

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Juuso Mäkinen, valtiovarainministeriö
- päämatemaatikko Tapio Isolankila, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Eeva Vartio, sosiaali- ja terveysministeriö
- opetusneuvos Petri Haltia, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Janne Savolainen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Anna Toni, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Tuomo Virkola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- työllisyysjohtaja Annukka Sorjonen, Helsingin kaupunki
- koulutusjohtaja Minna Taam-Ukkonen, Pohjois-Savon hyvinvointialue
- erikoistutkija Johanna Korkeamäki, Kuntoutussäätiö
- johtava asiantuntija Mirja Hannula, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava elinkeinoasiantuntija Laura Lindeberg, Hyvinvointiala HALI ry
- vastaava koulutuspoliittinen asiantuntija, tiiminvetäjä Matti Tujula, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- neuvottelujohtaja Anna Kukka, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- yhteiskuntavaikuttamisen johtaja Jenny Suominen, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- erityisasiantuntija Päivi Nykyri, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- koulutuspoliittinen asiantuntija Riina Nousiainen, STTK ry
- koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö Mikko Heinikoski, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- kehittämisjohtaja Jussi Salo, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp

- koulutusasioiden päällikkö Juha Kurtti, Tehy ry
- johtava asiantuntija Elina Pajula, Työllisyysrahasto
- tutkimusohjaaja Hannu Karhunen, Työn ja talouden tutkimus LABORE

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- professori Pekka Hänninen, Turun yliopisto
- Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
- Akava ry
- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Kuntoutuksen toimialayhdistys ry
- Omaishoitajaliitto ry
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen Toimintaterapeuttiliitto ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Työllisyysrahasto
- Diakonia-ammattikorkeakoulu
- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus
- Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotelluvapaa. Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta keskittyy lausunnossaan tarkastelemaan aikuiskoulutustuen lakkauttamista erityisesti sosiaali- ja terveysalan koulutusmahdollisuuksien ja työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan vähentävän julkisia menoja noin 175 miljoonalla eurolla vuodessa. Aikuiskoulutustuki rahoitetaan pääosin työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksuilla, joten aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei suoraan vähennä valtion menoja. Valtion budjetista rahoitettavan yrittäjän aikuiskoulutustuen osuus on noin 3,5 miljoonaa euroa. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen arvioidaan lisäävän työllisten määrää noin 10 000 työllisellä, koska aikuiskoulutustuella opiskelevat ovat vakiintuneesti työelämässä ja aikuiskoulutustuella vietetty aika syrjäyttää työssäkäyntiä. Työllisyyden lisääntyminen vahvistaa verotulojen lisääntymisen ja tuottavuuden kasvun myötä julkista taloutta, joten esitys on sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan linjassa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tässä lausunnossa esitetyin huomioin.

Esityksessä aikuiskoulutustuen lakkauttamista perustellaan aikuiskoulutustuen kohdentumisen ongelmilla sekä sen vähäiseksi katsotulla vaikuttavuudella esimerkiksi aikuiskoulutustuen saajan työllisyys- ja tulokehitykseen, minkä vuoksi aikuiskoulutustuen hyödyt eivät riitä kattamaan

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp

siitä aiheutuneita kustannuksia. Esityksessä (s. 19) viitattujen tutkimusten perusteella aikuiskoulutuksen hyödyt ovat sitä suurempia, mitä matalampi henkilön lähtökoulutus on. Aikuiskoulutustuen saajat ovat kuitenkin keskimäärin muita aikuisia tai työllisiä korkeammin koulutettuja. Esityksen mukaan aikuiskoulutustuki ei ole myöskään kohdentunut talouden rakennemuutoksen mahdollistamiseen ja rakennemuutoksen vaikutusten lieventämiseen. Esityksessä (s. 18) viitataan lisäksi kansainvälisiin tutkimuksiin, joiden mukaan työllisille kohdennetuilla koulutustuilla on havaittu nollavaikutuksia tai hyvin vähäisiä vaikutuksia myöhempään työllisyyteen ja ansiokehitykseen. Esityksessä (s. 47–48) myös todetaan, että jos aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää opintoihin hakeutumista tuen kohderyhmässä, opiskelupaikkoja vapautuu nuoremmille ja vähemmän koulutetuille. Tämä puolestaan vahvistaa julkista taloutta, koska julkisen talouden hyöty koulutuksesta on keskimäärin sitä suurempi, mitä matalampi henkilön lähtökoulutustaso on ja mitä nuorempi henkilö on.

Aikuiskoulutustuki sosiaali- ja terveysalalla

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden saatavuudessa on haasteita koko Suomessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden ongelmat ovat laaja-alaisia ja koskevat useita ammattiryhmiä. Hyvinvointialueiden vaikeutunut työvoimapula heikentää palvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön eläköityminen vaikeuttaa tilannetta entisestään tulevaisuudessa.

Hallituksen esityksen (s. 51) mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia osaavan työvoiman saatavuuteen yleisellä tasolla. Esityksen mukaan 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. Esityksen (s. 45) mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutus myös jatko- ja täydennyskoulutukseen hakeutumiseen on todennäköisesti maltillinen.

Hallituksen esityksessä (s. 52) kuitenkin tunnistetaan, että aikuiskoulutustuella on vaikutuksia yksittäisten alojen tai koulutusohjelmien koulutusmääriin. Esityksessä ei ole nimenomaisesti arvioitu ehdotettujen muutosten vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman saatavuuteen, mutta esityksen mukaan aikuiskoulutustuen käyttö korostuu kunta- ja hyvinvointialoilla, joissa ammattitehtävät ovat säädeltyjä ja niiden kelpoisuusehdot edellyttävät myös tutkintopohjaista lisä- ja täydennyskoulutusta. Viime vuosina on myös lisätty sosiaali- ja terveysalan henkilöstömitoituksia ja kelpoisuusehtoja tarkentavaa lainsäädäntöä, mikä puolestaan lisää tutkintojen suorittamisen tarvetta. Hallituksen esityksen mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset kohdistuvatkin erityisesti naisvaltaisille kunta- ja hyvinvointialoille, joissa aikuiskoulutustuen käyttö on ollut yleisintä (36 % tuensaajista).

Hallituksen esityksessä on tilastojen perusteella kuvailtu koulutus- ja työsiirtymiä terveys- ja hyvinvointialoilla. Tarkastelu perustuu koulutusaloittaiseen luokitteluun. Esityksen (s. 12) mukaan vuonna 2021 terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta opiskeli yhteensä 9 079 aikuiskoulutustuen saajaa, joista 5 253 tuensaajalla (57,9 %) oli taustallaan terveys- ja hyvinvointialan koulutus ja 3 826 tuensaajaa (42,1 %) opiskeli taustatutkinnon perusteella muualta alalle. Vastaavasti 3 679 tuensaajaa, joilla oli taustalla terveys- ja hyvinvointialan tutkinto, opiskeli jotain muuta

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp

koulutusta. Sosiaali- ja terveysalalle ja sosiaali- ja terveysalalta taustatutkintonsa mukaan poiskoulutautuvien tuensaajien erotuksena muodostuu hallituksen esityksessä (s. 12) taulukossa esitetty nettovirta eli aikuiskoulutustuki hyödyttäisi sosiaali- ja terveysalaa vuositasolla 147 henkilöllä. Sosiaali- ja terveysalalla korostuu erityisesti alan sisäinen opiskelu. Vuonna 2021 aikuiskoulutustuella opiskeli 5 253 tuensaajaa, joiden tausta- ja kohdetutkinto olivat molemmat terveys- ja hyvinvointialalta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa Työllisyysrahaston esittämät tilastot sosiaali- ja terveysalan koulutus- ja työsiirtymistä poikkeavat huomattavasti hallituksen esityksessä esitetyistä luvuista. Työllisyysrahaston tilastojen mukaan aikuiskoulutustuella opiskeli vuonna 2023 terveys- ja sosiaalipalvelujen opintoja yhteensä 10 801 henkilöä, joista 3 425 (31,7 %) opiskeli alan sisäisiä opintoja ja 7 376 (68,3 %) opiskeli alalle muualta. Sosiaali- ja terveysalalta toiselle alalle koulututui 2 218 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen ja Työllisyysrahaston tilastot poikkeavat toisistaan niin henkilön taustan määrittelyn, tilastovuoden kuin koulutusluokituksenkin osalta. Hallituksen esityksessä tarkastellaan koulutussiirtymiä vertaamalla henkilön aiemmin suorittamaa tutkintoa aikuiskoulutustuen turvin suoritettavaan tutkintoon, kun taas työllisyysrahaston tilastoissa aikuiskoulutustuen saajan työskentelyala määräytyy hänen työnantajansa toimialan perusteella. Työllisyysrahaston tilasto toiselta alalta sosiaali- ja terveysalalle siirtyneistä henkilöistä (7 376 henkilöä) saattaa sisältää tosiasiasa alan tehtävissä valmiiksi työskenteleviä henkilöitä, koska työnantajan toimialaan perustuvassa tilastossa kaikki kunta-työnantajalle työskentelevät henkilöt tilastoituvat "julkiseen yleishallintoon", eli kaikki kunnan sosiaali- ja terveystoimessa työskentelevät henkilöt tilastoidaan julkiseen hallintoon. Näin ollen esimerkiksi kunnassa lähihoitajan tehtävässä työskentelevä sairaanhoitajaksi opiskeleva henkilö näyttäytyy Työllisyysrahaston tilastoissa alanvaihtajana. Esityksessä käytetyssä tutkintoon perustuvassa tilastossa jää puolestaan tilastoitumatta alanvaihtajaksi sosiaali- ja terveysalan opintoja suorittava henkilö, jolla on jo taustalla joku toinen sosiaali- ja terveysalan tutkinto, mutta hän ei työskentele sosiaali- ja terveysalalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomiota siihen, ettei kumpikaan tarkastelutavoista näin ollen anna kokonaiskuvaa alanvaihtajien määrästä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on toimittanut sosiaali- ja terveysvaliokunnalle vielä erillisen valtiovarainministeriön laatiman täydentävän tilastotarkastelun, jossa on tarkasteltu Tilastokeskuksen tulorekisterin etuustietojen perusteella vuonna 2022 aikuiskoulutustukea saaneita ja täydennetty tietoja vuoden 2021 Tilastokeskuksen tutkintorekisterillä ja vuoden 2021 Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastolla, joka sisältää tiedon henkilön työnantajan toimipaikan toimialasta. Työnantajan toimipaikan toimiala on tarkempi tieto kuin Työllisyysrahaston käyttämä työnantajan toimialatieto.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimitetussa täydentävässä tilastotarkastelussa noin 35 prosentilla terveys- ja hyvinvointialalle aikuiskoulutustuella koulutautuvista työpaikan toimiala on muu kuin sosiaali- ja terveysala. Vastaavasti 65 prosentilla aikuiskoulutustuella terveys- ja hyvinvointialaa opiskelevista toimiala on sosiaali- ja terveysalalla. Jos oletetaan, että nämä rekisteriaineistoihin perustuvassa täydentävässä tarkastelussa lasketut osuudet pätevät myös Työllisyysrahaston tilastoihin, pienenisi sosiaali- ja terveysalalle muualta koulutautuvien määrä Työllisi-

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp

syysrahaoston tilastossa 7 376 henkilöstä 3 758 henkilöön. Alan sisäinen koulutus puolestaan kasvasi 3 425 henkilöstä 7 043 henkilöön. Alalta pois koulutautuvien määrä kasvasi 2 218 henkilöstä 4 098 henkilöön. Tällöin sosiaali- ja terveysalaa koskevan tarkastelun nettovirta pieneni -340 henkilöön (3 758—4 098).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että kuvailevien ja eri taustaoletuksiin ja tilastoihin perustuvien sekä eri lopputuloksiin päätyvien tilastotarkastelujen perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksista sosiaali- ja terveysalan koulutus- ja työvoimasiirtymiin. Valiokunta pitää sosiaali- ja terveysalan työvoiman saatavuuden ja palvelujen järjestämisen turvaamisen kannalta ongelmallisena, ettei esityksessä ole riittävästi arvioitu aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia sosiaali- ja terveysalan koulutusmahdollisuuksiin ja työvoiman saatavuuteen. Tilastojen perusteella on kuitenkin selvää, että noin 10 000 opiskelijaa on vuosittain käyttänyt aikuiskoulutustukea suorittaakseen sosiaali- ja terveysalan opintoja. Aikuiskoulutustuella tehtävien opintojen määrä on merkittävä ottaen huomioon, että esimerkiksi vuonna 2022 sosiaali- ja terveysalan koulutuspaikan ammatillisissa opinnoissa vastaanotti noin 12 000 opiskelijaa ja ammattikorkeakouluissa noin 13 000 opiskelijaa (Sosiaali- ja terveysalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaaminen. Tiekartta 2022—2027. Sosiaali- ja terveysministeriö 15.2.2023. Liite 2). Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää välttämättömänä, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia sosiaali- ja terveysalan koulutukseen hakeutumiseen ja työvoiman saatavuuteen seurataan ja että seurannan perusteella ryhdytään tarvittaessa pikaisiin toimenpiteisiin koulutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa asiasta lausumaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota aikuiskoulutustuella tehtävien opintojen merkitykseen sosiaali- ja terveysalan sisällä tehtävien tutkintojen suorittamisessa, joiden määrät vaihtelevat taustatilastosta riippuen yli 3 000:sta yli 6 000:een. Sosiaali- ja terveysalalla kelpoisuusehdot edellyttävät osaamisen syventämisessä ja laajentamisessa tutkintopohjaista lisä- ja täydennyskoulutusta. Aikuiskoulutustuki on osaltaan mahdollistanut lisäkoulutuksen hankkimisen työuran aikana ja jatkamisen omalla alalla korkeampaa koulutustasoa vaativissa tehtävissä. Myös hallituksen esityksessä (s. 45) tunnustetaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla vaikutuksia henkilöstön osaamistason nostamisen edellytyksiin ja keinoihin sosiaali- ja terveysalalla ja että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi lisätä painetta työnantajan roolin kasvatamiseen jatkokoulutautumisen tukemisessa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu myös esille aikuiskoulutustuen merkitys työssäjaksamiseen, työhyvinvointiin ja työurien pidentämiseen, erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Mahdollisuus oman osaamiseen kehittämiseen lisää alan houkuttelevuutta ja alalla pysymistä. Työllisyysrahaoston selvityksen "Asiakkaan ääni — aikuiskoulutustuen koettu vaikuttavuus" (2023) mukaan jopa 58 prosenttia vastaajista oli hakeutunut opiskelemaan aiempien työtehtävien kuormittavuuden vuoksi ja 66 prosenttia vastaajista koki, että opintovapaa vaikutti työssä jaksamiseen merkittävän positiivisesti opintojen jälkeen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta painottaa, että jatkokoulutusmahdollisuuksien ohella sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön työssäjaksamiseen voidaan olennaisesti vaikuttaa kehittämällä johtamista ja edistämällä työhyvinvointia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomiota siihen, että sosiaali- ja terveysalan työvoiman saatavuuden ja siten myös palvelujen turvaamisen kannalta on

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp

ongelmallista, että aikuiskoulutustuki lakkautetaan ennen kuin on tietoa korvaavasta järjestelmästä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää myönteisenä, että hallitus on asettanut työryhmän selvittämään työuran aikana tapahtuvaa jatkuvaa oppimista aikuiskoulutustuen päättyessä ja kiireh-tii toimenpiteiden toteuttamista. Työryhmän työ päättyy kevään 2024 kehysriiheen mennessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että työryhmän työssä otetaan huomioon sosiaali- ja terveysalan erityispiirteet. Sosiaali- ja terveysalalla kelpoisuusehdot täyttäviä tutkintoja ja niihin sisältyviä harjoitteluja ei ole mahdollista suorittaa kokonaan työn ohella. Opintojen aikaisen toimeentulon siirtäminen yhä enemmän opiskelijan itsensä vastuulle esimerkiksi lainapainotteisuutta lisäämällä voi puolestaan heikentää pienempipalkkaisten sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden mahdollisuuksia jatkokouluttautumiseen. Rahoitusvastuun siirtäminen tutkintokoulutuksista työnantajina toimiville kunnille ja hyvinvointialueille lisää kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä ja niistä aiheutuvia kustannuksia, mikä tulee ottaa huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden valtionrahoituksessa.

Valiokunta pitää hyvänä, että sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan perustuvan Hyvän työn ohjelman, joka sisältää sekä pitkän että lyhyen aikavälin toimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöpulan helpottamiseksi. Kehyskaudella ohjelman toteuttamiseen osoitetaan yhteensä 9 miljoonan euron kertaluonteinen määräraha. Ohjelma sisältää strategisessa tiekartassa 2022—2027 ehdotettuja henkilöstön riittävyys- ja saatavuuden turvaamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Valiokunta toteaa, että ohjelman tavoitteiden saavuttaminen edellyttää eri hallinnonaloilla ja niiden välisenä yhteistyönä tehtäviä toimenpiteitä liittyen muun muassa uudenlaisiin palvelujen toteutustapoihin (ml. digitaaliset ja liikkuvat palvelut sekä etäpalvelut), henkilöstön väliseen työnjakoon, alan veto- ja pitovoiman edistämiseen, rekrytoinnin laajentamiseen sekä tiedolla johtamiseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää myös välttämättömänä sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuspaikkojen lisäämistä. Valtion vuoden 2024 talousarvioesityksessä yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitetaan hallituskauden aikana yhteensä 41,3 miljoonan euron lisämääräraha uusiin aloituspaikkoihin. Vuoden 2024 osalta määräraha on suuruudeltaan 11,7 miljoonaa euroa. Lisäaloituspaikat kohdennetaan erityisesti työvoimapulasta kärsiville aloille, kuten varhaiskasvatukseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon aloille. Vuoden 2024 määräraha riittää kuitenkin vain noin 1 000 aloituspaikan lisäykseen ja sillä on henkilöstövajeeseen vain vähäinen vaikutus. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan (mm. StVL 3/2023 vp) korostanut, että sosiaali- ja terveydenhuollon aloituspaikkojen tarvetta tulee arvioida suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon eri ammattiryhmien työvoimapulaan sekä tulevaan työvoiman tarpeeseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

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

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitys).

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia ja ryhtyy tarvittaviin kohdennettuihin toimenpiteisiin, jos seurannassa ilmenee, että lakkauttamisella on huomattavia negatiivisia vaikutuksia työvoimapula-alojen henkilöstön saatavuuteen.

Helsingissä 10.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Hilkkä Kemppi kesk
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ville Merinen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Anne Rintamäki ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Oskari Valtola kok
jäsen Henrik Wickström r
varajäsen Kaisa Garedeu ps
varajäsen Jari Koskela ps
varajäsen Milla Lahdenperä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp
Eriävä mielipide 1 /kesk

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Keskusta ei kannata aikuiskoulutustuen lakkauttamista hallituksen esittämällä tavalla, koska tuen lakkauttaminen pahentaisi entisestään erityisesti naisvaltaisten sote-alojen ja varhaiskasvatuksen työvoimapulaa ja vaikeuttaisi lakisääteisten palveluiden järjestämistä. Keskusta esittää mallia, joka ottaa huomioon työvoimapulasta kärsivät alat, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon alan sekä kasvatus- ja opetusalan.

Keskusta ei kannata myöskään vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista hallituksen esittämällä tavalla. Keskusta esittää kehitettäväksi mallia nykyjärjestelmän pohjalta, joka kohdentaisi vuorotteluvapaan erityisesti läheis- ja omaishoidon tarpeisiin.

Keskusta jakaa hallituksen tavoitteen vahvistaa julkista taloutta lisäämällä työn kannustimia ja purkamalla työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja. Talous pitää laittaa kuntoon ja saada yhteiskunta kestäväälle pohjalle. Tämä siksi että meillä olisi hyvinvointivaltio myös tulevaisuudessa. Talouden kasvu ja työpaikat ovat kestävin ratkaisu Suomen velka- ja alijäämäongelmiin.

Keskusta näkee välttämättömänä, että työelämää pitää uudistaa. Uudistuksia pitää kuitenkin tehdä siten, että ne tapahtuvat oikeudenmukaisesti ja kokonaisvaikutustentarviointien pohjalta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen

Aikuiskoulutustuki on ollut osa sosiaali- ja terveysalaa vaivaavan osaajapulan ratkaisua. Keskusta ei kannata aikuiskoulutustukijärjestelmän lakkauttamista hallituksen esittämällä tavalla. Tuen lakkauttaminen pahentaisi entisestään erityisesti naisvaltaisten sosiaali- ja terveydenhuollon alan ja varhaiskasvatuksen työvoimapulaa ja vaikeuttaisi hyvinvointialueiden lakisääteisten palvelujen järjestämistä. Kunta- ja hyvinvointialoilla ammattitehtävät ovat säädeltyjä, ja niiden kelpoisuusehdot edellyttävät myös tutkintopohjaista lisä- ja täydennyskoulutusta. Lisäksi viime vuosina on lisätty julkisen sektorin henkilöstömitoituksia ja kelpoisuusehtoja tarkentavaa lainsäädäntöä, mikä puolestaan lisää alan tutkintojen suorittamisen tarvetta.

Työvoiman saatavuuteen ja hyvinvointiin vastaamiseksi erilaiset taloudelliset tuet hankkia uutta osaamista matalapalkkaisilla naisvaltaisilla aloilla ovat tärkeä väline. Etlan vuoden 2021 tutkimuksen mukaan aikuiskoulutustuen työllisyys- ja ansiovaikutukset ovat suurimmat sosiaali- ja terveysalalla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman Työvoimabarometrin (2023) mukaan eniten pulaa on lähihoitajista, sairaanhoitajista, sosiaaliryö erityisasiantuntijoista, varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista. Aikuiskoulutustukea käytetään juuri sote-, pelastus- sekä opetus- ja kasvatusalalla, joissa osaamisen kehittämisen tarve on suurinta.

Työllisyysrahaston tuoreen tilaston mukaan vuonna 2023 aikuiskoulutustukea hakeneiden määrä sote-alalla kasvoi verrattuna vuoteen 2022. Sote-alan osaamistaan kasvattavia tuensaajia oli vuonna 2023 yhteensä 10 801 henkilöä. Heistä sote-alan sisällä koulututtui 3 425 henkilöä ja toi-

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp Eriävä mielipide 1 /kesk

selta alalta sote-alalle kouluttautui 7 376 henkilöä. Sote-alalta toiselle alalle kouluttautuneita oli 2 218 henkilöä.

Vuonna 2023 opetus- ja kasvatusalalle kouluttautui yli 1 500 henkilöä, joista alan vaihtajien osuus oli 91 prosenttia. Myös näillä aloilla tarvitaan työn luonteen ja säädettyjen tehtävien vuoksi tutkintopohjaista lisä- ja täydennyskoulutusta, jolla omaa ammatillista osaamista laajennetaan tai syvennetään esimerkiksi lähihoitajasta sairaanhoitajaksi, sosionomista sosiaalityöntekijäksi tai varhaiskasvatuksen lastenhoitajasta varhaiskasvatuksen opettajaksi.

Keskustan mielestä aikuiskoulutustuki on ollut tärkeä keino edistää työssä jaksamista ja työurien pituutta. Aikuiskoulutustuki on tarjonnut vaikuttavan jatkuvan oppimisen väylän, joka on motivoinut etenemään työuralla, kehittymään oma-aloitteisesti sekä vähentämään kuormitusta nykyisessä työssä.

Keskusta pitää valitettavana, ettei hallituksen esityksen vaikutuksenarvioinneissa ole tuotu esille sitä, mikä vaikutus tuen lakkauttamisella olisi pätevyys ehdot täyttävän henkilöstön saatavuuteen eri toimialoilla eikä tuen lakkauttamisen vaikutuksia eri ammattialojen mahdollisuuteen nostaa omaa osaamis- ja koulutustasoa työuran aikana.

Aikuiskoulutustuki on mahdollistanut jo aiemmin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattitutkinnon omaaville henkilöille koulutustason nostamisen ja etenemisen alalla uusiin tehtäviin. Sosiaali- ja terveydenhuollon opintoihin sisäytyviä käytännön työelämässä tapahtuvia pitkiä harjoitteluja ei yleensä ole mahdollista suorittaa kokopäiväisen palkkatyössä työskentelyn ohessa. Keskusta pitää ongelmallisena, ettei hallituksen esityksessä ole mitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla turvataisiin aikuisten kouluttautuminen jatkossa. Siksi emme voi tukea hallituksen esitystä tämän muotoisena, vaan esitämme mallia, joka ottaa huomioon erityisesti säädeltyjen sosiaali- ja terveydenhuollon, kasvatusta ja opetusalojen erityistarpeet, ettei julkisen sektorin osaaajapula entisestään heikkene.

Keskusta näkee perusteet rajata ja kohdentaa aikuiskoulutustukea nykyistä tarkemmin. Tuen lakkautuksen sijaan tuen saamisen ehtoja tulee määritellä uudelleen esimerkiksi asettamalla tuensaa-jille yläikäraja ja alentamalla keskimääräistä tukitasoa. Keskustan tavoitteena on, että aikuiskoulutuksen tukitarve puolittuisi.

Vuorotteluvapaan lakkauttaminen

Keskusta ei kannata vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista hallituksen esittämällä tavalla, sillä esitetyt muutokset vaikuttaisivat kielteisesti läheis- ja omaishoitajiin sekä läheis- ja omaishoidon edellytyksiin.

Hoivan tarpeen määrällisen kasvun vuoksi läheis- ja omaishoidon edellytyksiä ei saisi heikentää. Orpon hallituksen tavoitteena on edistää läheis- ja omaishoidon sekä ansiotyön yhdistämistä, mutta esitetyt uudistukset ovat vastoin tätä tavoitetta.

Vuorotteluvapaa on mahdollistanut läheis- ja omaishoitoa. Se on tarjonnut taloudellisesti turvattuun mahdollisuuteen olla lyhytaikaisesti poissa ansiotyöstä ja keskittyä hoivaan esimerkiksi kuor-

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp
Eriävä mielipide 1 /kesk

mittavassa työ- ja/tai omaishoitotilanteessa. Vuorotteluvapaa on toiminut monille omaishoitajille henkireikäenä vaativassa ansiotyön ja läheis- ja omaishoidon yhteensovittamisessa, kun esimerkiksi perheen lapsi on sairastunut pitkäaikaissairauteen ja on tarvittu vanhemman läsnäoloa hoidon järjestämiseksi ja hoidon aikana, mutta vielä tätä yleisimmin keski-ikäisillä naisilla omien vanhempien tai appivanhempien hoivatilanteessa.

Työssäjaksaminen on työurien pidentämisen osalta keskeistä. Vuorotteluvapaalla on vuorottelijan työssäjaksamista ja työhyvinvointia edistäviä vaikutuksia. Myös sijaisten työllistymistä edistävä vaikutus avoimilla työmarkkinoille vuorotteluvapaasijaisuuden jälkeen on ollut merkittävä asia.

Keskustan mielestä vuorotteluvapaajärjestelmää tulisikin kehittää sen lakkauttamisen sijaan. Vuorotteluvapaajärjestelmä tulisi kohdentaa niille henkilöille, jotka haluavat yhteensovittaa läheis- ja omaishoidon vallitsevaan elämäntilanteeseensa esimerkiksi sairaan lapsen tai ikääntyneen läheisensä hoitamisessa. Keskusta haluaa edistää kaikkia keinoja vahvistaa läheis- ja omaishoitajuutta, sillä se on yhteiskunnalle kustannustehokasta, ja hoidettaville henkilöille inhimillinen, yleensä toivottu ratkaisu.

Ammattistipendin lakkauttaminen

Keskustan hyväksyy ammattistipendijärjestelmän lakkauttamisen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

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

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kaksi lausumaa. (Eriävän mielipiteen lausumaesitykset)

Eriävän mielipiteen lausumaesitykset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus kehittää nykyisen aikuiskoulutustukijärjestelmän tilalle mallin, joka huomioi erityisesti säädeltyjen sote-, kasvatus- ja opetusalojen erityistarpeet, ettei julkisen sektorin osajapula entisestään heikkene.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus kehittää nykyisen vuorotteluvapaanjärjestelmän tilalle mallin, joka kohdennetaan läheis - ja omaishoidon tarkoitukseen.

Helsingissä 10.4.2024

Hilkka Kemppi kesk
Hanna-Leena Mattila kesk

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp
Eriävä mielipide 2 /vas, sd, vihr

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Hallitus on päättänyt esittää lakkautettavaksi aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan arvioimatta käytännössä lainkaan toimien vaikutusta sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapulaan sekä alan veto- ja pitovoimaan. Tämä siitä huolimatta, että valiokunnalle esitettyjen arvioiden mukaa aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi olla erittäin kielteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon ennestäänkin haastavaan tilanteeseen.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen on useissa lausunnoissa arvioitu vaikeuttavan työvoiman saatavuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä heikentävän alan pito- ja vetovoimaa. Työvoiman saatavuuden vaikeutuminen voi osaltaan nostaa kustannuksia ja vaarantaa lakisääteisten julkisten palveluiden saatavuuden. Sekä työntekijä- että työnantajajärjestöt ovat ilmaisseet vakavan huolensa aikuiskoulutustuen lakkauttamisen seurauksista hyvinvointialueilla ja kunnissa. Tuki on järjestöjen mukaan parantanut henkilöstön saatavuutta, lisännyt työllistymisen edellytyksiä alanvaihtajille, tukenut jatkuvaa oppimista ja edistänyt työssä jaksamista. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien mukaan tuen lakkauttamisella voi olla jopa kriittisiä vaikutuksia henkilöstön saatavuuteen.

Työllisyysrahaston tilastojen perusteella vuonna 2023 aikuiskoulutustuki toi sote-alalle merkittävästi enemmän uusia ihmisiä kuin vei alalta pois. Sosiaali- ja terveystalalla opiskeli yhteensä 10 801 aikuiskoulutustuen saajaa. Heistä 64 prosenttia (7 376 henkilöä) kouluttautui toiselta ammattialalta sosiaali- ja terveystalalle ja 36 prosenttia (3 425 henkilöä) oli sosiaali- ja terveystalalan jatkokouluttajia. Sote-alalta toiselle alalle kouluttautuvia oli vuonna 2023 yhteensä 2 218, jolloin positiivinen nettovaikutus sote-alalle oli yli 5 000 henkilöä vuodessa.

Luvut poikkeavat rajusti hallituksen esityksessä käytetyistä luvuista, jotka ovat edelliseltä vuodelta 2022 ja joissa on käytetty erilaista tilastointitapaa. On myös huomioitava, että edellä kuvattu nettolaskenta ei ota huomioon sitä, että osa muulle alalle kouluttautuneista henkilöistä olisi voinut joka tapauksessa hakeutua pois sote-alalta tai vastentahtoisesti alalle jäädessään altistua pitkille sairauspoissaoloille ja työkyvyttömyydelle. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei siis vahvista alan pitovoimaa vaan päinvastoin todennäköisesti heikentää sitä. Tätä korostaa se, että myös alalla jatkokouluttautumisen mahdollisuus viedään pois.

Aikuiskoulutustuen mahdollisesti korvaavan mallin sisältö ei ole toistaiseksi selvillä, ja ennakkotietojen mukaan malli voisi tulla voimaan vasta vuonna 2027, jolloin se ei auttaisi akuuttiin työvoimapulaan. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat todenneet, etteivät ne pysty työnantajina kantamaan suurempaa rahoitusvastuuta kokonaisia tutkintoja edellyttävistä koulutuksista. On selvää, että myöskään lainapainotteiset mallit eivät tosiasiallisesti mahdollista yhtä laajaa kouluttautumista työvoimapula-aloille, kuin mitä aikuiskoulutustuki on mahdollistanut. Vaikka aikuiskoulutustuen lakkauttamista ei voi ylipäätään pitää perusteltuna, olisi vähimmäisvaatimus saattaa samanaikaisesti uskottava korvaava malli voimaan.

Valiokunnan lausunto StVL 3/2024 vp
Eriävä mielipide 2 /vas, sd, vihr

Myös hallituksen esitykseen sisältyvä ammattitutkintostipendin lakkauttaminen kohdistuu voimakkaasti sosiaali- ja terveysalalle, sillä stipendejä on myönnetty vuosina 2022—2023 eniten kaikista tutkinnoista sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon suorittaneille. Työllisyysrahaston vuonna 2023 tekemän kyselyn mukaan 34,8 prosenttia ammattitutkintostipendin saaneista koki stipendin vaikuttaneen opintojen loppuun saattamiseen suuresti tai erittäin suuresti. Stipendi ollaan lakkauttamassa suhteellisten vähäisten taloudellisten säästöjen perusteella ilman kunnollista tietopohjaa sen vaikutuksista tai mahdollisten korvaavien toimien selvittämistä.

Lakkautettavaksi esitetään myös vuorotteluvapaata, jota sitäkin käytetään eniten sosiaali- ja terveysalalla sekä kasvatusalalla. Näillä työvoimapulasta kärsivillä ja usein kuormittavilla aloilla vuorotteluvapaa on ollut tärkeä keino tukea työssäjaksamista ja ehkäistä loppuun palamista. Vuorotteluvapaan lakkauttaminen uhkaa johtaa etenkin ikääntyneiden työntekijöiden keskuudessa sairauspoissaolojen ja ennenaikaisten eläköitymisten lisääntymiseen. Lakkauttamista on ylipäättään vaikeaa perustella työllisyyden näkökulmasta, sillä työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan vuorotteluvapaan sijaisuus on ollut myös kaikkein tehokkain työvoimapolitiittinen aktiivitoimi, kun tarkastellaan työllistymistä avoimille työmarkkinoille kolme kuukautta sijaisuuden jälkeen.

Hallituksen esitystä perustellaan etupäässä julkisen talouden vahvistamisella, vaikka arvioidut säästöt kohdistuvat lähes kokonaan Työllisyysrahaston eivätkä valtion menoihin. Mikäli säästöt johtavat vastaavansuuruiseen työttömyysvakuutusmaksun alentumiseen, ei julkinen talous kuitenkaan tosiasiallisesti vahvistu päätöksien seurauksena. Mikäli aikuiskoulutustuen lakkautus pahentaa sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapolitikkaa, kuten sekä työnantajat että asiantuntijat ovat arvioineet, uhkaa tämä päinvastoin heikentää myös julkista taloutta. Monen hallitusohjelman heikennyksen tavoin aikuiskoulutustuen, vuorotteluvapaan ja ammattitutkintostipendin lakkauttaminen heikentää etenkin naisten asemaa, sillä kunkin tukimuodon saajista selvä enemmistö on ollut naisia. Myös esityksestä mahdollisesti seuraava työvoimapolitiittinen pahentuminen heikentää erityisesti naisvaltaisten alojen tilannetta. Näin ollen myös esityksen tasa-arvovaikutukset ovat kielteisiä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 10.4.2024

Li Andersson vas
Ilmari Nurminen sd
Krista Kiuru sd
Ville Merinen sd
Bella Forsgrén vihr