 2022 noin 2 350 henkilölle, kun vuorotteluvapaalle jäi samana vuonna noin 4 100 henkilöä eli arviolta 58 prosentille kaikista vuorottelusijaisista. Näin ollen sijaisuutta edeltävä työttömyys jää havaitsematta noin 1 700 henkilöltä. Seuraavaksi höllennetään oletusta ottamalla huomioon, että osalla sijaisista työttömyysjakson pituus jää havaitsematta. Jos kaikki havaitsematta jääneet henkilöt olisivat olleet työttömänä alle kaksi viikkoa, olisi järjestelmän lakkauttamisen nettovaikutus työllisyyteen +700 henkilötyövuotta vuonna 2025 ja +800 henkilötyövuotta vuonna 2033, kun samalla oletetaan, että sijaisuuden työllisyysvaikutus alle kaksi viikkoa työttömänä olleisiin on nolla. Vaihtoehtoisesti, jos kaikki sijaiset, joiden sijaisuutta edeltävän työttömyyden kesto jää havaitsematta, olisivat olleet työttöminä yli kaksi viikkoa, nettovaikutus työllisyyteen olisi +400 henkilötyövuotta vuonna 2025 ja -200 henkilötyövuotta vuonna 2033.[[20]](#footnote-20)

Vuorotteluvapaan lakkauttamisen työllisyysvaikutusarvio, joka ei tee tarkkoja oletuksia alle kaksi viikkoa työttömänä olleiden sijaisten osuudesta ja heitä koskevista työllisyysvaikutuksista, on välillä +300 ja +700 henkilötyövuotta vuonna 2025 sekä välillä -700 ja +800 henkilötyövuotta vuonna 2033. Lyhyellä aikavälillä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vahvistaa työllisyyttä, mutta pidemmällä aikavälillä on vaikeaa arvioida, onko työllisyysvaikutus positiivinen vai negatiivinen. On syytä ajatella, että alaraja on aliarvio työllisyysvaikutuksista.[[21]](#footnote-21) Vastaavasti yläraja on todennäköisesti yliarvio työllisyysvaikutuksista.[[22]](#footnote-22) Arvion perusteella lakkauttamisen pitkän aikavälin työllisyysvaikutus on maltillinen.

Työhistoriaedellytyksen pidentyminen tutkimuksen tarkasteluajanjakson jälkeen on muuttanut vuorottelijoiden ikärakennetta. Junkan ym. (2009) mukaan vuorottelijoiden keski-ikä oli 42 vuotta tutkimuksen tarkasteluajankohtana, kun taas vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneiden keski-ikä oli 53 vuotta[[23]](#footnote-23). On vaikeaa arvioida, miten vuorottelijoiden ikärakenteessa tapahtuneet muutokset muuttavat työllisyysvaikutuksia. Junkan ym. (2009) tutkimuksessa havaitaan, että yli 40-vuotiaiden osalta vuorottelun negatiivinen vaikutus vuorottelijoiden työllisyyteen on pienempi kuin alle 40-vuotiailla 0–2-vuotta vuorottelun alkamisen jälkeen ja suurempi 3–8-vuotta vuorottelun alkamisen jälkeen. Ikärakenteen muuttumisen myötä lakkauttamisen vaikutus työllisyyteen saattaa olla estimaattien valossa arvioitua hieman kielteisempi kahdeksan vuotta lakkauttamisen jälkeen. [[24]](#footnote-24)Toisaalta ikärakenteen muutoksen myötä on mahdollista, että järjestelmän lakkauttamisella on pieni negatiivinen vaikutus eläköitymiseen, minkä myötä työllisyysvaikutukset olisivat tässä arvioitua myönteisemmät.[[25]](#footnote-25)

Sijaisten kohdalla on arvioitava, missä määrin sijaiset olisivat työllistyneet ilman vuorottelusijaisuutta. Arvioinnin kannalta olennaista on tarkastella sijaisuutta edeltävän työttömyyden pituutta. Sijaisia koskevia vaatimuksia on muutettu tutkimuksen tarkastelunajankohdan jälkeen. Työttömyyden kestoa koskevaa vaatimusta on tiukennettu, mutta tiukennuksesta voidaan poiketa iän perusteella (alle 25-vuotiaat ja yli 55-vuotiaat sekä 25–29-vuotiaat, jos tutkinnon suorittamisesta kulunut enintään yksi vuosi). Kun arvioidaan vuonna 2022 sijaisina toimivien sijaisuutta edeltävän työttömyyden kestoa niiden sijaisten osalta, joille työttömyysjakson kesto havaitaan ja joiden työttömyys on kestänyt yli 2 viikkoa, on työttömyyden kestojakauma pitkälti tutkimuksen jakaumaa vastaava. Näin ollen ei ole syytä ajatella, että tutkimuksen tarkasteluajankohdan jälkeen olisi tapahtunut sellaisia muutoksia sijaisten työttömyyden kestojakaumassa, mikä tekisi estimaattien soveltamisesta ongelmallista.

Junka ym. (2009) raportoivat, että alle kaksi viikkoa työttöminä olleiden sijaisten osuus kaikista sijaisuuksista oli tarkasteluajankohtana reilun kolmanneksen. Vuonna 2022 enintään 2 viikkoa työttömänä olleiden osuus, havaittujen sijaisten osalta, oli 39 prosenttia. Lyhyen aikaa työttöminä olleiden sijaisten osuus näyttäisi tämän perusteella pysyneen pitkälti ennallaan. [[26]](#footnote-26)

Tutkimustieto ei anna syytä odottaa, että vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vaikuttaisi sairaspoissaoloihin. Junka ym. (2009) eivät havaitse tilastollisesti merkitseviä eroja sairauspäivärahojen saajissa vuorottelijoiden ja verrokkiryhmän välillä. Vastaavasti Nordström Skans ja Liljeberg (2014) eivät löydä tilastollisesti merkitseviä eroja sairauspoissaolojen määrässä vuorottelijoiden ja verrokkien välillä. Tutkimustulosten pohjalta näyttää siltä, että vuorotteluvapaa ei vähennä sairaspoissaoloja eikä tätä kautta vaikuta työn määrään.

Junka ym. (2009) eivät löydä tutkimuksessaan tukea sille, että vuorotteluvapaa myöhentäisi tai aikaistaisi eläköitymistä. Nordström Skans ja Liljeberg (2014) havaitsevat, että yli 60-vuotiaiden ryhmässä eläköitymisen todennäköisyys on verrokkeja korkeampi eli järjestelmä aikaistaa eläköitymistä. Vaikutus eläköitymiseen näyttää syntyvän lähellä eläkeikää olevien vuorottelijoiden kautta. On mahdollista, että vuorottelijoiden ikärakenteen muutoksen vuoksi eläköitymistä koskevat tulokset eivät kuvasta nykyjärjestelmän lakkauttamisen vaikutuksia. Junkan ym. (2009) aineistossa yli 56-vuotiaiden osuus on noin 3 prosenttia, kun vuonna 2022 vastaava osuus vuorottelukorvausta saaneista oli noin 40 prosenttia[[27]](#footnote-27). On mahdollista, että ikärakenteen muuttumisen myötä vuorotteluvapaa vaikuttaisi eläköitymiseen. Nordström Skans ja Liljeberg (2014) havaitsevat vaikutuksen yli 60-vuotiaille. Junkan ym. (2009) tutkimusaineisto sisältää 21–60 vuotta vuorottelua edeltävänä vuonna täyttäneet eli tutkimus ei sisällä yli 61-vuotiaita. Suomessa vuorotteluvapaalle jäämistä rajoittaa tällä hetkellä yläikäraja[[28]](#footnote-28). Vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneista yli 61-vuotiaiden osuus oli noin 3 prosenttia, mistä syystä on todennäköistä, että vaikutus eläköitymiseen olisi kuitenkin vähäinen. Jos vuorottelu vaikuttaisi eläköitymiseen, työllisyysvaikutukset aliarvioivat vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutuksen työllisyyteen.

* + - 1. Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin

*Aikuiskoulutustuki*

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla vaikutuksia henkilöstön osaamistason nostamisen edellytyksiin ja keinoihin erityisesti sellaisilla työnantajilla, jotka ovat henkilöstönsä jatko- ja täydennyskoulutuksen osalta nojanneet vahvasti aikuiskoulutustuella tuettuihin opintovapaisiin. Aikuiskoulutustuen saajia koskevien toimiala- ja sektoritarkasteluiden perusteella tämä koskee erityisesti kuntien kasvatuksen ja koulutuksen toimialoja sekä hyvinvointialueita. Vuoden 2010 uudistukseen perustuvassa tutkimusasetelmassa aikuiskoulutustuen ei yleisesti ottaen havaittu lisäävän uusien opintojen aloittamista, mikä viittaa siihen, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen negatiivinen vaikutus jatko- ja täydennyskoulutukseen hakeutumiseen on todennäköisesti maltillinen. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi kuitenkin aiheuttaa paineita muilla tavoin pyrkiä lisäämään henkilöstön halukkuutta kouluttautumiseen, jos työnantajan täytyy pitää kiinni jatko- ja täydennyskoulutuksesta esimerkiksi henkilöstön kelpoisuusvaatimusten kiristymisen vuoksi. Tällaisia muutoksia ovat mm. työn uudelleen järjestäminen niin että työ on paremmin sovitettavissa yhteen opintojen kanssa tai palkallisen opintovapaan tarjoaminen. Osa työnantajista, kuten Helsingin kaupunki, tarjoaa jo tällä hetkellä aikuiskoulutustuen lisäksi työnantajan maksamaa palkallista opintovapaata 74 päivän ajalta. Viimeisen kolmen vuoden aikana etuutta on käyttänyt yhteensä 97 varhaiskasvatuksen opettajan monimuotokoulutusta suorittavaa, ja lisäksi muutamia muita varhaiskasvatuksen opintoja tekeviä ja erityisopettajan pätevyyttä suorittavia.

Toisaalta koska aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän opintovapaiden käyttöä, esitetty muutos vähentää tarvetta sijaisjärjestelyille ja muille töiden uudelleen organisoimisen tavoille. Tällä arvioidaan olevan työnantajien hallinnollista taakkaa vähentävä vaikutus. Työnantajan hallinnollinen taakka vaihtelee huomattavasti tapauskohtaisesti: osa vapaista järjestyy helposti ja voidaan myöntää lyhyen keskustelun perusteella ja sijainen saadaan esimerkiksi yksikössä jo työskentelevän määräaikaisen henkilön työsopimusta jatkamalla tai normaalin työvuorosuunnittelun puitteissa. Toisissa tapauksissa vaaditaan perusteellisempaa tehtävänkuvien uudelleen suunnittelua, työpaikkailmoittelua, useita haastatteluja ja perusteellista perehdyttämistä. Jos arvioidaan, että keskimääräinen hallinnollinen taakka olisi yhden työpäivän verran ja uusia aikuiskoulutustukipäätöksiä tehdään 14 000 (kuten 2022), tarkoittaisi tämä yhteensä 64 henkilötyövuotta, mikä on erityisasiantuntijan keskipalkassa palkkakustannuksina 4,6 miljoona euroa.

*Ammattitutkintostipendi*

Ammattitutkintostipendin lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä yritys- ja työnantajavaikutuksia.

*Vuorotteluvapaa*

Myös vuorotteluvapaan kohdalla vapaan myöntämisen hallinnollinen taakka vaihtelee huomattavasti tapauskohtaisesti. Keskimäärin vuorotteluvapaan järjestely on työnantajalle vaikeampaa kuin aikuiskoulutustuen, koska vapaat ovat pidempiä ja kokoaikaisia, jolloin poissaoloja ei voi hoitaa normaalin työvuorosuunnittelun puitteissa. Vuorottelijoiden sijaisille määritellyt kriteerit tekevät sijaisen löytämisestä vaikeampaa ja avoimeen hakuun joudutaan turvautumaan useammin ja ketjuttamaan sijaisuuksia. Jos arvioidaan, että keskimääräinen hallinnollinen taakka olisi aikuiskoulutukseen nähden kaksinkertainen, eli kahden työpäivän verran ja uusia vuorottelusopimuksia tehtäisiin 4 100 (2022 taso), tarkoittaisi tämä yhteensä 19 henkilötyövuotta, mikä on erityisasiantuntijan keskipalkassa palkkakustannuksina 2,7 miljoona euroa.

Edellä on arvioitu vaikutuksia työnantajiin aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamisen jälkeen. Ennen järjestelmien lakkauttamista hallinnollinen taakka todennäköisesti kuitenkin lisääntyy, kun ihmiset kiirehtivät hakemuksiaan päästäkseen vielä nauttimaan etuudesta.

* + - 1. Vaikutukset julkiseen talouteen

*Aikuiskoulutustuki*

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vaikuttavan julkiseen talouteen pääasiassa etuusmenon vähentymisen ja työnteon kasvun kautta. Tässä kuvataan ensin vaikutukset siten kuin ne toteutuvat täysimääräisenä vuodesta 2026 eteenpäin. Vaikutusten jaksottumista arvioidaan tarkemmin jäljempänä.

Etuuden lakkauttaminen lopettaa etuusmenon, joka vuonna 2022 oli 177,9 miljoonaa euroa. Arvio etuusmenosta vuodelle 2023 oli 178 miljoonaa euroa vuoden 2023 talousarviossa, josta valtion budjetista maksettava yrittäjien aikuiskoulutustuen osuus on 3,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2024 tasossa etuusmenon voidaan arvioida oleva noin 182 miljoonaa euroa. Aikuiskoulutustuki on veronalaista ansiotuloa, jolloin etuusmenon loppumisella on mekaaninen tuloveron tuottoa vähentävä vaikutus.

Aikuiskoulutustuella opiskelevat ovat vakiintuneesti työelämässä, ja aikuiskoulutustuen ehtona on työssäkäynnin vähentäminen, mikä viittaa siihen, että aikuiskoulutustuella vietetty aika syrjäyttää kutakuinkin täysimääräisesti työssäkäyntiä. Tätä tukee myös saatavilla oleva tutkimustieto. Tutkimustuloksiin ja niiden yleistettävyyteen liittyy epävarmuutta.

Tilastolliseen kaltaistamiseen perustuvassa lähestymistavassa aikuiskoulutustuen saaminen aiheuttaa ensimmäisen viiden vuoden aikana noin 29 900 euron tulonmenetyksen, mikä vastaa noin 90 prosenttia aikuiskoulutustukea käyttämättömän verrokkiryhmän keskiansioista samana ajanjaksona. Koska viiden vuoden ajanjaksolla osa aikuiskoulutustuelle valikoituneista henkilöistä on jo valmistunut ja saa valmistumisestaan ansiohyötyä, tämä todennäköisesti aliarvioi hieman aikuiskoulutustuella opiskelemisen negatiivista lyhyen aikavälin vaikutusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä tehtyjen, vuoden 2010 uudistuksen synnyttämää vertailuasetelmaa hyödyntävien tarkasteluiden perusteella se, että henkilö sai vuoden aikana aikuiskoulutustukea, vähensi henkilön vuotuisia palkkatuloja noin 13 000 eurolla. Tätä palkkatulojen alenemaa voidaan pitää täysimääräisenä, koska aineiston kohderyhmä hyödynsi aikuiskoulutustukea uudistuksen jälkeen keskimäärin noin 5,4 kuukautta vuoden aikana ja kohderyhmän keskiansio ennen uudistusta oli noin 29 500 euroa.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan negatiivista pitkän aikavälin vaikutusta työllisyyteen tai palkkasummaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä vuoden 2010 uudistusta hyödyntävässä tarkastelussa ei havaittu vaikutusta uusiin opintoihin hakeutumiseen, joka on keskeisin pitkän aikavälin positiivisten vaikutusten mekanismi. Tämä yhdessä työssäkäyntiä koskevien tulosten kanssa viittaa siihen, että aikuiskoulutustuki on pitkälti mahdollistanut opintovapaan käytön sellaisien opintojen suorittamiseen, joita olisi ilman tukea suoritettu töiden ohessa. Kaltaistamistarkastelussa havaitaan pienehkö positiivinen vaikutus tukea saaneiden palkkatasoon kahdeksan vuotta tuella aloittamisen jälkeen, mutta tämä on todennäköisesti ainakin jossain määrin yliarvio johtuen havaitsemattomasta valikoitumisesta, jonka puitteissa tukea käyttävät ne, jotka siitä eniten hyötyvät. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia työssä jaksamiseen ja työurien pituuteen. Kaltaistamistarkastelussa aikuiskoulutustuelle ei löydetä sairauspäivärahan käyttöä vähentävää vaikutusta saatavilla olevalla 10 vuoden tarkasteluaikajänteellä. Tutkimustuloksiin ja niiden yleistettävyyteen liittyy epävarmuutta.

Mikäli aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää opintoihin hakeutumista tuen kohderyhmässä, tämä vapauttaa opiskelupaikkoja nuoremmille ja vähemmän koulutetuille, ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan kouluttautua. Tutkimusten perusteella (Kauhanen & Virtanen 2022) julkisen talouden hyöty koulutuksesta on keskimäärin sitä suurempi, mitä matalampi henkilön lähtökoulutustaso on ja mitä nuorempi henkilö on. Tämän tutkimustiedon valossa voidaan yleisellä tasolla arvioida, että mahdollinen opintoihin hakeutumisen vähentyminen aikuiskoulutustuen lakkauttamisen myötä vahvistaisi julkistaa taloutta opiskelijaväestön koostumuksen muuttuessa.

Arvioidaan aikuiskoulutustuen tuensaajille tuottamaa ansionmenetystä tilastojen perusteella. Rajataan tarkastelu palkansaajien aikuiskoulutustukeen. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen voidaan arvioida kasvattavan myös yrittäjien taloudellista toimeliaisuutta, mutta tämä vaikutus on vähäinen johtuen aikuiskoulutustukea saaneiden yrittäjien vähäisestä määrästä. Työllisyysrahastosta saatujen tietojen perusteella vuonna 2022 aikuiskoulutustukea sai 29 313 palkansaajaa, heidän keskimääräinen tukikautta edeltävä bruttopalkkansa oli 3 146 euroa, ja maksettuja tukipäiviä keskimäärin 91. 91 tukipäivää vastaa hieman yli 4 tukikuukautta. Näiden lukujen perusteella ansionmenetyksen voidaan arvioida olevan 390 miljoonaa euroa. Edellä olevissa luvuissa tukipäivät on määritelty kuten ne kuluttavat enimmäiskestoa. Jos tuloja on tukikuukauden aikana yli puolet tuen perusteena olevasta palkasta, tämä vastaa puolikasta tukikuukautta. Tältä osin laskelma huomioi sen, että osa aikuiskoulutustukea saavista työskentelee tuen ohessa.

Asiaa voidaan arvioida vaihtoehtoisesti käytettävissä olevalla kuukausitason aineistolla, jossa viimeinen kokonainen vuosi ulottuu kesäkuusta 2021 toukokuuhun 2022. Vähentämällä tuensaajan bruttopalkasta tukikuukauteen kohdistuvat sivutulot, ja rajaamalla tarkastelu henkilöihin, jotka ovat saaneet perusosaa suurempaa aikuiskoulutustukea, saadaan ansionmenetykseksi ko. vuoden aikana 393 miljoonaa euroa.

Eri lähestymistapojen perusteella aikuiskoulutustukijaksojen aiheuttama ansionmenetys vuoden 2022 tasossa on noin 390 miljoonaa euroa. Korottamalla tämä vuoden 2024 tasoon valtiovarainministeriön syksyn 2023 ennusteen mukaisella ansiotasoindeksin kasvulla vuosina 2022–2023 saadaan ansionmenetykseksi 417 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa.

Tuen lakkauttamisen työllisyysvaikutus henkilötyövuosina voidaan arvioida vastaavasti. Kun 29 313 henkilöä sai palkansaajan aikuiskoulutustukea keskimäärin hieman yli 4 kuukautta, tämä vastaa noin 10 340 henkilötyövuotta. Koska aikuiskoulutustuen saajat ovat keskimäärin hieman muita palkansaajia pienituloisempia, työllisyysvaikutus voidaan ilmaista myös suhteuttamalla palkkasummamenetys keskimääräisen palkansaajan ansioihin. Viimeisin palkkarakennetilasto on vuodelta 2021, ja tässä tilastossa kokoaikaisen palkansaajan kokonaisansion mediaani oli 3 315 euroa. Korottamalla tämä vuoden 2022 tasoon vuoden 2022 ansiotasoindeksin kasvulla saadaan 3 395 euroa. Suhteuttamalla arvioitu ansionmenetys vuoden 2022 tasossa (400 miljoonaa euroa) tähän palkkatasoon, saadaan työllisyysvaikutukseksi 10 000 henkilötyövuotta. Kokonaisuutena voidaan siis arvioida, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen kasvattaa työllisyyttä noin 10 000 henkilötyövuodella.

Alla olevassa taulukossa on esitetty etuusmenon vähentymisen ja palkkatulojen kasvun verovaikutukset sektoreittain.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen | Aikuiskoulutustuen korvaava palkkasumman muutos | Veropohjan muutokset yhteensä |
| Ansiotulo | -182 | 417 | 235 |
| Valtio | -30 | 90 | 61 |
| Kunnat | -18 | 30 | 12 |
| Seurakunnat | -2 | 3 | 1 |
| Kansaneläkelaitos | -2 | 8 | 6 |
| Palkansaajan. työttömyysvakuutumaksu | 0 | 0 | 0 |
| Verot yhteensä | -52 | 132 | 80 |

Työttömyysvakuutusmaksulla rahoitettavan etuusmenon vähentyminen synnyttää paineen työttömyysvakuutusmaksujen alentamiseen keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi maksujen alentamispainetta syntyy siitä, kun Työllisyysrahastosta nykyisellään tilitetään Eläketurvakeskukselle aikuiskoulutukseen liittyvää eläkevastuuta. Palkattoman ajan etuuksia ei rahastoida, joten tämän tilityksen poistuminen aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta kasvattaa toisaalta työttömyysvakuutusmaksujen alentamispainetta, mutta toisaalta aiheuttaa vastaavan korotuspaineen eläkevakuutusmaksuissa. Valtiovarainministeriö on asettanut kolmikantaisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoja sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoimiseksi.

*Ammattitutkintostipendi*

Ammattitutkintostipendin lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja noin 11,5 miljoonalla eurolla vuodessa.

*Vuorotteluvapaa*

Vuorotteluvapaan lakkauttamisen bruttosäästön suuruus on noin 27 miljoonaa euroa vuositasolla, mikä muodostuu vuorottelukorvausten vähenemisestä.

Arvio vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutuksesta julkiseen talouteen on johdettu työllisyysvaikutusarviosta, joka perustuu Junka ym. (2009) tutkimuksen työllisyysestimaatteihin. Lisäksi julkisen talouden vaikutusarviossa hyödynnetään yleistä arviota, jonka mukaan yksi lisätyöllinen vahvistaa julkista taloutta 26 200 eurolla.[[29]](#footnote-29) Vuorottelijoiden kohdalla käytetään vuorotteluvuoden ajalta yleisestä arviosta poiketen erillistä arviota, jonka mukaan vuorottelun vaikutus julkiseen talouteen on arviolta noin 34 500 euroa yhtä vuorotteluvuotta kohden.[[30]](#footnote-30) Vuorottelijoiden vuorotteluvuoden jälkeisten työllisyysvaikutusten osalta sovelletaan yleistä arviota työllisyyden vaikutuksesta julkiseen talouteen. Laskelmissa vaikutukset diskontataan nykyhetkeen 3,5 prosentin diskonttokorolla.

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vahvistaa julkista taloutta arviolta noin 15–25 miljoonalla eurolla vuonna 2025. Vuonna 2033 vaikutus julkiseen talouteen on välillä -8 miljoonaa euroa ja +21 miljoonaa euroa. Samat varaumat, jotka liittyvät työllisyysvaikutuksiin ulottuvat myös julkisen talouden vaikutuksiin. Alaraja on todennäköisesti aliarvio, koska estimaatit todennäköisesti yliarvioivat sijaisuuden vaikutukset sijaisten työllisyyteen.[[31]](#footnote-31) Samaan aikaan yläraja on todennäköinen yliarvio, koska se todennäköisesti aliarvioi sijaisuuden positiiviset vaikutukset pitkän aikavälin työllisyyteen.[[32]](#footnote-32)

*Kokonaisvaikutus julkiseen talouteen*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ehdotus | Valtio | Kunnat | Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat | Muut | Yhteensä |
| Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen | -63 |  | -180 | -4 | -259 |
| Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen | 8 |  | -4 | 0 | -13 |
| Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen | vähäinen |  | -11,5 | 0 | -11,5 |
| Yhteensä | -71 | -13 | -195,5 | -4 | -283,5 |

Taulukossa on eritelty julkisen talouden vaikutukset sektoreittain. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen sekä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen kohdalla julkisen talouden vaikutusta ei voi yksiselitteisesti jaotella menosopeutukseen ja työllisyysvaikutuksesta seuraavaan julkisen talouden vaikutukseen. Tämä johtuu siitä, että kyseisten etuuksien lakkauttamisen seurauksena etuudensaajat eivät siirry pääsääntöisesti muille etuuksille, eivätkä muutu tulottomiksi, vaan jatkavat yleensä siinä työssä, josta he tuen saadessaan jäisivät vuorottelu- tai opintovapaalle. Tällöin tuen lakkauttamisesta seuraava työllisyysvaikutus sekä verotulojen kasvu eivät vaadi saman tyyppisiä käyttäytymisen muutoksia kuin esimerkiksi työttömyystuen muutoksille arvioidut työllisyysvaikutukset.

Menosopeutuksen määränä voi pitää esimerkiksi etuuksien bruttomääräistä muutosta, joka on aikuiskoulutustuen tapauksessa noin 182 miljoonaa euroa ja vuorottelukorvauksen tapauksessa noin 27 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa. Hallitusohjelmassa lukuina on käytetty näiden etuuksien kohdalla bruttomääräisiä lukuja. Nettona vaikutus on pienempi. Aikuiskoulutuksen tapauksessa noin 130 miljoonaa ja vuorottelukorvauksen tapauksessa noin 20 miljoonaa euroa.

* + - 1. Vaikutukset kansantalouteen

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia osaavan työvoiman saatavuuteen yleisellä tasolla. Tämä arvio perustuu vuoden 2010 uudistukseen perustuvaan arvioon aikuiskoulutustuen vaikutuksista hakukäyttäytymiseen, koulutuksen järjestäjien ohjaukseen ja nykyisiin hakijamääriin. Aikuiskoulutustuen vaikutus opintoihin hakeutumiseen on käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella vähäinen, eikä mahdollinen opintoihin hakeutumisen vähentyminen vaikuta merkittävästi opiskelijamääriin tilanteessa, jossa hakijoiden määrä pääsääntöisesti ylittää aloituspaikkojen määrän tutkintokoulutuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä[[33]](#footnote-33) ei havaittu, että aikuiskoulutustuen vuoden 2010 uudistuksella olisi ollut vaikutuksia uusien opintojen aloittamisen todennäköisyyteen. Tarkastelussa verrattiin opintojen aloittamista ryhmässä, jonka aikuiskoulutustuen enimmäiskesto piteni ja tuen taso nousi ryhmään, jossa vastaavia muutoksia ei tapahtunut. Tuloksen yleistettävyyteen liittyy epävarmuutta, ja vaikutukset voivat olla erilaisia eri ryhmissä.

Edellä mainitussa selvityksessä korostetaan myös yksilötason käyttäytymistä koskevin tutkimustulosten yleistettävyyttä järjestelmätasolle. Ammatillisen koulutuksen määräraha on budjettiperusteinen, ja se myönnetään koulutuksen järjestäjille perusrahoituksena, joka perustuu ministeriön päättämiin tavoitteellisiin opiskelijavuosiin, sekä suoritusrahoituksena ja vaikuttavuusrahoituksena, jotka perustuvat toteutuneisiin suoritemäärin sekä muuhun tilasto- ja palautetietoon. Määrärahan tasoon tai myönnettävissä olevien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrään ei vaikuta suoraan aikuiskoulutustuella opiskelevien määrä. Korkeakoulut päättävät aloituspaikkamääristä autonomiansa puitteissa, mutta aloittaneiden määrää ohjataan korkeakoulujen kanssa sovittavilla tutkintotavoitteilla, ja korkeakoulut eivät saa laskennallista perusrahoitusta tutkintotavoitteen ylittävästä tutkintotuotoksesta. Aikuiskoulutustuella ei arvioida olevan vaikutusta tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen tai korkeakoulutuksen aloituspaikkamääriin.

Hakijoiden ja ensisijaisten hakijoiden määrä pääsääntöisesti ylittää aloituspaikkojen ja valittujen määrän korkeakoulusektorilla eri aloilla ja eri korkeakouluissa, missä tilanteessa hakijamäärien muutokset eivät vaikuta aloittavien opiskelijoiden määrään. Ammatillisessa koulutuksessa vastaavaa tarkastelua vaikeuttaa se, että merkittävä osa hakijoista tulee valituksi jatkuvan haun kautta. Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijamäärä koko sektorin tasolla on kuitenkin hyvin lähellä myönnettyjen tavoitteellisten opiskelijavuosien määrää, mikä viittaa siihen, että aloittaneiden määrää ei niinkään rajoita hakijoiden määrä vaan myönnettyjen tavoitteellisten opiskelijavuosien määrä.

Edellä esitetystä yleiskuvasta huolimatta on mahdollista, että aikuiskoulutustuella on vaikutuksia yksittäisten alojen tai koulutusohjelmien koulutusmääriin. Esimerkiksi jos aikuiskoulutustuella opiskelevat painottuisivat ammatillisen koulutuksen järjestäjän tiettyyn koulutusohjelmaan, tai korkeakoulun rahoitusmallialan sisällä tiettyyn koulutusohjelmaan, ja aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentäisi näihin koulutusohjelmiin hakeutumista, ja näihin koulutusohjelmiin ei hakijamäärän laskun myötä ole riittävästi kelpoisia hakijoita, koulutuksen järjestäjälle syntyy kannustin ohjata sisäänottoa muihin koulutusohjelmiin. Tällaisten muutosten vaikutukset ovat todennäköisesti vähäisiä koko kansantalouden tasolla, joskin niillä voi olla merkittävämpiä vaikutuksia yksittäisiin työnantajiin ja toimialoihin. Lisäksi muussa kuin tutkintoon johtavassa koulutuksessa hakijamäärien muutokset voivat vaikuttaa suoremmin opiskelijamääriin.

* + - 1. Vaikutus organisaatioihin

Seuraavassa on arvioitu vaikutuksia organisaatioihin aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamisen jälkeen. Ennen järjestelmien lakkauttamista hallinnollinen taakka todennäköisesti kuitenkin lisääntyy, kun ihmiset kiirehtivät hakemuksiaan päästäkseen vielä nauttimaan etuudesta.

*Työllisyysrahasto*

Työllisyysrahaston etuuspalveluissa työskentelee 66 henkilöä. Aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendin lakkauttamisen myötä aikuiskoulutusetuuden parissa mainittujen tehtävien työmäärä vähenee ensin oleellisesti ja lopulta lakkaa kokonaan. Lisäksi lakkauttamisilla olisi vaikutusta Työllisyysrahaston muihin tukitoimintoihin ja niiden tehtäviin.

Työllisyysrahasto on tunnistanut merkittäviä henkilöriskejä sekä aikuiskoulutuslainsäädännön valmisteluajan, että sen mahdollisen hyväksymisen osalta. Mahdollinen muutos aiheuttaa henkilöstössä epävarmuutta ja riski irtisanoutumisiin ja osaajakatoon on kasvanut. Henkilöstöä on pyritty sitouttamaan rahastoon nykyisen lain toimeenpanon varmistamiseksi.

*Työttömyyskassat ja Kela*

Aikuiskoulutustuen loppuminen voi aiheuttaa sen, että jotkut opiskelijat hakevat Kelasta jatkossa opintotukea ja mahdollisesti erityisesti opintotuen lainatakausta. Olisi kyse sitten sadoista tai muutamista tuhansista hakijoista, määrät menevät ns. muun hakijamassan joukkoon, joten tältäkään osin muutoksesta ei aiheudu sanottavaa vaikutusta Kelan työmäärään. Kelan työ vähenee hieman, kun Kela ei myönnä enää aikuiskoulutustuen lainatakausta, mutta toisaalta työmäärä voi vähän kasvaa, jos tulee uusia opintotuen hakijoita.

Kela on viime vuosina maksanut vuorottelukorvausta noin 30 hakijalle vuosittain. Pääosa vuorottelukorvauksen toimeenpanon vaatimasta työmäärästä liittyy etuushakemusten käsittelyyn. Satunnaisesti etuusoikeutta joudutaan tarkistamaan jälkikäteen, ja lisäksi tulee muutamia asiakasyhteydenottoja vuosittain. Koska hakijamäärä on noin pieni, vuorottelukorvauksen toimeenpanon aiheuttama työmäärä on lähes olematon, jos sitä vertaa muiden Kelan etuuksien toimeenpanoon. Siten myös vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutus on hyvin pieni.

Vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutukset työttömyyskassoille ovat enimmäkseen taloudellisia. Vuorotteluvapaan ajalta maksettavan vuorottelukorvauksen poistuminen säästää jonkin verran kassojen etuusmenoja ja hallinnollista työtä. Ottaen huomioon kuitenkin, että vuorottelukorvaushakemusten määrä suhteessa muihin etuushakemuksiin ja vuorottelukorvauksen osuus kassojen kokonaisetuusmenoista on pieni, jäävät vaikutukset vähäisiksi ja enimmäkseen taloudellisiksi.

*Työvoimaviranomainen*

Vuorotteluvapaajärjestelmän hallinnointi työllistää tällä hetkellä työvoimaviranomaisia arviolta noin 15 henkilötyövuoden verran. Estimaatti on laskettu perustuen Uudenmaan TE-hallinnon vuorotteluvapaa asiantuntijoiden kanssa käytyyn keskusteluun. TE-hallinnossa annetaan neuvontaa vuorotteluvapaata harkitseville, käsitellään hakemuksia, pyydetään lisäselvityksiä, kirjataan päätöksiä ja viestitään prosessista eri osapuolille. Uudenmaan TE-hallinnossa työtä tekee päätoimisesti kolme henkilöä, jonka lisäksi on loma- ja kiireaikoina sijaisia. Lisäksi muut asiantuntijat tekevät neuvontaa normaalin asiakaspalvelun lomassa. Kun työpanos suhteutetaan alueella tehtyjen päätösten määrään, voidaan arvioida työaikaa kuluvan noin 6 tuntia yhden vapaan (vuorottelija + sijainen) järjestelyyn. Jos päätöksiä tehdään koko maassa vuositasolla noin 4 100 (2022), tarkoittaa tämä 15 henkilötyövuotta, mikä on palkkakustannuksina asiantuntijatasolla laskettuna 0,9 miljoonaa euroa.

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkaamisesta aiheutuu tarve käydä muutoksiin liittyvät yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) tarkoitetut yhteistoimintaneuvottelut.

* + - 1. Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Vuonna 2022 aikuiskoulutustukea maksettiin 30124 henkilölle. Tuensaajista naisia oli 76 prosenttia ja miehiä 24 prosenttia. Vuonna 2021 aikuiskoulutustuen saajista 25 % oli pariskuntia ilman alle 18-vuotiaita lapsia, 48 % pariskuntia, joiden kotona asui vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi, 8 % yksinhuoltajia, ja 19 % yksineläjiä ilman alaikäisiä lapsia.

Aikuiskoulutustuki on muodostunut merkittäväksi osaksi erityisesti julkisen sektorin jatko- ja täydennyskoulutuksen urapolkuja. Noin 38 % tuensaajista opiskelee kasvatusalojen tai terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta, ja tietyissä näiden alojen koulutusohjelmissa merkittävä osuus valmistuneista on saanut opintojensa aikana aikuiskoulutustukea. Kasvatus sekä terveys- ja hyvinvointialoilla työskentelee enemmän naisia kuin miehiä. Tuen käyttö on keskimääräistä vähäisempää erityisesti alkutuotannossa, teollisuudessa ja rakentamisessa, joilla työskentelee enemmän miehiä kuin naisia. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat siten enemmän naisiin kuin miehiin.

Vuorottelukorvausta vuonna 2022 saaneista Naisten osuus oli 68 prosenttia. Vuorotteluvapaa painottuu tietyille toimialoille, etenkin terveys- ja sosiaalipalveluihin ja koulutukseen, jotka ovat naisvaltaisin aloja. Vuorottelukorvausta vuonna 2021 saaneista noin kolmannes työskenteli terveys- ja sosiaalialalla ja 15 prosenttia koulutusalalla. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan vuoden 2022 aikana vuorottelusijaisina toimi noin 5 500 henkilöä, joista noin 65 prosenttia oli naisia. Myös vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvat siten enemmän naisiin kuin miehiin.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot
	1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle olisi esimerkiksi kehittää tukea siten, että se vastaisi paremmin sille asetettuihin odotuksiin tuen käyttäjien ja tuettujen opintojen osalta. Esillä on ollut tuen edellytyksenä olevan työhistoriavaatimuksen madaltaminen niiden henkilöiden osalta, joilla on vain perusasteen koulutus. Aikuiskoulutuen kehittämistä selvittäneet selvityshenkilöt esittivät voimassa olevan tuen rinnalle luotavia ohjelmallisia tukimalleja, jotka kohdistettaisiin tietyille ryhmille, kuten esimerkiksi perusasteen koulutuksen varassa oleville. Tuen kohdentumista olisi myös mahdollista kehittää siten, että tuettavaan koulutukseen sisällytettäisiin tarveharkintaa. Tukea myönnettäisiin esimerkiksi vain sellaisille koulutusaloille, joilla on pulaa koulutetusta työvoimasta. Tällöin tuki vastaisi paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin.

Ammattitutkintostipendin lakkauttamisen vaihtoehtona olisi esimerkiksi stipendioikeuden rajaaminen vain niihin henkilöihin, jotka suorittavat ensimmäisen ammattitutkintonsa. Tämä vaihtoehto toisi myös säästöjä julkisiin menoihin ja kohdistaisi stipendin niihin henkilöihin, jotka eniten hyötyvät tutkinnon suorittamisesta.

Vuorotteluvapaan osalta vaihtoehtona olisi vapaan ehtojen muuttaminen siten, että vapaan käytölle asetettaisiin ehtoja. Voimassa olevan lain mukaan vuorotteluvapaan saa käyttää haluamallaan tavalla. Ehtoja voitaisiin muuttaa siten, että vuorotteluvapaa olisi käytettävä esimerkiksi omaishoitoon tai opiskeluun.

* 1. Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsissa on vuonna 2022 otettu käyttöön uudelleenkouluttautumistuki, joka muistuttaa suomalaista aikuiskoulutustukea. Tätä tukea voi saada vähintään kahdeksan vuotta työelämässä ollut 27–62-vuotias, jonka työmarkkina-asema paranee suoritettavista opinnoista. Hakijan ammatti ei saa olla työvoimapula-alalla. Siten esimerkiksi kouluttautuminen lähihoitajasta sairaanhoitajaksi ei ole tuella mahdollista. Tukea saa laskennallisesti 44 kokopäiväiseen opintoviikkoon, jotka voi suorittaa myös osa-aikaisina pidemmän ajan kuluessa. Tuen suuruus on 80 prosenttia palkkatulosta, kuitenkin korkeintaan runsaat 20 000 kruunua kuussa. Tiettyjen työehtosopimusten piiriin kuuluvilla tuki voi olla suurempi. Tuki rahoitetaan valtion varoista.

Tanskassa koulutukseen osallistumisen aikana tarjotaan etuus, joka maksetaan joko yritykselle, jos yritys jatkaa palkan maksamista koulutusjakson aikana tai yksityishenkilölle, jos työnantaja ei maksa koulutuksen aikana palkkaa. Edellytys etuuden saamiselle on, että hakijan tulee olla työsuhteessa koulutukseen hakiessaan. Hakijan koulutustaustan ei saa ylittää yleistä ammatillista koulutusta. Jos työntekijä saa työnantajaltaan palkkaa koulutusjakson aikana, yritys voi hakea palkkakustannusten korvausta. Jos henkilö ei saa palkkaa koulutusjakson aikana, hän on oikeutettu palkkakorvaukseen, jonka määrä on 4 405 Tanskan kruunua (n. 589 euroa) viikossa. Myös matkakulut voidaan korvata.

Saksassa ammattitutkinnon suorittaneet voivat hakea valtion rahoittamaa avustusta koulutuskustannusten rahoittamiseen. Tukikelpoisiin koulutustoimintoihin kuuluvat kaikenlaiset yliopisto-opinnot. Kiinteämääräinen päiväraha on 861 euroa kuukaudessa. Sama hakija ei voi käyttää tukea toista kertaa.

Virossa työntekijät ja virkamiehet voivat saada opintovapaata enintään 30 päivää vuodessa koulutukseen osallistumista varten. Työhön liittyvistä opintovapaista työnantaja on velvollinen maksamaan enintään 20 kalenteripäivää palkkaa. Jokaisella työntekijällä on myös oikeus 15 päivän harjoitteluvapaaseen opintojen viimeistelyä varten. Sama hakija voi käyttää järjestelmää uudelleen kerran kalenterivuodessa.

Tanskassa luovuttiin vuonna 1999 Suomen vuorotteluvapaajärjestelmää muistuttavasta niin sanotusta sapattivapaajärjestelmästä. Keskeisenä lakkauttamisen syynä oli pelko työvoimapulasta. Järjestelmän mukaan vapaata käyttävä henkilö sai vapaansa aikana 60 prosenttia työttömyyspäivärahasta edellyttäen, että työnantaja palkkasi sijaiseksi pitkäaikaistyöttömän. Vuonna 1994 korvauksen taso oli 80 prosenttia, vuonna 1995 se laskettiin 70 prosenttiin ja 1997 lopulta 60 prosenttiin.

Belgiassa on käytössä niin sanottu aikaluottojärjestelmä. Työntekijöiden ei tarvitse perustella aikaluottonsa käyttöä. Se on suunniteltu auttamaan belgialaisia työntekijöitä säilyttämään terveen tasapainon henkilökohtaisessa ja yksityiselämässään.

Työntekijöiden ei tarvitse ottaa aikaluottoaan kerralla. Se voidaan jakaa ja käyttää tietyn ajan kuluessa. Työntekijät ovat oikeutettuja poissaolon aikana kansallisen työvoimatoimiston päivärahaan. Summa, jonka työntekijät voivat saada, riippuu useista tekijöistä, kuten heidän ikänsä, kotitalouden koosta ja työvuosista.

Kaikki belgialaiset työntekijät, jotka ovat työskennelleet saman työnantajan palveluksessa vähintään vuoden, ovat oikeutettuja yhden vuoden aikaluottoon. Yksityiskohdat vaihtelevat kuitenkin julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden välillä.

Jokainen Belgian yksityisen sektorin työntekijä voi työehtosopimuksensa tai työsopimuksensa luonteesta riippuen olla oikeutettu jatkamaan yhden vuoden aikaluottoaan viiteen vuoteen. Sitä ei voi käyttää kerralla, vaan jaettuna yksilön elinkaarelle. Yksityisen sektorin työntekijät voivat aikaluottoaan käyttäessään lopettaa työnsä kokonaan tai lyhentää työaikaansa puolella tai viidenneksellä. Jos työntekijät esimerkiksi päättävät lyhentää työtuntejaan viidenneksellä.

Belgian julkisen sektorin työntekijät voivat pidentää aikaluottoaan kuuteen vuoteen, jota he voivat käyttää asteittain koko elinikänsä. Heillä on mahdollisuus lyhentää työaikaansa viidesosalla, neljänneksellä, kolmanneksella, puolella tai olla kokonaan poissa työstä.

1. Lausuntopalaute
2. Säännöskohtaiset perustelut
	1. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta

**1 §.** Pykälässä säädettäisiin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta.

**2 §.** Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta sekä sen soveltamisesta siirtymäajalla. Jos henkilö olisi aloittanut opinnot ja tukikausi olisi alkanut 31.07.2024 mennessä, voitaisiin tukea maksaa 15 kuukauden ajalta vuoden 2025 loppuun asti. Vuonna 2026 tukea ei enää maksettaisi, vaikka hakijalla olisi tukikuukausia vielä käyttämättä. Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.07.2024 mennessä suoritetun tutkinnon perusteella.

* 1. Laki vuorotteluvapaalain kumoamisesta

**1 §.** Pykälässä säädettäisiin vuorotteluvapaalain kumoamisesta.

**2 §.** Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta sekä sen soveltamisesta siirtymäajalla. Jos henkilö olisi aloittanut vuorotteluvapaan vuorotteluvapaalain ollessa voimassa, olisi vuorotteluvapaa mahdollista pitää loppuun asti vuorotteluvapaalain kumoamisesta huolimatta.

Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin myös työvoimaviranomaisen määritelmästä 1.1.2025 lukien. Hallituksen esityksessä työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE /20 vp) on esitetty muutoksia eräissä laeissa säädettyihin työvoimaviranomaista koskeviin määritelmiin. Muutosten tarkoituksena on mahdollistaa kuntien tehtävien mahdollisimman tarkoituksenmukainen hoitaminen. Muutostarve koskee tältä osin myös vuorotteluvapaalain 3 §:n 6 kohtaa, mutta koska tässä hallituksen esityksessä esitetään vuorotteluvapaalain kumoamista, työvoimaviranomaisen määritelmää koskeva muutos tehtäisiin siirtymäsäännöksessä.

* 1. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

**1 §.** *Lain tarkoitus.* Pykälän 1 momentissa säädetään työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavista etuuksista. Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain ja vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työttömyysvakuutusmaksuilla ei rahoitettaisi enää aikuiskoulutustukea, ammattitutkintostipendiä eikä vuorottelukorvausta.

**2 §.** *Työttömyysvakuutusmaksut.* Pykälän 2 momentissa säädetään työttömyysvakuutusmaksujen määräämisestä. Momentin mukaan työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että Työllisyysrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien, aikuiskoulutustuen, muutosturvarahojen ja muutosturvakoulutusten rahoituksesta. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että aikuiskoulutustukea ei enää otettaisi huomioon työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä.

**6 §.** *Muiden etuuksien rahoitus.* Pykälässä säädetään vuorottelukorvauksen rahoituksessa noudatettavasta menettelystä. Vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana.

**10 §.** *Työllisyysrahaston tehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädetään Työllisyysrahaston tehtävistä. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahaston tehtävistä poistetaan kohta 7 eli aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaisten aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendien myöntäminen.

* 1. Laki työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n muuttamisesta

6 luku Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

**4 §.** *Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Momentissa säädetään eräiden työstä kokonaan tai osittain poissa oltujen jaksojen vaikutusta palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelyyn. Vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan vuorottelukorvausta saaneen henkilön ansiopäivärahan perusteena oleva palkka määräytyy vuorotteluvapaan alkamishetkellä vallinneen tilanteen mukaisesti, ellei henkilö ole täyttänyt työssäoloehtoa kokonaisuudessaan vuorotteluvapaan päättymisen jälkeen.

* 1. Laki työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta

**26 §.** *Osuudet hallintokuluista.* Pykälässä säädetään työttömyyskassojen hallintokuluihin maksettavista valtion ja Työllisyysrahaston osuuksista. Vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta säännös vuorottelukorvausten perusteella maksettavista hallintokuluista ehdotetaan poistettavaksi. Lisäksi pykälän 1 ja 2 momentissa olevat viittaukset työttömyysvakuutusrahastoon ehdotetaan muutettaviksi viittauksiksi Työllisyysrahastoon, koska työttömyysvakuutusrahastoon nimi on muuttunut Työllisyysrahastoksi.

7.6 ja 7.7 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) säädetään siitä, ettei vuorotteluvapaasijaisen palkkaamiseen makseta palkkatukea eikä työllistämistukea. Lisäksi laissa säädetään vuorotteluvapaaseen liittyvien asiakastietojen käsittelystä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) puolestaan säädetään työ- ja elinkeinohallinnon kehittämis- ja hallintokeskuksen vuorotteluvapaajärjestelmään liittyvistä tehtävistä. Lakeihin tehtäisiin vuorottelevapaalain kumoamisesta johtuvat muutokset.

1. Lakia alemman asteinen sääntely

Valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018) säädetään Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston valtakunnallisesta toimivallasta antaa tiettyjä yrittäjyyteen liittyviä työvoimapoliittisia lausuntoja vuorotteluvapaalle jääneen henkilön oikeudesta vuorottelukorvaukseen. Asetuksenantovaltuudesta säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n 2 momentissa, joka on kumottu 1.1.2025 alkaen lailla 382/2022. Koska asetus on tältä osin jo kumoutunut 1.1.2025 alkaen asetuksenantovaltuuden kumoamisen takia, asetuksen muuttaminen tässä hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten takia ei ole tarpeen.

1. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan pääosin voimaan 1.8.2024. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta ehdotetaan kuitenkin tulevaksi voimaan 1.6.2024. Aikuiskoulutustukea olisi mahdollista saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31.07.2024. Tuen saamisen edellytyksenä olisi, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31.07.2024. Tukea olisi mahdollista saada vuoden 2025 loppuun asti. Opinnot olisi tullut aloittaa tosiasiallisesti 31.07.2024 mennessä. Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.07.2024 mennessä suoritetun tutkinnon perusteella.

Vuorotteluvapaan voisi aloittaa 31.07 2024 mennessä. Tähän mennessä vapaan aloittaneilla olisi oikeus pitää vuorotteluvapaata 180 kalenteripäivän enimmäismäärä. Jotta vuorotteluvapaa katsottaisiin aloitetuksi 31.07.2024 mennessä, vuorottelusopimus olisi toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle ja vuorotteluvapaan sijaisen työsopimuksen alkamispäivä tulisi olla viimeistään 31.07.2024.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Muita esitettyjä muutoksia myöhäisempi voimaantulo liittyy työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämiseen valtiolta kuntien tehtäväksi vuoden 2025 alusta lukien. Ennen tätä sovellettaisiin vuorotteluvapaaseen liittyviä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) säännöksiä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain osalta työ- ja elinkeinohallinnon kehittämis- ja hallintokeskuksella ei olisi säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä ennen 1.1.2025.

Sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta annettavaan lakiin että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n muuttamisesta annettavaan lakiin sisältyisi siirtymäsäännöksiä. Jos vuorotteluvapaa jatkuisi mainittujen lakien voimaantulon jälkeen, vapaaseen sovellettaisiin ensin mainitun lain osalta säännöksiä siinä muodossa, jossa ne olivat laissa 380/2023 ja 114 §:n 1 momentin 9 kohta laissa 997/2023. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n 2 momentin 7 kohtaa sovellettaisiin siinä muodossa kuin se oli laissa 692/2023. Siirtymäaika jatkuisi käytännössä niin pitkään, kun vuorotteluvapaita on mahdollista pitää. Vuorotteluvapaisiin liittyvien asiakastietojen käsittelyn osalta siirtymäaika jatkuisi niin kauan, kun tietoja säilytetään. Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 122 §:n mukaan tiedot poistetaan lähtökohtaisesti silloin, kun henkilön asiakkuuden päättymisestä työvoimaviranomaisessa on kulunut neljä vuotta.

1. Suhde muihin esityksiin

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään siitä, ettei vuorotteluvapaasijaisen palkkaamiseen makseta palkkatukea eikä työllistämistukea. Lisäksi laissa säädetään vuorotteluvapaaseen liittyvien asiakastietojen käsittelystä. Laki on kumottu 1.1.2025 alkaen lailla työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta (383/2023).

Viimeksi mainitun lain 11 §:n mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun palveluun, tukeen, korvaukseen tai avustukseen sovelletaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos palvelu on alkanut tai tuki, korvaus tai avustus on myönnetty ennen mainitun lain voimaantuloa.

Edellä mainittu tarkoittaa käytännössä sitä, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttaminen vuorotteluvapaalain tässä hallituksen esityksessä esitetyn kumoamisen takia ei ole tarpeen. Kaikkiin palkkatuki- ja työllistämistukijaksoihin, jotka alkavat viimeistään 31.12.2024, sovelletaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä, ja tämän jälkeen sovellettavaksi tulevat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain vastaavat säännökset, joita muutettaisiin vuorotteluvapaalain kumoamisen takia.

Vuorotteluvapaaseen liittyvien asiakastietojen käsittelyyn puolestaan sovellettaisiin 1.1.2025 alkaen muutettavaksi esitettyjä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain säännöksiä ja näihin muutoksiin liittyvää siirtymäsäännöstä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n 2 momentissa säädetään asetuksenantovaltuudesta, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää vuorotteluvapaaseen liittyvien tehtävien hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella. Asetuksenantovaltuutta koskeva säännös on kumottu 1.1.2025 alkaen lailla 382/2022, eikä säännöksen muuttaminen vuorotteluvapaalain tässä hallituksen esityksessä esitetyn kumoamisen takia ole tarpeen.

* 1. Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitus on antanut / antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2023 hallituksen esityksen työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Mainitussa hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 112 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 125 §:n 1 momentin 6 kohtaa, joita esitetään muutettavaksi myös tässä hallituksen esityksessä. Jos eduskunta hyväksyy molemmissa hallituksen esityksissä esitetyt muutokset, muutokset tulisi sovittaa yhteen esitysten eduskuntakäsittelyn aikana. Tässä yhteydessä tulisi huomioida erityisesti säännöksille tässä hallituksen esityksessä esitetyt siirtymäsäännökset.

Hallituksen esityksessä työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi esitetään muutoksia myös eräissä laeissa säädettyihin työvoimaviranomaista koskeviin määritelmiin. Muutosten tarkoituksena on mahdollistaa kuntien tehtävien mahdollisimman tarkoituksenmukainen hoitaminen. Muutostarve koskee tältä osin myös vuorotteluvapaalain 3 §:n 6 kohtaa. Muutostarve on otettu huomioon tässä hallituksen esityksessä esitetyn vuorotteluvapaalain kumoamisesta annettavan lain siirtymäsäännöksessä. Jos eduskunta ei hyväksy esitystä vuorotteluvapaalain kumoamisesta, siirtymäsäännöstä vastaava muutos tulisi eduskuntakäsittelyn aikana tehdä vuorotteluvapaalain 3 §:n 6 kohtaan.

* 1. Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioehdotukseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Julkisen vallan on perustuslain 16 §:n 2 momentin perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on julkiselle vallalle asetettu yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Oikeus saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden estämättä on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sääntelyvaraus edellyttää oikeuden turvaamista koskevien säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I). Aikuiskoulutustukea koskeva lainsäädäntö täyttää omalta osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa (PeVL 6/2015 vp, PeVL 26/2013 vp, PeVL 14/2003 vp).

Aikuiskoulutustuen kohdalla arviointiin vaikuttaa se, että kaikki eivät ole oikeutettuja aikuiskoulutustukeen. Aikuiskoulutustuen saannin ehtona on, että palkansaajalla tai yrittäjällä on työhistoriaa vähintään kahdeksan vuotta. Lisäksi palkansaajan osalta edellytetään, että palkansaajan päätoiminen palvelussuhde samaan työnantajaan on kestänyt tukikauden alkuun mennessä yhdessä tai useammassa jaksossa vähintään vuoden ja että hän on opintovapaalla tai muulla koulutuksen perusteella myönnetyllä vapaalla. Nykyisessäkin tilanteessa siten, monet opiskelijat jäävät tuen ulkopuolelle. Opintotukea sen sijaan myönnetään jokaiselle Suomen kansalaiselle, joka harjoittaa Suomessa perusopetuksen suorittamisen jälkeisiä, päätoimisia opintoja, jotka kestävät yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta. Opintotuki koostuu pääasiallisesti opintorahasta ja opintolainan valtiontakauksesta. Opintotuen saajalla voi olla myös oikeus saada yleistä asumistukea.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 21/2016 vp ja PeVL 10/2015 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp). Tällaisesta vaarantamisesta ei nyt ehdotetussa sääntelyssä ole kyse, koska opiskelijoilla on edelleen oikeus saada opintotukea. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ei siten voida arvioida vaarantavan kansalaisten yhtäläistä mahdollisuutta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Esityksen tavoitteena on tasapainottaa julkista taloutta ja lisätä työllisyysastetta. Julkisen talouden tilaa on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys. Julkinen taloutemme on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoitokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta. Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta.

Suomi on ratifioinut taloudellisesti tuettua opintovapaata koskeva ILO:n yleissopimuksen. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 24.02.1993. Sopimuksen mukaan taloudellisesti tuettu opintovapaa tarkoittaa työntekijälle opintotarkoituksiin määrätyn pituiseksi ajaksi työaikana myönnettyä vapaata, jonka aikana hänellä on oikeus saada riittävää taloudellista tukea. Sopimuksen mukaan taloudellisesti tuetun opintovapaan myöntäminen voidaan toteuttaa kansallisella lainsäädännöllä, työehtosopimuksilla, välitystuomioilla tai muulla kansallisen käytännön mukaisella menettelyllä ja taloudellisesti tuetun opintovapaan järjestelyjen tulee perustua säännölliseen ja riittävään, kansallisen käytännön mukaiseen rahoitukseen. Voidaan arvioida, että opintotukijärjestelmä täyttää sopimuksen asettamat velvoitteet.

Vuorotteluvapaan ja ammattitutkintostipendin lakkauttamisen ei voida arvioida olevan sellaisia muutoksia, joilla olisi merkitystä arvioitaessa asiaa perusoikeuksien kannalta.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan aikuiskoulutusetuuksista annettu laki (1276/2000).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Aikuiskoulutustukea on oikeus saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31.07.2024. Tuen saamisen edellytyksenä on, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31.07.2024. Tukea on mahdollista saada vuoden 2025 loppuun asti. Ammattitutkintostipendiin on oikeus, jos ammattitutkintostipendiin oikeuttava tutkinto on suoritettu viimeistään 31.07.2024.

—————

2.

Laki

vuorotteluvapaalain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan vuorotteluvapaalaki (1305/2002).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Ennen tämän lain voimaantuloa aloitetut vuorotteluvapaat jatkuvat vuorotteluvapaalain kumoamisesta huolimatta. Vuorotteluvapaaseen sovelletaan tällöin vuorotteluvapaalakia sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.

Vuorotteluvapaalain 3 §:n 6 kohdassa säädetystä poiketen työvoimaviranomaisella tarkoitetaan 1 päivästä tammikuuta 2025 työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitettua kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan, sekä viranhaltijaa, joka mainitun lain 13 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen nojalla hoitaa tässä laissa säädettyjä työvoimaviranomaisen tehtäviä.

—————

3.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 6 § ja 10 §:n 1 momentin 7 kohta, sellaisina kuin ne ovat 6 § laissa 1301/2002 ja 10 §:n 1 momentin 7 kohta laissa 678/2022 sekä

*muutetaan* lain 1§:n 1 momentti ja 2 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 1 §:n 1 momentti laissa 387/2023 ja 2 §:n 2 momentti laissa 678/2022 seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset työttömyyspäivärahat rahoitetaan perusturvaosuutta vastaavalla valtionosuudella, tämän lain mukaisilla työttömyysvakuutusmaksuilla, työttömyysturvan työnantajan omavastuumaksuilla (omavastuumaksu), sekä työttömyyskassalain (603/1984) mukaisilla jäsenmaksuilla siten kuin tässä laissa säädetään. Työeläkelainsäädännössä tarkoitetut työeläkelisät ja vakuutusmaksut, palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) mukainen palkkaturva sekä työttömyysturvalain mukaiset muutosturvarahat ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 5 a luvun mukaiset muutosturvakoulutukset rahoitetaan tämän lain mukaisilla maksuilla siten kuin tässä laissa säädetään.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

2 §

Työttömyysvakuutusmaksut

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että tässä laissa tarkoitettu Työllisyysrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien, muutosturvarahojen ja muutosturvakoulutusten rahoituksesta sekä 23, 23 a ja 24 §:ssä mainituista maksuosuuksien siirroista.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Jos vuorotteluvapaa tai aikuiskoulutustuen tukikausi on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan vuorottelukorvaukseen ja aikuiskoulutustukeen tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.

—————

4.

Laki

työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 4 §:n 3 momentti sellaisena kuin se on laissa 1457/2016 seuraavasti:

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

4 §

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä tai osa-aikaeläkettä saavan tai saaneen henkilön ansiopäivärahan perusteena oleva palkka määräytyy eläkkeen alkamishetkellä vallinneen tilanteen mukaisesti. Jos henkilön 5 luvun 3 §:n mukainen työssäoloehto täyttyy kokonaisuudessaan eläkkeen päättymisen jälkeisenä aikana, ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan kuitenkin 1 momentin mukaisesti. Mitä edellä säädetään, koskee henkilöä, joka on saanut julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua osa-aikalisää tai ollut osittaisella hoitovapaalla taikka jonka palkkaa on alennettu määräaikaisesti ja palkan alentaminen perustuu työsopimuslain 7 luvun 3 §:n mukaisiin irtisanomisperusteisiin tai työpaikalla tuotannollisista tai taloudellisista syistä tehtyyn henkilöstöä koskevaan kirjalliseen sopimukseen.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Jos vuorotteluvapaa on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan vuorotteluvapaaseen tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.

—————

5.

Laki

työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* työttömyyskassalain (603/1984) 26 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on laissa 942/2012 seuraavasti:

26 §

Osuudet hallintokuluista

Hallintokuluihin kohdistuvana valtion osuutena ja Työllisyysrahaston osuutena maksetaan:

1) työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:ssä säädettyä peruspäivärahaa vastaava määrä kutakin alkavaa 100 jäsentä kohti; sinä vuonna, jolloin työttömyyskassan säännöt on ensi kerran vahvistettu, ja sitä seuraavana vuonna valtion osuus on kuitenkin kaksinkertainen; ja

2) 0,35 prosenttia niistä kassan viimeksi kuluneen kalenterivuoden aikana maksamista työttömyyspäivärahoista ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 9 luvun 1 §:n mukaisista kulukorvauksista, joihin suoritetaan valtion osuus tai Työllisyysrahaston osuus.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Jos vuorotteluvapaa on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan vuorottelukorvaukseen tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia.

—————

6.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 84 §:n 4 momentti, 95 §:n 2 momentin 8 kohta ja 125 §:n 1 momentin 5 kohta, ja

*muutetaan* 95 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohta, 112 §:n 1 momentin 2 kohta, 114 §:n 1 momentin 9 kohta ja 125 §:n 1 momentin 6 kohta, sellaisena kuin niistä on 114 §:n 1 momentin 9 kohta laissa 997/2023, seuraavasti:

95 §

55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

6) tuella palkattavan palkka määräytyisi yksinomaan työn tuloksen perusteella; tai

7) työsuhde, jota varten tuki on tarkoitettu, on alkanut ennen kuin tuen myöntämisestä on tehty päätös.

112 §

Asiakastietojen käyttötarkoitukset

Asiakkaiden ja työvoimapalvelujen tuottajien tietoja voidaan käyttää:

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

2) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa, työttömyysturvalaissa, kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa työvoimaviranomaiselle tai kehittämis- ja hallintokeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseen;

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

114 §

Käsiteltävät tiedot

Henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä seuraavia tietoja:

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

9) työttömyysturvaan liittyvät selvitykset, työvoimapoliittiset lausunnot ja muut lausunnot sekä ilmoitukset; mainittuja tietoja sekä työvoimapoliittisen lausunnon ja muun lausunnon antamiseksi välttämättömiä tietoja voidaan käsitellä myös silloin, kun luonnollinen henkilö ei ole henkilöasiakas;

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

125 §

Käyttöoikeuden myöntäminen valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen

Käyttöoikeus valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen voidaan myöntää työvoimaviranomaisen, kehittämis- ja hallintokeskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön tai aluehallintoviraston palveluksessa olevalle henkilölle, joka hoitaa:

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

6) 1–3 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin, tukiin tai asiakasprosesseihin taikka työttömyysturvajärjestelmään liittyviä valvonta-, kehittämis-, seuranta-, tilastointi-, ennakointi- tai ohjaustehtäviä;

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos vuorotteluvapaa on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, palkkatuen ja työllistämistuen myöntämiseen sijaisen palkkaamista varten sovelletaan 84 §:n 4 momenttia ja 95 §:n 2 momentin 8 kohtaa sellaisina kuin ne ovat tällä lailla muutettavassa laissa.

Vuorotteluvapaaseen liittyvien asiakastietojen käyttämiseen ja henkilöasiakasta koskevien tietojen käsittelyyn sekä näitä tietoja koskevien käyttöoikeuksien myöntämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tultua lain 112 §:n 1 momentin 2 kohtaa, 114 §:n 1 momentin 9 kohtaa ja 125 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohtaa sellaisina kuin ne ovat tällä lailla muutettavissa laeissa.

—————

7.

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (897/2009) 3 a §:n 2 momentin 7 kohta, sellaisena kuin se on laissa 692/2023, seuraavasti:

3 a §

Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä on:

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

7) tukea työvoimaviranomaisia työvoimapalvelujärjestelmän kehittämisessä sekä antaa työvoimaviranomaisille oikeudellista neuvontaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023), työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) toimeenpanossa; sekä

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kehittämis- ja hallintokeskuksen vuorotteluvapaaseen liittyviin tehtäviin sovelletaan myös tämän lain voimaan tultua 3 a §:n 2 momentin 7 kohtaa sellaisena kuin se on tällä lailla muutettavassa laissa.

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

Liite

Rinnakkaistekstit

1. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164739> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvanti/kausaalipaattely/kausaalipaattely/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Vuorottelukorvausta maksettiin vuodessa keskimäärin noin 4 kuukautta per etuudensaaja: 457 000 / 21,5 / 5 400 eli noin 3,94 kuukautta per etuudensaaja. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vuorotteluvapaalain 4§: Vuorotteluvapaan edellytyksenä on, että henkilö on hankkinut työssäoloaikaa ennen vuorotteluvapaan alkamista vähintään 20 vuotta. Jos henkilö on aiemmin saanut vuorottelukorvausta, työssäolo-aikaa on oltava vähintään viisi vuotta edellisen vuorotteluvapaan päättymisestä. [↑](#footnote-ref-4)
5. Noin 34 prosenttia kaikista ansioperusteista vuorottelukorvausta saaneista oli 2 000–3 000 euroa ansainneita naisia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Nätti, Manninen, Väisänen, Anttila, ”Vuorotellen virkeäksi”, Vuorotteluvapaan seurantatutkimus, Työpoliittinen tutkimus 279, Työministeriö 2005 [↑](#footnote-ref-6)
7. Vuorotteluvapaan aloitti noin 4 100 henkilöä vuonna 2022 eli sijaisuutta edeltävä työttömyys havaitaan noin 57 prosentille sijaisista. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kroft, Lange, Notowidigdo, 2013, “Duration Dependence and Labor Market Conditions: Evidence from a Field Experiment”, The Quarterly Journal of Economics, Volume 128, Issue 3, August 2013, Pages 1 123–1 167 [↑](#footnote-ref-8)
9. Junka, Korkeamäki, Rokkanen, Uusitalo, 2009, ”Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset”, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2009 [↑](#footnote-ref-9)
10. Tuomaala, 2021, ”Aktiivisilta työvoimapoliittisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2019”, TEM-analyysejä 107/2021 [↑](#footnote-ref-10)
11. Dataan sisältyvät henkilöt, joilla on ollut työttömyysjakso käynnissä tietyn vuoden aikana. Jako sijaisten ryhmään ja verrokkiryhmään tehdään vuoden aikana alkaneen sijaisuuden perusteella eli verrokkiryhmä ei työllistynyt vuoden aikana vuorottelusijaiseksi. On kuitenkin mahdollista, että osa verrokkiryhmässä olevista on toiminut kyseessä olevan tarkasteluvuoden jälkeen vuorottelusijaisena. [↑](#footnote-ref-11)
12. Tutkimusaineistoon sisältyy vain yli 2 viikkoa sijaisuutta ennen työttömänä olleet sijaiset. [↑](#footnote-ref-12)
13. Nordström Skans, Liljeberg, 2014, “The wage effects of subsidized career breaks”, Empirical Eco-nomics, Issue 2/2014 [↑](#footnote-ref-13)
14. Hartman, Liljeberg, Nordström Skans, 2010, “Stepping-stones, dead-ends, or both? An analysis of Swedish re-placement contracts”, Empirical Economics 38, 645–668 [↑](#footnote-ref-14)
15. Paasiniemi, M. (2018). Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti. VATT Muistiot 49. [↑](#footnote-ref-15)
16. Työhistoriaedellytys on pidentynyt 20 vuoteen, kun se vuosina 1996-2002 oli yhden vuoden ja vuonna 2003 10 vuotta. Sijaisia koskevia säädöksiä on muutettu siten, että työttömyysvaatimusta on pääsääntöisesti pidennetty yhdestä päivästä 90 kalenteripäivään edeltävän 14 kuukauden ajalta, mutta pääsäännöstä on mahdollista poiketa sijaisen iän perusteella. Ikäpoikkeukset ovat seuraavat: Sijaiseksi voidaan palkata alle 30-vuotias työtön työnhakija, jonka ammatti- tai korkeakoulututkinnon suorittamisesta on kulunut enintään yksi vuosi tai työtön työnhakija, joka vuorotteluvapaan alkaessa on alle 25-vuotias tai yli 55-vuotias. Vuorottelun enimmäiskesto oli vuosina 1996–2003 359 kalanteripäivää ja vuonna 2022 180 kalenteripäivää. [↑](#footnote-ref-16)
17. Koska järjestelmän laajuutta mitataan vaikutusarviossa henkilötyövuosissa ottavat laskelmat huomioon vuorottelun enimmäiskestossa tapahtuneet muutokset. Tältä osin vaikutusarviossa oletetaan, että vuorottelun vaikutus muuttuu lineaarisesti suhteessa vuorottelun kestoon. [↑](#footnote-ref-17)
18. Tutkimuksen mukaan vuorotteluvapaan käytön vaikutus vuorottelijoiden työllisyyteen vuorottelun alkamisvuonna on -53,7 prosenttiyksikköä verrattuna kaltaistettuun verrokkiryhmään. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen työllisyyttä lisäävä vaikutus ensimmäisenä lakkauttamisen jälkeisenä vuonna on 1 800 henkilötyövuotta x 0,537 = 967 henkilötyövuotta. Estimaattia sovelletaan siten, että järjestelmän laajuus otetaan huomioon vuorotteluun käytetyissä henkilötyövuosissa, joka muodostuu vuorottelun keston ja vuorottelijoiden lukumäärän perusteella. Työllisyys on tutkimuksessa mitattu vuorottelun alkamisvuoden lopussa. [↑](#footnote-ref-18)
19. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen työllisyyttä vähentävä vaikutus ensimmäisenä lakkauttamisen jälkeisenä vuonna on 1 800 henkilötyövuotta x (-0,369) = -664 henkilötyövuotta tai 1 800 x (1-0,39) x (-0,369) = -405 henkilötyövuotta. [↑](#footnote-ref-19)
20. Viimeisessä laskelmassa oletetaan, että kaikille havaitsemattomille sijaisille pätee tutkimuksen estimaattien mukaiset työllisyysvaikutukset. [↑](#footnote-ref-20)
21. Tämä johtuu siitä, että skenaariossa oletetaan, että tutkimuksen työllisyysvaikutukset pätevät kaikkiin sijaisiin. Tämä todennäköisesti yliarvioi sijaisuuden positiiviset vaikutukset pitkän aikavälin työllisyyteen, koska lyhyen aikaa työttöminä olleet olisivat todennäköisesti työllistyneet hyvin myös ilman sijaisuutta. [↑](#footnote-ref-21)
22. Yläraja todennäköisesti aliarvioi sijaisuuden positiiviset työllisyysvaikutukset, koska skenaariossa oletetaan, että työllisyysvaikutus on nolla kaikilla sijaisilla, joiden työttömyys on kestänyt alle kaksi viikkoa tai joiden edeltävä työttömyys jää havaitsematta. [↑](#footnote-ref-22)
23. Vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneiden ikä on mitattu vuoden 2021 lopussa. [↑](#footnote-ref-23)
24. Hyödyntämällä Junkan ym. (2009) estimaatteja yli 40-vuotiaille vuorottelijoille, vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutus työllisyyteen olisi välillä +200 ja +700 vuonna 2025 ja välillä -800 ja +700 henkilötyövuotta vuonna 2033. Otosestimaatit soveltuvat vaikutusten arviointiin, koska 98 prosenttia vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneista oli yli 40 vuotiaita. On kuitenkin syytä huomioida, että yli 40-vuotiaiden ikärakenne tutkimuksen otoksessa poikkeaa vuoden 2022 ikärakenteesta yli 40 vuotiaiden osalta, ja esimerkiksi 56–60-vuotiaiden osuus on selvästi suurempi vuonna 2022 verrattuna tutkimuksen tarkasteluajankohtaan. [↑](#footnote-ref-24)
25. Eläköitymistä koskeva vaikutusarvio on osiossa ”Arvio vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutuksista sairaspoissaoloihin ja eläköitymiseen” [↑](#footnote-ref-25)
26. Tämä joukko ei vaikuta estimaatteihin, koska tutkijat ovat pudottaneet heidät pois aineistostaan. Vaikutusarvio puolestaan tekee oletuksia estimaattien soveltamisesta tähän ryhmään erikseen, jolloin osuus otetaan vaikutusarviossa huomioon. Vaikutusarviossa huomioidaan myös havaitsemattomat sijaiset. [↑](#footnote-ref-26)
27. Vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneiden osalta ikä mitattu vuoden 2021 lopussa. [↑](#footnote-ref-27)
28. Vuorotteluvapaalaki 5 a §: vuorottelua ei voi aloittaa vanhuuseläkkeen alkamisen alaikärajan mukaisen iän, vähennettynä kolmella vuodella, jälkeen. [↑](#footnote-ref-28)
29. Yleinen arvio perustuu laskelmiin siitä, kuinka paljon julkinen talous keskimäärin vahvistuu, kun henkilö siirtyy työttömästä työllisesti. Luku koostuu alemmista etuusmenoista ja korkeammista maksetuista veroista ja veroluonteisista maksuista. [↑](#footnote-ref-29)
30. Laskelma perustuu seuraaviin oletuksiin. Vuorotteluvuoden aikana henkilö saa 4 kuukautta keskimääräistä vuorottelukorvausta ja 8 kuukautta palkkaa, jonka suuruus perustuu vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneiden keskimääräiseen palkkaan vuonna 2020. Yhden 4 kuukauden vuorottelujakson vaikutus julkiseen talouteen on noin -11 500 euroa, joka koostuu alemmista maksetuista veroista ja veroluonteisista maksuista sekä korkeammista etuusmenoista (vuorottelukorvaukset). Henkilö saa vuorottelun ajalta keskimääräistä vuorottelukorvausta, jonka suuruus oli vuonna 2022 noin 1 300 euroa kuukaudessa. Koska työllisyysvaikutus on laskettu yhtä vuorotteluvuotta kohden, julkisen talouden vaikutus skaalataan ylöspäin -11 500 x 3 eli skaalattu vaikutus on noin -34 500 euroa. Laskelma ei ota huomioon vuorottelun vaikutusta työnantajamaksuihin. [↑](#footnote-ref-30)
31. Oletukset alarajan arvion takana ovat seuraavat: Junka ym. (2009) laskevat sijaisuuden vaikutuksen siten, että he jättävät otoksen ulkopuolelle sijaiset, jotka ovat olleet alle kaksi viikkoa työttöminä. Alarajalla oletetaan kuitenkin, että sijaisuuden vaikutus työllisyyteen on tälle joukolle myös tutkimuksen estimaattien suuruinen. On kuitenkin syytä ajatella, että hyvin lyhyen aikaa, esimerkiksi alle viikon, työttömänä olleet henkilöt olisivat työllistyneet joka tapauksessa hyvin. Tässä joukossa saattaa olla henkilöitä, jotka ovat ilmoittautuneet työttömiksi täyttääkseen edellytyksen tulla valituksi sijaisen tehtävään. Tästä syystä alaraja on todennäköinen aliarvio lakkauttamisen vaikutuksesta työllisyyteen. [↑](#footnote-ref-31)
32. Oletukset ylärajan arvion takana ovat seuraavat: Työllisyysvaikutukset sijaisille, jotka ovat olleet alle kaksi viikkoa työttöminä ennen sijaisuutta, ovat nolla. Alle kaksi viikkoa työttöminä on 39 prosenttia niistä sijaisista, joille havaitaan työttömyysjakso sijaisuutta ennen. Oletetaan lisäksi, että kaikki havaitsemattomat sijaisuudet olisivat kestäneet alle kaksi viikkoa. Näin ollen ylärajan kohdalla oletuksena on, että 65 prosentilla sijaisista työllisyysvaikutus on nolla. [↑](#footnote-ref-32)
33. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13. [↑](#footnote-ref-33)