

**Hallituksen esitys eduskunnalle aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskeväksi lainsäädännöksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki sekä muutettaviksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyyskassalakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annettua lakia sekä opintotukilakia. Lakien kumoamisen tarkoituksena on lakkauttaa aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaajärjestelmä. Lisäksi tehtäisiin 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.

Ehdotetut lait ovat pääosin tarkoitetut tulemaan voimaan 1.8.2024. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 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 tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
PERUSTELUT .....	5
1 Asian tausta ja valmistelu .....	5
1.1 Tausta .....	5
1.2 Valmistelu .....	5
2 Nykytila ja sen arviointi .....	6
2.1 Aikuiskoulutustuki .....	6
2.1.1 Aikuiskoulutustukijärjestelmä .....	6
2.1.2 Aikuiskoulutustuen saajat .....	8
2.1.3 Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät .....	10
2.1.4 Aikuiskoulutustuki ja opintojen aikainen toimeentulo .....	14
2.1.5 Aikuiskoulutustuki ja nykytilan arviointi .....	15
2.2 Ammattitutkintostipendi .....	18
2.3 Vuorotteluvapaa .....	19
2.3.1 Vuorotteluvapaa ja vuorottelukorvaus .....	19
2.3.2 Vuorotteluvapaata koskeva nykytilan arviointi .....	29
2.4 Aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorottelukorvauksen toimeenpano .....	31
3 Tavoitteet .....	31
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	32
4.1 Keskeiset ehdotukset .....	32
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	32
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	32
4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan .....	32
4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin .....	43
4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen .....	44
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	50
4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo .....	50
4.2.2.2 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa .....	51
4.2.3 Vaikutus organisaatioihin .....	51
4.2.3.1 Johdanto .....	51
4.2.3.2 Työllisyysrahasto .....	51
4.2.3.3 Työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos .....	51
4.2.3.4 Työvoimaviranomainen .....	52
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	52
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	52
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	53
6 Lausuntopalaute .....	55
6.1 Aikuiskoulutustuki .....	55
6.1.1 Yleiset aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevat lausunnot .....	55
6.1.2 Eräitä henkilöryhmiä koskevat lausunnot .....	56
6.1.3 Työvoimapula-aloja koskevat lausunnot .....	57
6.2 Ammattitutkintostipendi .....	58
6.3 Vuorotteluvapaa .....	59

6.3.1 Yleiset vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevat lausunnot .....	59
6.3.2 Eräitä henkilöryhmiä koskevat lausunnot.....	59
6.4 Esityksen vaikutukset .....	60
6.4.1 Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen .....	60
6.4.2 Vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen	60
6.4.3 Vaikutukset sosiaalivakuutusmaksuihin .....	61
6.4.4 Aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkautuksen vaikutukset osaamiseen, tuottavuuteen, opiskelumahdollisuuksiin ja hyvinvointiin .....	62
6.4.5 Vaikutukset yrityksiin ja toimeenpanijoihin.....	63
6.5 Voimaantulo ja soveltaminen .....	64
6.6 Muuta lausuntopalautteesta .....	65
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	65
7.1 Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta .....	65
7.2 Laki vuorotteluvapaalain kumoamisesta .....	66
7.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta.....	66
7.4 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....	66
7.5 Työttömyysturvalaki .....	67
7.6 Työttömyyskassalaki .....	67
7.7 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä.....	67
7.8 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta .....	67
7.9 Opintotukilaki .....	67
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	68
9 Voimaantulo .....	68
10 Toimeenpano ja seuranta.....	70
11 Suhde muihin esityksiin .....	70
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä .....	71
11.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	71
12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys.....	71
12.1 Tausta.....	71
12.2 Yhdenvertainen kohtelu.....	71
12.3 Taannehtivuus.....	72
12.4 Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan .....	73
12.5 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus .....	77
12.6 Yhteenveto .....	77
LAKIEHDOTUKSET .....	79
1. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta .....	79
2. Laki vuorotteluvapaalain kumoamisesta .....	80
3. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....	81
4. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta .....	83
5. Laki työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n muuttamisesta .....	84
6. Laki työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta .....	85
7. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta .....	86

8. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta .....	88
9. Laki opintotukilain muuttamisesta .....	89
LIITE .....	91
RINNAKKAISTEKSTIT .....	91
3. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta .....	91
4. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta .....	94
5. Laki työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n muuttamisesta .....	96
6. Laki työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta .....	98
7. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta .....	99
8. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta .....	102
9. Laki opintotukilain muuttamisesta .....	103

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

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

Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien vaikuttavuutta on arvioitu opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä vuonna 2023.<sup>1</sup> 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. Jatkovaa oppimista tuetaan yhteiskunnassa myös muilla kysyntä- ja tarjontapuolen toimenpiteillä.

Arvioiduista 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.

#### **1.2 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 hyvinvointialuetyöntajat KT:llä, Suomen Yrittäjät ry:llä ja Työllisyysrahastolla sekä Kansaneläkelaitoksella sekä työttömyyskassojen edustajilla on ollut mahdollisuus kommentoida esitystä. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla 12.12.2023 – 5.1.2024. Lausunnon antoi 79 tahoja.

---

<sup>1</sup> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164739>

Lainsäädännön arviointineuvoston esitysluonnoksesta antama lausunto on luettavissa osoitteessa: <https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Aikuiskoulutustuki**

#### **2.1.1 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 eräksi 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 väestöosan 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 (531/2017), 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 tarkoitettulla 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. Työssäoloaikausien lukumäärä saadaan jakamalla kunkin kalenterivuoden ansiot euroina luvulla 940. Kalenterivuosi kohtainen

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. Opintosuoritusten 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, täytyvätkö tukioikeudelle säädetty 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 sovitellussa 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 2024 yrittäjälle maksettava aikuiskoulutustuen määrä on 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.

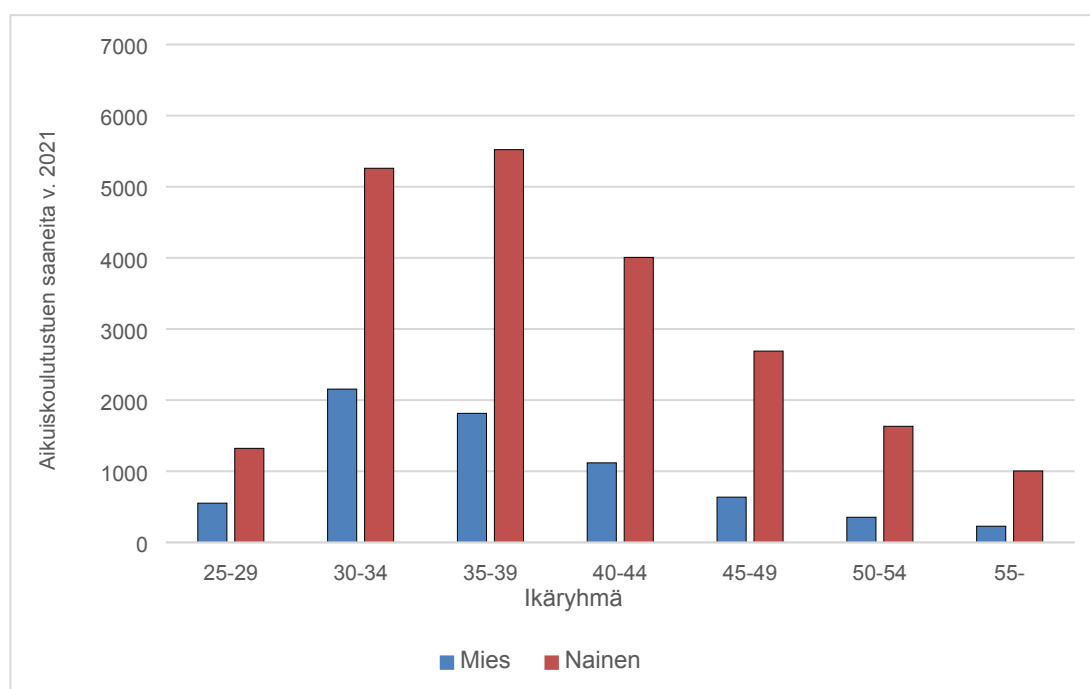
Aikuiskoulutustukea koskevia säännöksiä uudistettiin 1.8.2020 lukien. Uudistuksen tavoitteena oli erityisesti lisätä työn ohella tapahtuvaa opiskelua. Lisäksi uudistuksen tavoitteena oli kannustaa myös matalasti koulutettuja ja/tai matalapalkka-aloilla työskenteleviä työuran aikaiseen opiskelemiseen 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.

## 2.1.2 Aikuiskoulutustuen saajat

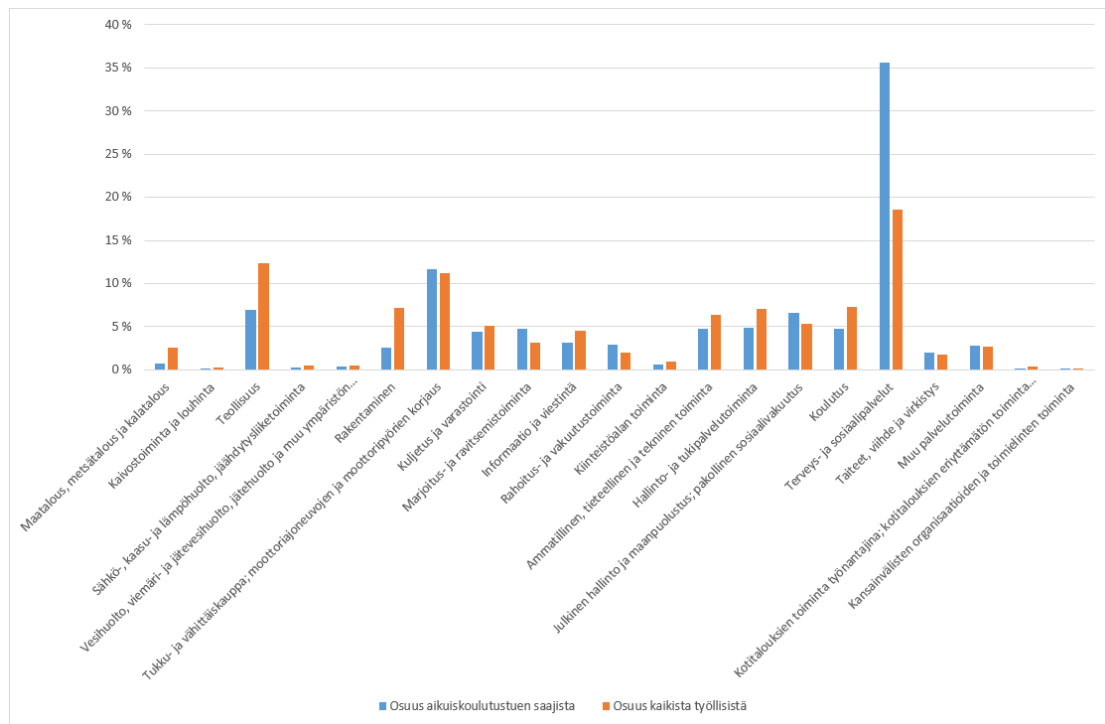
Vuonna 2022 aikuiskoulutustukea maksettiin 30 124 henkilölle. Tukea maksettiin yhteensä 177,9 miljoonaa euroa. Tuensaajista naisia oli 76 prosenttia ja miehiä 24 prosenttia. Maksetuista tuista naiset saivat 74 prosenttia ja miehet 26 prosenttia. Alla olevassa kuvassa esitetään tuensaajien sukupuoli- 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 (alla oleva kuva), 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.

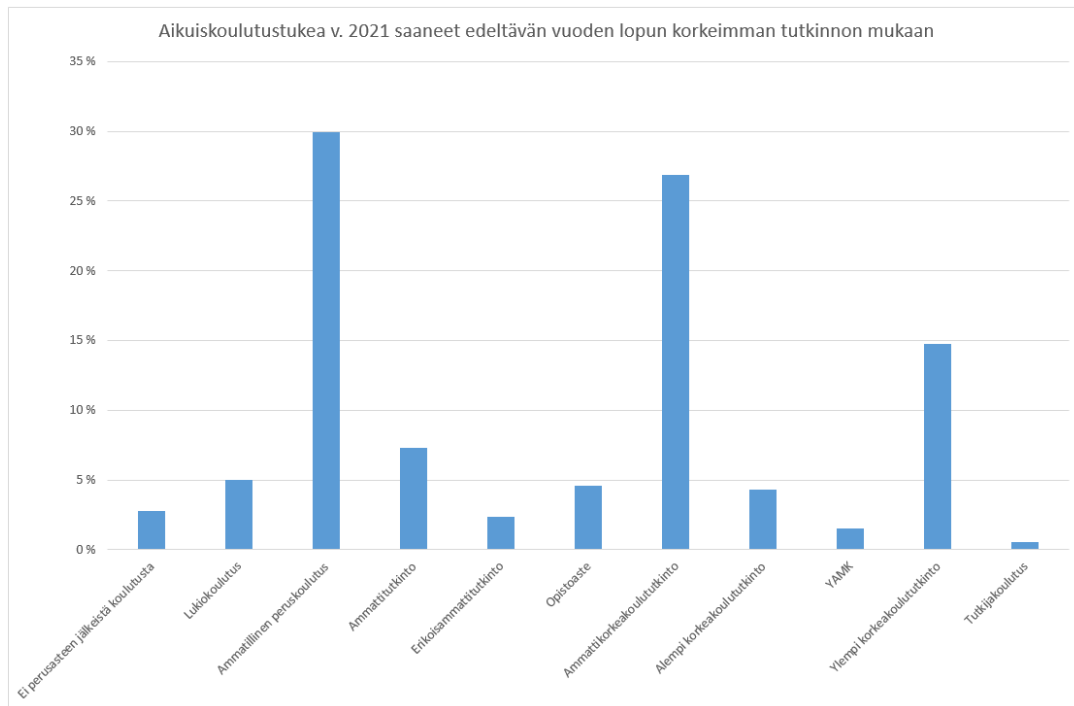




### 2.1.3 Aikuiskoulutustuki ja koulutussiirtymät

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 lisätai 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 kuvassa 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 opiskelijavuosiaineistoihin, jota on täydennetty korkeakoulujen VIRTAtietovarannon 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. Sairaanhoidajista noin joka kuudes ja sosiaalialan sosionomeista noin joka viides on saanut valmistumista edeltävinä vuosina aikuiskoulutustukea.

	Nimike	Tutkinno n suorittan eita	Aikuiskoulutust ukea saaneiden osuus	Aikuiskoulutust ukea 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); palo esimies	39	90 %
	Hätäkeskuspäivystäjien tutkinto	35	51 %
	Luonto- ja ympäristöalan perustutkinto	311	26 %
	Kalatalouden perustutkinto	20	25 %

	Puutarha-alan perustutkinto; puutarhatalouden pt	457	22 %
Ammattikorkeakoulututkinto	Geronomi	135	53 %
	Terveystieteiden maisteri	429	46 %
	Yhteiskuntat. maist., sosiaalitieteet	539	23 %
	Maisema-arkkitehti	20	25 %
	Kasvatust. maist., aikuiskasvatus	61	23 %
	Hallintot. maist., hallintotieteet	301	22 %
	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.

#### 2.1.4 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 enimmäiskesto 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 valtioneuvoston päätöksen mukaiseen opintotakaukseen. Opintolainan valtioneuvoston määrää tukikuukautta kohden on aikuiskoulutustukea saavalla 650 euroa. Aikuiskoulutustukea saavalle opintolainan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti hakemuskuukautta edeltävän kuukauden alusta lukien. Aikuiskoulutustuen saaja hakee opintolainan pankista ja sopii lainehdoista ja laina takaisinmaksusta pankin kanssa kuten muutkin opintolainan lainataukausen 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 valtioneuvoston takauksen.

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 2022/2023

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 terveystieteiden korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa on merkittävä määrä harjoittelua, joka ei välttämättä ole palkallista.

### 2.1.5 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)<sup>2</sup>. Valikoitumisongelma tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että ihmiset, jotka jäävät opintovapaalle aikuiskoulutustuen turvin ovat erilaisia kuin he, jotka eivät päästä 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

---

<sup>2</sup> <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvanti/kausaalipaattely/kausaalipaattely/>

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. Molemmista tarkasteluista 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 merkittävää 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 urapolkua. Noin 38 % tuensaajista opiskelee kasvatustieteiden tai terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta, ja tietyissä näiden alojen koulutusohjelmissä merkittävä osuus valmistuneista on saanut opintojensa aikana aikuiskoulutustukea.

## **2.2 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: 2023:13)<sup>3</sup>. 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

---

<sup>3</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13.

## 2.3 Vuorotteluvapaa

### 2.3.1 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 sosiaalikululuina 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 työhistoriaavaatimus 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 työssäoloaika 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 täytyminen 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.

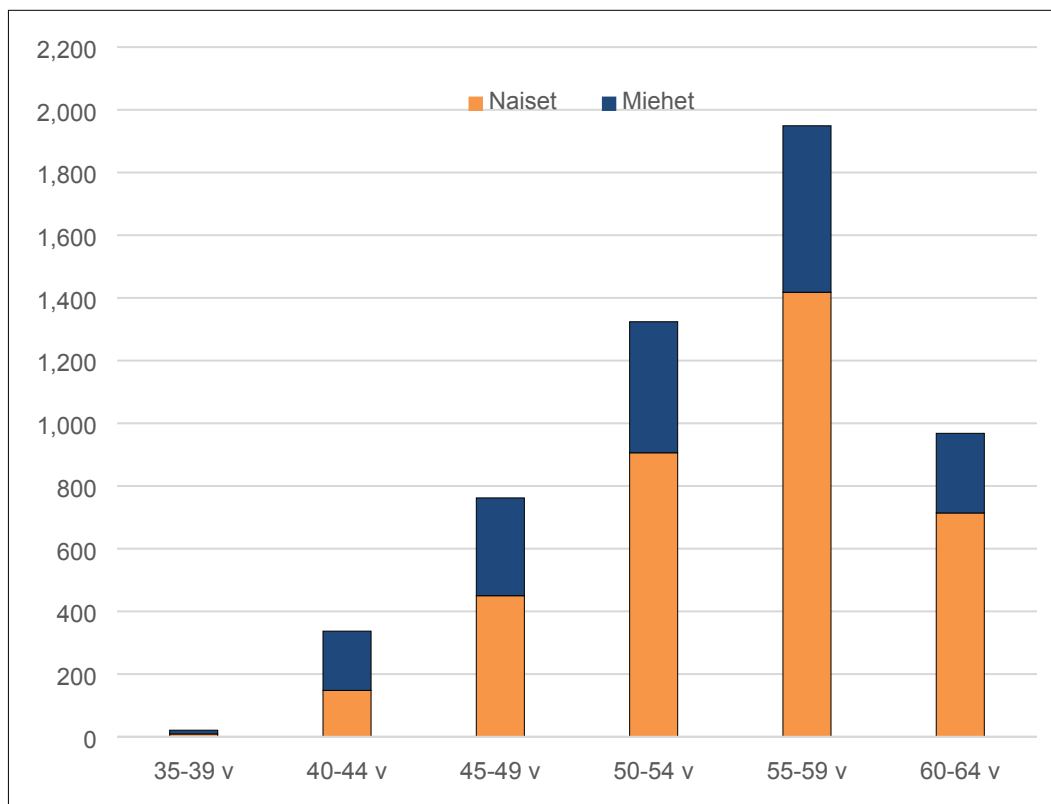
Vuorotteluvapaan käyttö on vähentynyt viimeisen 10 vuoden aikana merkittävästi. Vuonna 2012 vuorottelukorvausta sai noin 20 700 henkilöä. Vuonna 2022 vuorottelukorvausta maksettiin 457 000 päivästä noin 5 400 henkilölle.<sup>4</sup> Keskimäärin etuutta maksettiin 1 270 euroa per korvattava kuukausi. Vuorotteluvapaalle jäi vuoden aikana noin 4 100 henkilöä.

Vuorotteluvapaan pitäminen painottuu vanhempiin ikäluokkiin, sillä vuorotteluvapaajärjestelmään sisältyy vuorottelijaa koskeva työhistoriavaatimus<sup>5</sup>. Kuvassa 1 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.

---

<sup>4</sup> Vuorottelukorvausta maksettiin vuodessa keskimäärin noin 4 kuukautta per etuudensaaja: 457 000 / 21,5 / 5 400 eli noin 3,94 kuukautta per etuudensaaja.

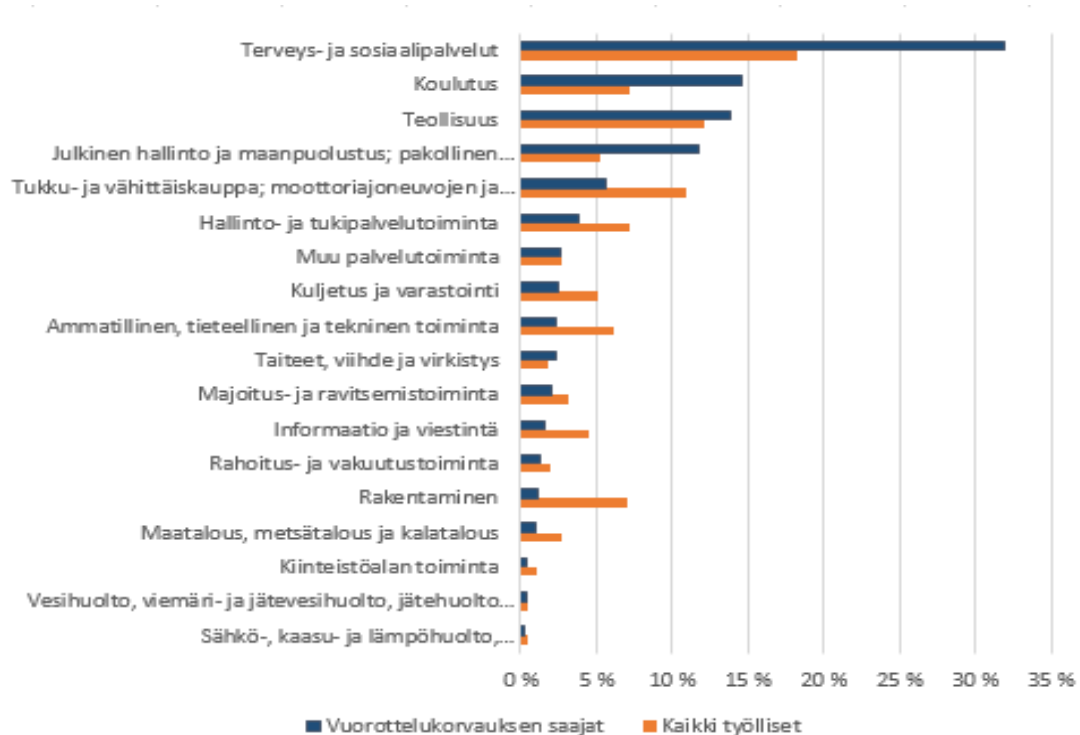
<sup>5</sup> Vuorotteluvapaalain 4 §: Vuorotteluvapaan edellytyksenä on, että henkilö on hankkinut työssäoloaikaa ennen vuorotteluvapaan alkamista vähintään 20 vuotta. Jos henkilö on aiemmin saanut vuorottelukorvausta, työssäoloaikaa on oltava vähintään viisi vuotta edellisen vuorotteluvapaan päättymisestä.



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

Vuorotteluvapaa painottuu tietyille toimialoille, etenkin terveys- ja sosiaalipalveluihin ja koulutukseen. Kuvassa 2 nähdään, että vuorottelukorvausta vuonna 2021 saaneista noin kolmannes työskenteli terveys- ja sosiaalialalla, kun kaikista työllisistä osuus oli noin 18 prosenttia. Vastaavasti koulutusalaalla työskenteli noin 15 prosenttia vuorottelukorvauksen saaneista, mikä on noin kaksinkertainen osuus kaikkiin työllisiin verrattuna.

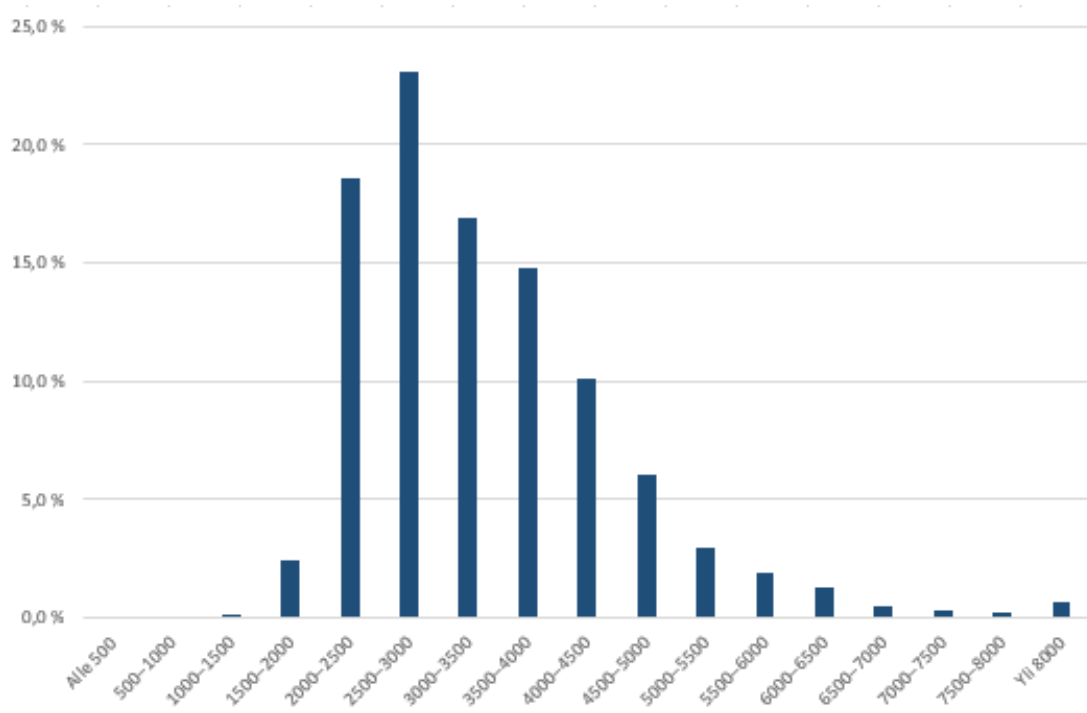




Kuva 2: Vuorotteluvapaakorvausta vuonna 2021 saaneiden päätyösuhteen toimiala vuoden 2020 lopussa.

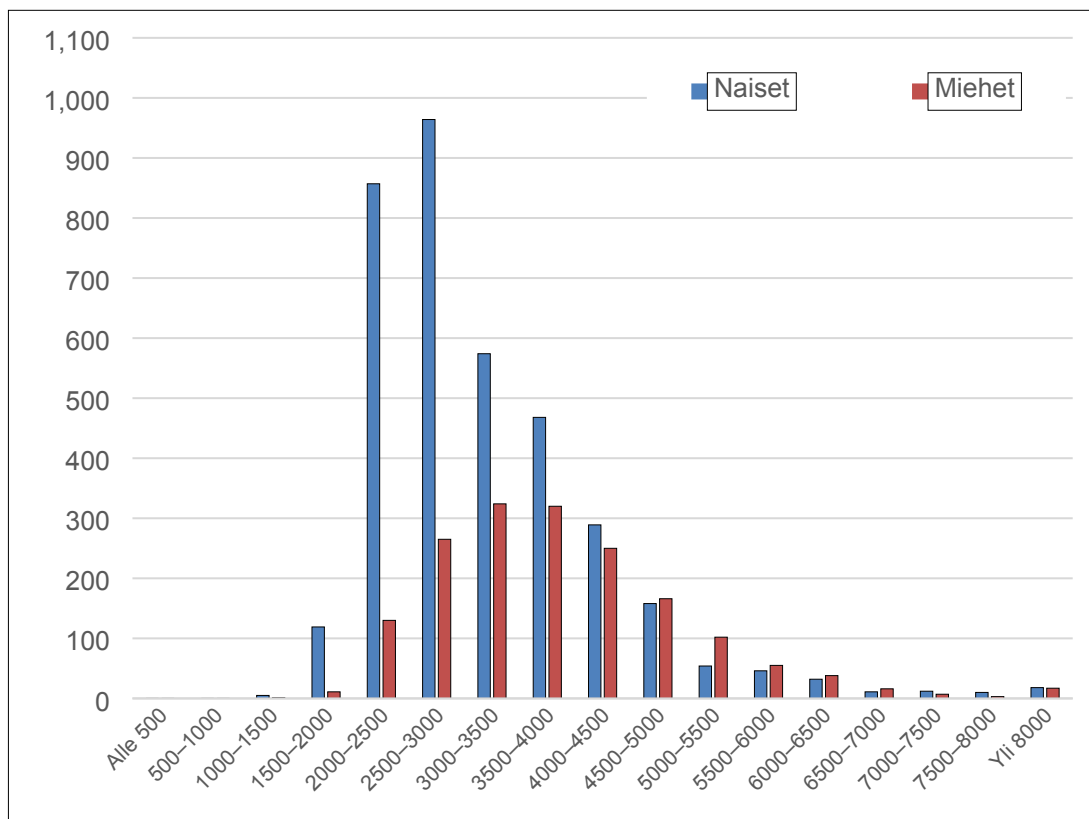
Kuva sisältää toimialat, joilla vuorottelijoita oli yli 10 henkilöä. Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto 2020, tulorekisteri 2021.

Vuorotteluvapaakorvausten perustepalkoista on tietoa kassaan kuuluvien jäsenten osalta. Kansaneläkelaitoksen tilastojen perusteella vuonna 2022 etuudensaajista 99,4 prosenttia sai ansioperusteista vuorottelukorvausta. Kuvasta 3 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

Kuva 4 havainnollistaa vuorottelukorvausta saaneiden lukumäärää perustepalkan ja sukupuolen mukaan.

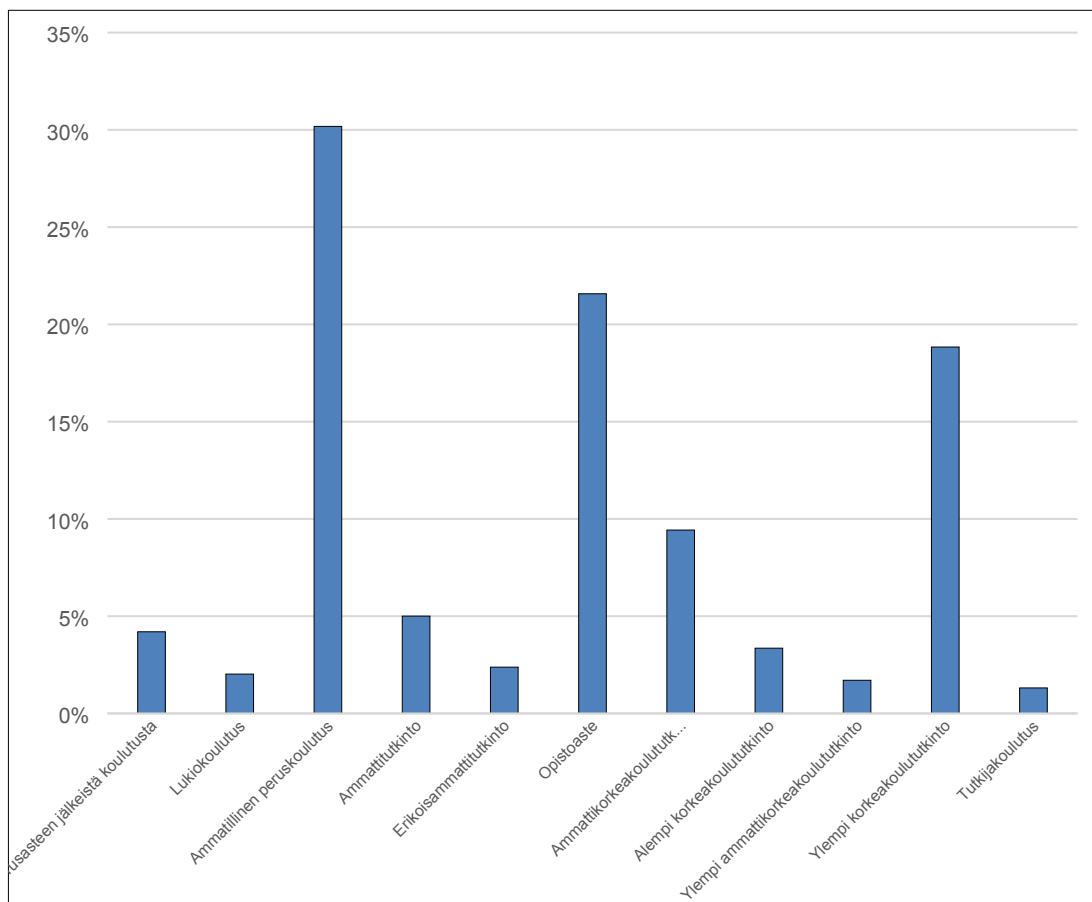


Kuva 4: Ansioperusteista vuorotteluvapaakorvausta saaneiden lukumäärä perustepalkan ja sukupuolen mukaan vuonna 2022. Lähde: Finanssivalvonta

Kuvasta havaitaan, että vuorotteluvapaakorvauksen saajat olivat vuonna 2022 tyypillisimmin naisia, jotka ansaitsivat noin 2 000–3 000 euroa kuukaudessa.<sup>6</sup> Vuorotteluvapaata pitävien miesten perustepalkat olivat keskimäärin naisia korkeammat. Noin 54 prosenttia naisista ansaitsi alle 3 000 euroa kuukaudessa, kun miehillä vastaava osuus oli 24 prosenttia.

Kuvassa 5 on kaikkien vuorottelukorvausta vuonna 2022 saaneiden henkilöiden korkein tutkinto vuoden 2021 lopussa.

<sup>6</sup> Noin 34 prosenttia kaikista ansioperusteista vuorottelukorvausta saaneista oli 2 000–3 000 euroa ansainneita naisia.



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.

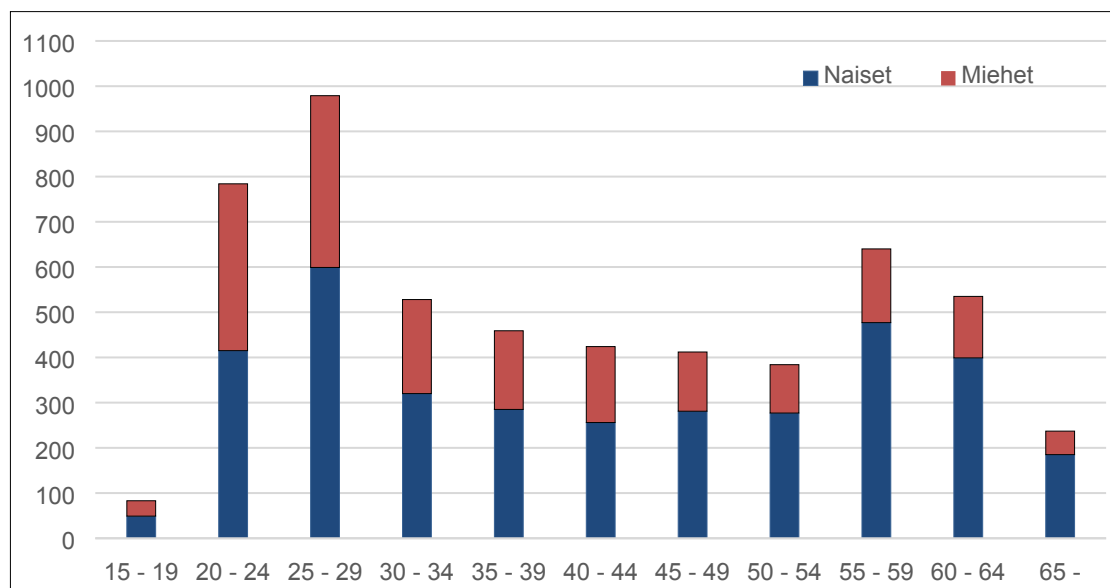
Noin 21 prosentilla vuorottelukorvausta vuonna 2022 saaneista oli alle 18-vuotiaita lapsia taloudessa vuoden 2021 lopussa. Alle 7-vuotiaita lapsia oli 3,1 prosentilla vuorottelukorvausta saaneista, ja alle 3-vuotiaita lapsia oli vajaalla prosentilla.

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)<sup>7</sup> 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 käyttöön: tärkeimmäksi syyksi vuonna 2003 aloittaneiden osalta mainittiin halu pitää taukoa työelämästä (21%), lisäaikaa perheelle (lastenhoito tms.) (17%), lisäaikaa harrastuksille, matkustelulle, virkistytymiselle (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 harkitseamia 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. Kuvassa 6 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.

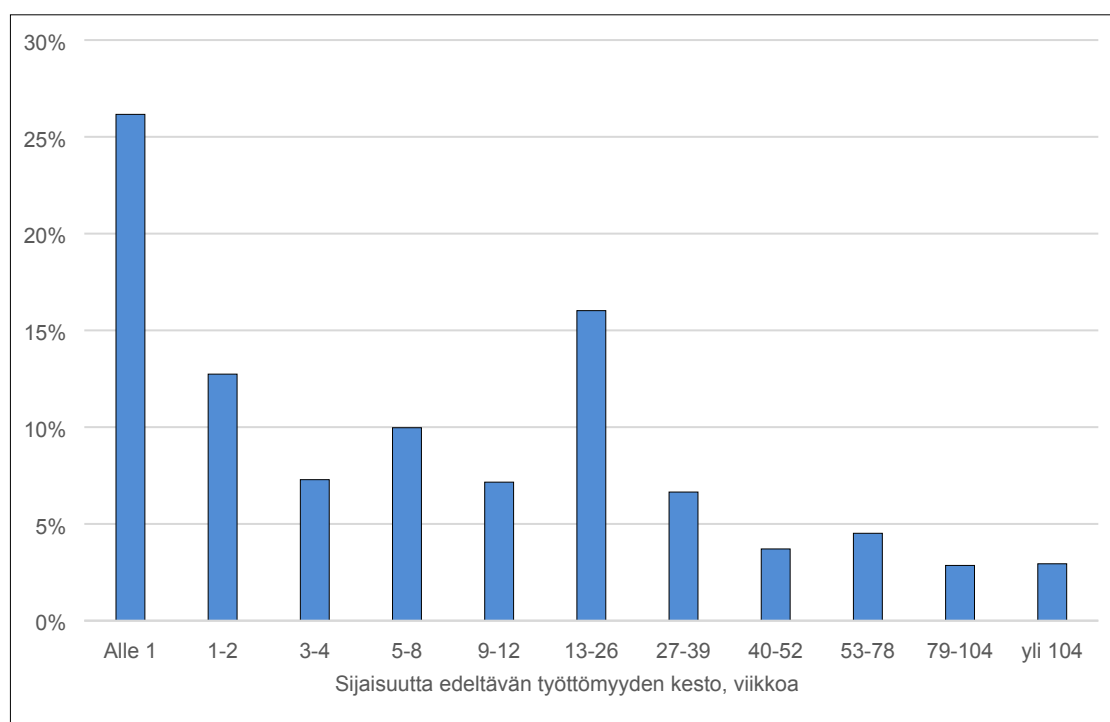


Kuva 6: Vuorotteluvapaasijaisten lukumäärä iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2022. Lähteet: Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilasto, Tilastokeskus

<sup>7</sup> Nätti, Manninen, Väisänen, Anttila, ”Vuorotellen virkeäksi”, Vuorotteluvapaan seuranta tutkimus, Työpoliittinen tutkimus 279, Työministeriö 2005

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 keston liittyvää vaatimusta aiemmalta 14 kuukauden ajanjaksolta.

Kuvassa 7 on tiedot sijaisten työttömyyden kehosta välittömästi ennen sijaisuutta vuonna 2022. Työttömyyden keston liittyvien tilastojen tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että sijaisuutta edeltävän työttömyyden kesto ei havaita kaikille sijaisille. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoista poimitut tiedot havaitaan noin 2 350 henkilölle.<sup>8</sup>



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

<sup>8</sup> Vuorotteluvapaan aloitti noin 4 100 henkilöä vuonna 2022 eli sijaisuutta edeltävä työttömyys havaitaan noin 57 prosentille sijaisista.

ollut työttömänä alle 4 viikkoa. 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.

### 2.3.2 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 voi vaikuttaa negatiivisesti tuottavuuteen verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö ei pidä taukoa. Tauon pitäminen voi siten vaikuttaa työllisyyttä ja palkkaa laskevasti.

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<sup>9</sup>). 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)<sup>10</sup> 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 verrokkit 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

---

<sup>9</sup> 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 1123–1167.

<sup>10</sup> Junka, Korkeamäki, Rokkanen, Uusitalo, 2009, "Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset", Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2009

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 aikana 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. Lisäksi vuorottelijoiden tulot jäivät verrokkiryhmää alhaisemmaksi vuorottelujakson jälkeen. Tutkijat eivät löydä tilastollisesti merkitsevää eroa vuorottelijoiden ja verrokkien sairauspoissaolojen 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)<sup>11</sup>. 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.<sup>12</sup> Junkan ym. (2009) tulosten perusteella vuorotteluvapaasijaisuus kuitenkin nopeutti työllistymistä, sillä sijaisuuden alkaminen nosti sijaisten työllisyyttä sijaisuuden alkamisvuonna.<sup>13</sup> 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)<sup>14</sup> tutkivat vastaavaa järjestelmää Ruotsissa. Vuosina 2002–2004 toimineen ohjelman tarkoituksena oli subventoida taukoa työelämästä 3–12 kuukauden ajaksi. Tutkijat hyödyntävät vaikutusarviossaan ohjelman rahoitukseen liittyvää piirrettä, jossa vuorottelukorvauksiin on budjetoitu vuositasolla kiinteä määrä, minkä seurauksena vain osalle hakijoista on mahdollista 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 sairauspoissaoloihin. Tulosten mukaan vuorottelulla ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työllisyyteen kaikkien vuorottelijoiden joukossa, mutta tutkijat havaitsivat yli 60-vuotiaiden

<sup>11</sup> Tuomaala, 2021, ”Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2019”, TEM-analyysijä 107/2021

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Tutkimusaineistoon sisältyy vain yli 2 viikkoa sijaisuutta ennen työttömänä olleet sijaiset.

<sup>14</sup> Nordström Skans, Liljeberg, 2014, “The wage effects of subsidized career breaks”, *Empirical Economics*, Issue 2/2014



ryhmässä negatiivisen vaikutuksen työllisyyteen. Negatiivinen vaikutus työllisyyteen johtuu eläkkeelle hakeutumisesta.

Hartman ym. (2010)<sup>15</sup> hyödyntävät kaltaistamismenetelmää tutkiessaan Ruotsin vuorotteluvapaajärjestelmään liittyvän sijaisuuden vaikutusta myöhempään työllisyyteen. Sijaisuudet olivat 3–12 kuukauden määräaikaista työsuhteita. Keskimäärin työsuhteet olivat 10 kuukauden mittaisia eli suurin osa työsuhteista sijaitti vaihteluvälin yläpäässä. Keskimäärin sijaisuus vähensi työttömyyspäivien lukumäärää verrattuna verrokkiryhmään. Vaikutus oli noin 22 päivää vähemmän työttömyyttä sijaisuutta seuraavan vuoden aikana.

## **2.4 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 Kansaneläkelaitoksen 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 Kansaneläkelaitoksesta.

## **3 Tavoitteet**

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on sitouduttu julkisen talouden menojen sopeuttamiseen hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tähän pääsemiseksi hallitus on sitoutunut pysyviä säästöjä tuoviin tai maksutuloja lisääviin

---

<sup>15</sup> Hartman, Liljeberg, Nordström Skans, 2010, “Stepping-stones, dead-ends, or both? An analysis of Swedish re-placement contracts”, *Empirical Economics* 38, 645–668

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 vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä. 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.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 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 31.7.2024. Tuen saamisen edellytyksenä olisi, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Tukea olisi mahdollista saada vuoden 2025 loppuun asti. Opinnot olisi tullut aloittaa tosiasiallisesti 31.7.2024 mennessä.

Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.7.2024 mennessä suoritettun tutkinnon perusteella.

Vuorotteluvapaan voisi aloittaa 31.7.2024 mennessä. Tähän mennessä vapaan aloittaneilla olisi oikeus pitää vuorotteluvapaata 180 kalenteripäivän enimmäismäärä. Jotta vuorotteluvapaa katsottaisiin aloitetuksi 31.7.2024 mennessä, vuorottelusopimus olisi toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle ja vuorotteluvapaan sijaisen työsopimuksen alkamispäivä tulisi olla viimeistään 31.7.2024.

### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

#### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

##### **4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan**

###### *Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen*

Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentää nykylainsäädännön puitteissa siihen oikeutettujen käytävissä 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 käyttämällisyyksiä eri elämäntilanteissa. Opintojen aikaisen toimeentulon tukeminen julkisista varoista muodostaa vain osan opintoihin kohdistuvasta julkisesta tuesta. Merkittävien 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 takaama pankkilainaa eli järjestelmään sisältyy myös opiskelijan omarahoitusosuus. Opintolainan valtioneuvoston määrä on 650 euroa kuukaudessa. Elokuun 2023 alusta lukien opintorahan määrä on 279,38 euroa kuukaudessa. Alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalla on oikeus huoltajakorotukseen, joka on 1.1.2024 lukien 141,63 euroa kuukaudessa. Siten lasta huoltavan opintoraha on 1.1.2024 lukien yhteensä 421,01 euroa kuukaudessa. Valtioneuvoston enimmäismäärä nousee 1.8.2024 lukien 850 euroon kuukaudessa (L1201/2023).

Opintotuesta 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 vuositulo on tällöin 18 720 euroa (9 kk x 1 040 e + 3 kk x 3 120 e), jolloin tuloja voi olla 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 aikuiskoulutustukea voi kuitenkin saada opintotukea joustavammin. Opintotukea voi saada avoimen korkeakoulun opintoihin, vain jos opiskelijalla on korkeakoulututkinnon suoritusoikeus. 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. tuloajan, 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 opintolainan valtiontakauksen määrän nousu 650 eurosta 850 euroon kuukaudessa 1.8.2024 alkaen, ja opintorahan huoltajakorotuksen 30 euron suuruinen korotus 1.1.2024 alkaen.

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 puoliset 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 kuukaudesta 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 täyden opintovapaan ajalta nostaa 4 kuukautta opintotukea eli yhteensä 1 118 euroa opintorahaa, ja 8 kuukauden puolittaisen 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 aikuiskoulutustuella avoimessa korkeakoulussa suoritettavaan 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 on 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 päätymissyy on työnvälitys yleisille työmarkkinoille, työn löytäminen itse, tai se, että henkilö ei ole uusinnut 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 työttömyysturva-oikeutta 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 työnhakovelvollisuus 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 säädettyin 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 aktiiviaijan 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 terveystieteisiin 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. Seuraavaksi 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)<sup>16</sup> 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. Tässä 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

---

<sup>16</sup> Paasiniemi, M. (2018). Opintotuen tulorajat ja opiskelijoiden työssäkäynti. VATT Muistiot 49.



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 määräaikaista 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 enimmäiskestoja.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

Junkan ym. (2009) estimaattien perusteella vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen vaikutus vuorottelijoiden työllisyyteen on noin +1 000 henkilötyövuotta vuonna 2025.<sup>19</sup>

Sijaisten työllisyyttä koskevan vaikutusarvion kohdalla laaditaan tutkimusta mukailleen kaksi skenaariota. Ensimmäisessä skenaariossa oletetaan, että myös alle kaksi viikkoa työttöminä olleiden sijaisten työllisyysvaikutukset vastaavat tutkimuksen pääestimaatteja. Tämä skenaario

---

<sup>17</sup> 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 kalenteripäivää ja vuonna 2022 180 kalenteripäivää.

<sup>18</sup> Koska järjestelmän laajuutta mitataan vaikutusarviossa henkilötyövuosissa ottavat laskelmat huomioon vuorottelun enimmäiskestossa tapahtuneet muutokset. Tältä osin vaikutusarviossa oletetaan, että vuorottelun vaikutus muuttuu lineaarisesti suhteessa vuorottelun kestoan.

<sup>19</sup> 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  $\times 0,537 = 967$  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.

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.<sup>20</sup> 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 -1 500 henkilötyövuotta. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen nettovaikutus työllisyyteen vuonna 2033 on näin arvioituna -700:n ja +200:n henkilötyövuoden välissä.

Edellisissä laskelmissa 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.<sup>21</sup>

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

---

<sup>20</sup> Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamisen työllisyyttä vähentävä vaikutus ensimmäisenä lakkauttamisen jälkeisenä vuonna on  $1\,800 \text{ henkilötyövuotta} \times (-0,369) = -664 \text{ henkilötyövuotta}$  tai  $1\,800 \times (1-0,39) \times (-0,369) = -405 \text{ henkilötyövuotta}$ .

<sup>21</sup> Viimeisessä laskelmissa oletetaan, että kaikille havaitsemattomille sijaisille pätee tutkimuksen estimaattien mukaiset työllisyysvaikutukset.

työllisyysvaikutuksista.<sup>22</sup> Vastaavasti yläraja on todennäköisesti yliarvio työllisyysvaikutuksista.<sup>23</sup> 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<sup>24</sup>. 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.<sup>25</sup>

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 tarkasteluajankohdan 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 kestojakama pitkälti tutkimuksen jakaumaa vastaava. Näin ollen ei ole syytä ajatella, että tutkimuksen tarkasteluajankohdan jälkeen olisi tapahtunut sellaisia muutoksia sijaisten työttömyyden kestojakauksessa, 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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneiden ikä on mitattu vuoden 2021 lopussa.

<sup>25</sup> 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. Osoestimaatit soveltuvat vaikutusten arviointiin, koska 98 prosenttia vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneista oli yli 40 vuotiaita. On kuitenkin syytä huomioda, 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.

työttömänä olleiden osuus, havaittujen sijaisten osalta, oli 39 prosenttia. Lyhyen aikaa työttöminä olleiden sijaisten osuus näyttäisi tämän perusteella pysyneen pitkälti ennallaan.<sup>26</sup>

Tutkimustieto ei anna syytä odottaa, että vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vaikuttaisi sairauspoissaoloihin. 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 sairauspoissaoloja 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<sup>27</sup>. On mahdollista, että ikärakenteen muuttumisen myötä vuorotteluvapaa vaikuttaisi eläköitymiseen. Nordström Skans ja Liljeberg (2014) havaitsevat uratauon aiheuttavan negatiivisen työllisyysvaikutuksen yli 60-vuotiaille eläkkeelle hakeutumisen myötä. 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<sup>28</sup>. Vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneista yli 61-vuotiaiden osuus oli noin 3 prosenttia, mistä syystä on todennäköistä, että järjestelmän lakkauttamisen vaikutus eläköitymiseen olisi kuitenkin vähäinen.

#### 4.2.1.2 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 pyrkii lisäämään henkilöstön halukkuutta kouluttautumiseen, jos työnantajan täytyy pitää kiinni jatko- ja täydennyskoulutuksesta esimerkiksi henkilöstön

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Vuonna 2022 vuorottelukorvausta saaneiden osalta ikä mitattu vuoden 2021 lopussa.

<sup>28</sup> Vuorotteluvapaalaki 5 a §: vuorottelua ei voi aloittaa vanhuuseläkkeen alkamisen alaikärajan mukaisen iän, vähennettynä kolmella vuodella, jälkeen.

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.

Aiemmin on arvioitu, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen pitkittäisi korkeakouluopintoja noin kolmella kuukaudella, kun opintoja tehdään enemmän työn ohessa vapaa-ajalla. Opintojen pitkittyminen voi hieman lisätä opinto-oikeuksien jatkohakemusten käsittelytyötä korkeakouluissa. Muutos voi myös kasvattaa painetta ajasta ja paikasta riippumattomien opetusmenetelmien kehittämiseen.

#### *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 voidakseen vielä opiskella aikuiskoulutustuella tai päästäkseen vielä vuorotteluvapaalle.

#### 4.2.1.3 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 vertailuasettelmaa 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. 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 tarkasteluajanteella. 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 toimeleaisuutta, 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, joka vastaa hieman yli 4 tukikuukautta. Näiden lukujen perusteella ansionmenetyksen voidaan arvioida olevan 390 miljoonaa euroa. Edellä olevissa luvuissa tukipäivät on määritelty kuten ne kuluttavat enimmäiskesto. 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 ansionmenetyksen 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 palkkasummamenetyksen 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 ansionmenetyksen 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.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ei arvioida vaikuttavan työllisyyteen tai julkiseen talouteen sijaisuuksien kautta. Aikuiskoulutustuen kohdalla työnantajalla ei ole velvollisuutta palkata sijaista, mistä syystä on todennäköistä, että sijaista ei kaikissa tilanteissa palkata opintovapaan ajaksi. Siltä osin kuin sijaisuuksia syntyy, sijaisuuden vaikuttavuuden kannalta olennainen kysymys on, miten sijaiset olisivat työllistyneet ilman opintovapaan aikaista sijaisuutta. Sijaisille ei ole olemassa kriteereitä esimerkiksi työttömyyden suhteen. Näin ollen sijaisiksi valikoituu todennäköisesti jo työelämään kiinnittyneitä henkilöitä, mistä syystä työllisyysvaikutus on todennäköisesti vähäinen. Yleisesti ottaen työn tarjonnan kasvu lisää



tehtävän työn määrää taloudessa eli työtehtävien ja työn määrä eivät ole kiinteitä. Työn määrään vaikuttaa työhön halukkaiden ja kykenevien lukumäärä.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen myötä osalle kohderyhmästä syntyy oikeus opintorahaan, minkä myötä opintorahamenot kasvavat. Toisaalta etuuden lakkauttaminen vähentää yleisen asumistuen menoja, koska työntöön lisääntymisestä johtuvan ansiotulojen kasvun myötä oikeus yleiseen asumistukeen vähenee. Valtiovarainministeriön arvion mukaan aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta seuraavien opintorahan ja yleisen asumistuen nettomääräisen muutoksen arvioidaan todennäköisesti olevan vähäinen.

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 työttömyysvakuutusmaksu	0	0	0
Verot yhteensä	-52	132	80

Aikuiskoulutustuki ja vuorottelukorvaus ovat palkattoman ajan etuuksia, joista kertyy työeläkettä. Näiden etuuksien lakkauttaminen pienentää osaltaan työeläkkeen määrää ja eläkemenoa verrattuna nykytilaan, koska näistä etuuksista ei jatkossa kartu eläkettä eikä niitä oteta huomioon työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan ansioissa. Lisäksi Työllisyysrahasto on tilittänyt Eläketurvakeskuksen kautta työeläkejärjestelmälle osuuden eläkekustannuksista. Tilityksen poistuminen aiheuttaa korotuspaineen eläkevakuutusmaksuissa, sillä palkattoman ajan etuuksia ei rahastoida, vaan Työllisyysrahaston osuus käytetään maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseen. Työllisyysrahaston tilitys pienenee esitetyn muutoksen seurauksena noin 60–65 miljoonalla eurolla vuodessa. Näin ollen aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttaminen heikentäisi lyhyellä aikavälillä työeläkejärjestelmän rahoitusta ja pienentäisi pidemmällä aikavälillä eläkemenoa, jollei työllisyys vastaavasti kasvaisi lakimuutosten seurauksena. Työllisyyden kasvu lisäisi lyhyellä aikavälillä vakuutusmaksutuloa ja pidemmällä aikavälillä eläkemenoa.

Työttömyysvakuutusmaksulla rahoitettavan etuusmenon vähentyminen synnyttää paineen työttömyysvakuutusmaksujen alentamiseen keskipitkällä aikavälillä. 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 nettovaikutuksesta 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Vuorottelijoiden vuorotteluvuoden jälkeisten työllisyysvaikutusten osalta sovelletaan yleistä arviota työllisyyden vaikutuksesta julkiseen talouteen. Laskelmissa vaikutukset diskontataan nykyhetkeen 3,5 prosentin diskonttokorolla.

Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen vahvistaa nettomääräisesti 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 varaukset, jotka liittyvät työllisyysvaikutuksiin, ulottuvat myös julkisen talouden vaikutuksiin. Alaraja on todennäköisesti aliarvio, koska estimaatit todennäköisesti yliarvioivat sijaisuuden vaikutukset sijaisten työllisyyteen.<sup>31</sup> Samaan aikaan yläraja on todennäköinen yliarvio, koska se todennäköisesti aliarvioi sijaisuuden positiiviset vaikutukset pitkän aikavälin työllisyyteen.<sup>32</sup>

#### *Kokonaisvaikutus julkiseen talouteen*

---

<sup>29</sup> Yleinen arvio perustuu laskelmiin siitä, kuinka paljon julkinen talous keskimäärin vahvistuu, kun henkilö siirtyy työttömäksi työlliseksi. Luku koostuu alemmista etuusmenoista ja korkeammista maksetuista veroista ja veroluonteisista maksuista.

<sup>30</sup> 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  $-11\,500 \times 3$  eli skaalattu vaikutus on noin -34 500 euroa. Laskelma ei ota huomioon vuorottelun vaikutusta työnantajamaksuihin.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

Ehdotus	Valtio	Kunnat	Työllisyysrahasto ja työttömyyskassat	Muut	Yhteensä
Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen	-63	-12	-180	-4	-259
Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen	-8	-1	-4	0	-13
Ammattitutkintostipendin lakkauttaminen	vähäinen	0	-11,5	0	-11,5
Yhteensä	-71	-13	-195,5	-4	-283,5

Yllä olevassa 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.

#### 4.2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia osaavan työvoiman saatavuuteen yleisellä tasolla. Tämä arvio perustuu vuoden 2010 uudistukseen perustuvaan arvioon aikuiskoulutustuen vaikutuksista hakukäyttäjyymiseen, 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<sup>33</sup> ei havaittu, että aikuiskoulutustuen vuoden 2010 uudistuksella olisi ollut vaikutuksia uusien opintojen aloittamisen todennäköisyyteen. Tarkastelussa verrattiin opintojen aloittamista ryhmässä, jonka aikuiskoulutustuen enimmäiskesto pitenee 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

<sup>33</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13.

vaikuttavuusrahoituksena, jotka perustuvat toteutuneisiin suoritemääriin 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 ylittävstä 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 suuremmin opiskelijamääriin.

#### 4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

##### 4.2.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Vuonna 2022 aikuiskoulutustukea maksettiin 30 124 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.

Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on korkeampi kuin työllisten keskuudessa keskimäärin. Aikuiskoulutustuki on muodostunut merkittäväksi osaksi erityisesti julkisen sektorin jatko- ja täydennyskoulutuksen urapolkuja. Kuten esityksen osiossa 2.1.4 todetaan, aikuisopiskelijat suorittavat opintojaan pääosin töiden ohessa ilman etuuksia. Esityksessä kohdassa 2.1.2 todetaan, että keskimääräisen palkansaajan aikuiskoulutustukea saaneen henkilön tukea edeltävä bruttopalkka vuonna 2021 oli noin 2 980 euroa kuukaudessa ja noin puolella tuensaajista edeltävä ansio oli 2 500–3 650 euroa. 10 prosentilla tuensaajista edeltävä bruttoansio oli alle 2 120 euroa. Kaikkien palkan-saajien keskuudessa kokonaisansion mediaani vuonna 2021 oli 3 315 euroa kuussa. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi heikentää pienituloisten henkilöiden mahdollisuuksia hankkia jatko- ja täydennyskoulutusta.

Noin 38 % tuensaajista opiskelee kasvatusalojen tai terveys- ja hyvinvointialojen koulutusta, ja tietyissä näiden alojen koulutusohjelmissä merkittävä osuus valmistuneista on saanut opintojensa aikana aikuiskoulutustukea.

Aikuiskoulutustuen käyttäjissä yliedustettuina ovat sosiaali- ja terveysaloilla jo työskentelevät, ja aliedustettuina teollisuudessa työskentelevät työlliset. 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. Erojen voidaan arvioida johtuvan erityisesti työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta ja siitä, miten yleistä aikuiskoulutustuen myöntämisen ehdot täyttävä opiskelu ja opintovapaalle tai vuorotteluvapaalle siirtyminen naisten keskuudessa on. Aikuiskoulutustuen käytön nykyisen toimialajakauman perusteella arvioidaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei vaikuttaisi siihen, missä määrin miehet ja missä määrin naiset työskentelevät eri toimialoilla.

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 koulutusalailla. 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.

#### 4.2.2.2 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto perustuu Kansainliiton vuonna 1921 tekemiin päätöksiin ja hyväksymään sopimukseen sekä kansalliseen maakunnan itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin mainituissa laissa säädetään. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakuntapäivät säätää lakeja maakuntaa varten (maakuntalait). Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Maakunnan hallitus voi maakuntalaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskeva toimivalta on määritelty niin, että Ahvenanmaan itsehallintolaki sisältää yksityiskohtaisen luettelon niistä asioista, joita koskeva toimivalta on maakunnalla. Lisäksi laki sisältää yksityiskohtaiset säännökset niistä asioista, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaalla asuvan opintososiaaliset etuudet turvataan maakuntalain Landskapslag (2006:71) om studiestöd nojalla. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetut aikuiskoulutusetuuksista annettua lakia koskevat muutokset ovat Ahvenanmaan lainsäädäntövallassa, ja muutokset eivät koskisi Ahvenanmaata.

## 4.2.3 Vaikutus organisaatioihin

### 4.2.3.1 Johdanto

Seuraavassa on arvioitu vaikutuksia organisaatioihin aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamisen jälkeen. Ennen järjestelmien lakkauttamista hallinnollinen taakka todennäköisesti kuitenkin lisääntyy, kun ihmiset kiirehtivät hakemuksiaan voidakseen vielä suorittaa opintoja aikuiskoulutustuen nojalla tai päästäkseen vielä vuorotteluvapaalle.

### 4.2.3.2 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 osajakatoon on kasvanut. Henkilöstöä on pyritty sitouttamaan rahastoon nykyisen lain toimeenpanon varmistamiseksi.

### 4.2.3.3 Työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos

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

Kansaneläkelaitos 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 Kansaneläkelaitoksen 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 kokonaisuusmenoista on pieni, jäävät vaikutukset vähäisiksi ja enimmäkseen taloudellisiksi.

### 4.2.3.4 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 työaika 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.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ei arvioida merkittävästi vaikuttavan opintoihin hakeutumiseen, joten näin ollen työttömäksi jäättäessä aikuiskoulutustuen kohderyhmän koulutustarpeen ei odoteta kasvavan.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 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.

Tavoiteltujen säästöjen ja työllisyyden muutoksen mittaluokka on niin huomattava, että vaihtoehtoiset ratkaisumallit, joilla saavutettaisiin esityksessä ehdotettuja toimia vastaava muutos julkisen talouden säästöjen ja työllisyyden muutoksen sisällä, edellyttäisivät laajempaa etuusjärjestelmien tarkastelua ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointia, eikä tällaisia muutoksia olisi mahdollista saattaa voimaan tavoitellussa aikataulussa. Laajemmin, koko valtionalouden kannalta tarkasteltuna, vaihtoehtojen mallien hakeminen esimerkiksi veroratkaisut huomioon ottaen ei yksittäisessä hallituksen esityksessä ole mahdollista.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti hallituksen tarkoitus on löytää keinoja, joilla tuetaan työuran aikaista jatkuvaa oppimista ja vahvistetaan erityisesti niiden henkilöiden osaamista, joiden työmarkkina-asema on heikko ja koulutustaso matala. Tätä työtä

varten on asetettu työryhmä<sup>34</sup>, jonka tavoitteena on kehysriiheen 2024 mennessä löytää keinoja, jotka parantavat työllisyyttä ja vaikuttavat positiivisesti julkisen talouden tasapainoon. Työryhmän työssä huomioidaan, että työuran aikaisen opiskelun tuoman hyödyn tulisi kattaa siitä aiheutuvat kustannukset yhteiskunnalle ja kohdentua niille henkilöille, jotka lisäkoulutusta eniten tarvitsevat. Työryhmä pohtii myös, millaisia muutoksia ehdotukset edellyttävät työnantajilta, julkiselta koulutusjärjestelmältä ja koulutuksen järjestäjiltä. Työryhmän toimikausi päättyy 31.3.2024.

On suotavaa, että sellaiset erityiskysymykset kuten saamen kielen ja kulttuurin asema, työkykyyn liittyvät jatkuvan oppimisen kysymykset ja työvoimapula-alojen työvoiman saatavuus huomioidaan vielä työryhmän työssä.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsissa on vuonna 2022 otettu käyttöön uudelleen kouluttautumistuki, 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 ammatilliseen aikuiskoulutukseen 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. Lisäksi Tanskassa yli 25-vuotiaat voivat saada valtion aikuiskoulutustukea, joka on tarkoitettu työssäkäyvien ja itsenäisten ammatinharjoittajien täydennys- tai jatkokoulutukseen. Tukea voi saada perusopetuksen tai lukion tuetun opetuksen opintojen suorittamiseen, mikäli henkilö on niin sanottu ”koulunkäynnin keskeyttäjä”. Tukea voi saada myös aikuisille tarkoitettujen korkeakoulukurssien suorittamiseen (ei tavallisten korkeakoulukurssien suorittamiseen, jotka oikeuttavat valtion opintoraha- ja lainaohjelmaan). Maksettava tuki lasketaan menetetyt työajan perusteella.

Saksassa ammattitutkinnon suorittaneet voivat hakea valtion rahoittamaa avustusta koulutuskustannusten rahoittamiseen. Tukikelpoiisiin 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

---

<sup>34</sup> <https://stm.fi/-/stm-asettaa-tyoryhman-kehittamaan-tyouran-aikaista-jatkuvaa-oppimista>



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 aikaluoitojärjestelmä. Työntekijöiden ei tarvitse perustella aikaluoitonsa käyttöä. Se on suunniteltu auttamaan belgialaisia työntekijöitä säilyttämään terveen tasapainon henkilökohtaisessa ja yksityiselämässään.

Työntekijöiden ei tarvitse ottaa aikaluoitoaan 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 aikaluoitoon. 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 aikaluoitoaan viiteen vuoteen. Sitä ei voi käyttää kerralla, vaan jaettuna yksilön elinkaarelle. Yksityisen sektorin työntekijät voivat aikaluoitoaan käyttäessään lopettaa työnsä kokonaan tai lyhentää työaikaansa puolella tai viidenneksellä.

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

## **6 Lausuntopalaute**

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 12.12.2023 – 5.1.2024. Lausuntokierros oli ohjeellista lausuntoaikaa tavanomaista lyhyempi, jotta hallituksen esitys pystytään antamaan eduskunnalle mahdollisimman varhain vuoden 2024 istuntokauden alkaessa. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on päätetty työllisyys- ja talousvaikutuksista johtuen lakkauttaa aikuiskoulutustuki 1.8.2024 alkaen. Hallitusohjelma on ollut julkinen aineisto ja aikuiskoulutustuesta on käyty poikkeuksellisen laajaa keskustelua julkisuudessa kesästä 2023 lähtien. Esityksen valmistelu on käynnistetty syksyllä 2023 ja valmistelua on tehty viivytyksettä hyvä lainvalmistelutapa huomioon ottaen. Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.6.2024. Lisäksi esitys liittyy vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen.

Lausuntoa pyydettiin yhteensä 41 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä 79 kappaletta. Vastaajista järjestöjä, ministeriöitä ja muita valtion viranomaisia, toimeenpanoa edustavia organisaatioita, kuntia ja muita vastaavia toimijoita oli 70. Yksityisten kansalaisten lausunnoiksi katsottavia lausunnonantajia oli 9.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lainsäädännön arviointineuvoston lausunto. Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan suositellut esityksen täydentämistä. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta esityksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon on tarkennettu. Lisäksi esityksen seuranta koskevaa kohtaa on täydennetty esimerkillä seurannan tavasta.

## **6.1 Aikuiskoulutustuki**

### **6.1.1 Yleiset aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevat lausunnot**

Lähes kaikki kantansa ilmaiseet lausunnon antaneet tahot suhtautuivat kielteisesti ehdotukseen aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta. Lausunnon antajista Suomen Yrittäjät ry kannatti lausunnossaan lakkauttamista, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lla ei ollut huomauttamista lakiluonnoksen sisältöön ja Finanssiala totesi kannattavansa nykyisillä ehdoilla olevan aikuiskoulutustuen lakkauttamista ja ehdotti aikuisten koulutuksen ja osaamisen vahvistamiseen kokonaisremonttia sekä aikuiskoulutustuen kehittämistä.

Saadussa lausuntopalautteessa kannatettiin laajalti lakkauttamisen sijasta aikuiskoulutustuen kehittämistä. Lausunnoissa esitetyt yleisimmät kehittämissuhteet olivat aikuiskoulutustuen kohdentaminen matalasti koulutettuihin, tukea eniten tarvitseville ja työvoimapula-aloille. Lisäksi kehittämisen kohteena nähtiin työn ohessa tehtävän opiskelun edistäminen.

Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevaa osiota on näiden lausuntojen perusteella täydennetty.

Kielteisesti ehdotukseen suhtautuvissa lausunnoissa aikuiskoulutustuen lakkauttamisen nähtiin olevan ristiriidassa jatkuvan oppimisen edistämistä, koulutustason nostoa, tasa-arvon edistämistä ja työssä jaksamisen edistämistä koskevien hallitusohjelmakirjausten kanssa. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen katsottiin heikentävän mahdollisuuksia kouluttautua ja vaihtaa ammattia työuran aikana sosioekonomiseen asemaan ja varallisuuteen katsomatta. Opintotukijärjestelmän keskeisten elementtien vuoksi (opintotuen taso, lainapainotteisuus, opintotuen saaminen vain tiettyihin opintoihin, enimmäistukiaika ja sosiaali- ja terveysalan palkaton harjoittelu) sen ei nähty sopivan aikuisiällä työn ohessa tapahtuvan opiskelun tukemiseen. Aikuiskoulutustuen lakkauttamista vastustaneissa lausunnoissa suhtauduttiinkin kielteisesti ajatukseen, että opintotuki olisi työssä käyvälle aikuiselle tosiasiallinen taloudellinen vaihtoehto työuran aikaisten opintojen aikaiseen toimeentulon järjestämiseen.

Lausuntojen johdosta esityksen osiota suhte perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on täydennetty, ja lisäksi vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevaa osiota on täydennetty käynnissä olevan työryhmän työtä koskevalla tiedolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti lausunnossaan, että hallituksen esityksen jatkovalmistelun yhteydessä tulisi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisen ja aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta tehdä teknisiä muutoksia myös opintotukilakiin. Kansaneläkelaitos esittää lausunnossaan harkittavaksi, että työelämässä oleville tai määrätyn iän täyttäneille voitaisiin myöntää nuorten opintotukea suurempi opintolainan valtiontakaus. Lisäksi Kansaneläkelaitos esittää lausunnossaan opintotukilain 17 §:ään eräitä muutoksia, jotka koskisivat erityisesti aikuisopiskelijoita.

Esitystä on täydennetty opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon perusteella opintotukilain muuttamista koskevalla lakiehdotuksella. Koska tässä esityksessä on tarkoitus esittää vain

aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta johtuvat välttämättömät, teknisluontoiset muutokset muuhun lainsäädäntöön, Kansaneläkelaitoksen lausunto ei antanut aihetta muutoksiin.

#### 6.1.2 Eräitä henkilöryhmiä koskevat lausunnot

Saamelaiskäräjät lausui aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksesta saamen kieleen ja kulttuuriin ja se sekä Saamelaisalueen koulutuskeskus totesivat koulutuskeskuksen olevan merkittävä aikuiskoulutuksen järjestäjä ja aikuisväestön saamen kielen elvyttäjä. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella olisi merkittäviä vaikutuksia saamelaisiin alkuperäiskansana ja saamen kielisen henkilöstön saatavuuteen. Saamelaisten ja saamenkielisten mahdollisuus opiskeluun olisi varmistettava jollakin tavoin aikuiskoulutustuen korvaavaa järjestelmää kehitettäessä.

Kuten kehittämistyöryhmän raportissa vuodelta<sup>35</sup> 2021 todetaan, on tärkeää ylläpitää yhtenäistä tilannekuvaa saamen kielisen sosiaali- ja terveysalan henkilöstön koulutustarpeista ja saatavuudesta. Saatu lausuntopalaute on huomioitu vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevan osion täydentämisessä ja lisäksi saatettu toiminnassa olevalle työryhmälle tiedoksi.

Kuuloliitto vastusti lausunnossaan aikuiskoulutustuen lakkauttamista. Liitto toteaa, että esimerkiksi työikäisenä ilmenevä kuulonalenema voi aiheuttaa tarpeen uudelleen kouluttautumiselle aikuisiällä, mutta ilman aikuiskoulutustukea se voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta muun muassa töiden ohessa oppimisen erityisten haasteiden ja taloudellisen tilanteen vuoksi. Kuuloliiton mukaan aikuiskoulutustuen kehittäminen esimerkiksi tietyille ryhmille kohdennettujen ohjelmallisten tukimallien kautta voisi olla kannatettavaa, jos se sisältäisi myös eri tavoin vammaiset henkilöt, ja tämä olisi myös hallitusohjelman vammaisten henkilöiden työllistymistä koskevien tavoitteiden mukaista.

Lausunnon johdosta tuodaan esiin seuraavaa. Työkyvyn heikentymiseen liittyy mahdollisuus hakeutua ammatilliseen kuntoutukseen joko Kansaneläkelaitoksen tai työeläkelaitoksen järjestämänä. Työeläkelaitoksen järjestämä tai tukema ammatillinen kuntoutus eli työeläkekuntoutus voi olla esimerkiksi työkokeilua, uudelleen koulutusta tai kurssitusta, työhönvalmennusta tai vaikkapa elinkeinotukea. Ammatillista kuntoutusta tuetaan myös yrittäjälle. Kansaneläkelaitos puolestaan järjestää ammatillisena kuntoutuksena seuraavia toimenpiteitä: ammatillinen kuntoutusselvitys, työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus, ammatillinen Taito-kuntoutus, koulutuskokeilu, koulutus, työelämässä olevien Kiila-kuntoutus, apuvälineet ja elinkeinotuki.

Sekä työeläkekuntoutuksen että Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen ajalta on mahdollista saada työeläkelakeihin tai Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettuun lakiin perustuvaa kuntoutujan toimeentuloa turvaavaa etuutta.

Aikuiskoulutustuesta eroten sekä työeläkekuntoutuksessa että Kansaneläkelaitoksen ammatillisessa kuntoutuksessa uudelleen koulutuksen myöntäminen edellyttää, että laeissa säädetyt myöntämisedellytykset, erityisesti tarkoituksenmukaisuusedellytys, täyttyvät. Siten se, että hakija hakee ammatillisena kuntoutuksena uudelleen koulutusta ei suoraan tarkoita sitä, että uudelleen koulutus voidaan myöntää.

---

<sup>35</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:25.

Myös tältä osin saatu lausuntopalaute on huomioitu vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevan osion täydentämisessä ja lisäksi saatettu toiminnassa olevalle työryhmälle tiedoksi.

### 6.1.3 Työvoimapula-aloja koskevat lausunnot

Useissa lausunnoissa korostui aikuiskoulutustuen merkitys erityisesti sosiaali-, terveys- ja kasvatusalalla työskenteleville mahdollisuutena täyttää työuran aikana ja työn ohessa näiden alojen lakisääteisiä pätevyysvaatimuksia sekä mahdollisuutena edetä kehittämis- ja johtamistehtäviin. Lausunnoissa todettiin, että aikuiskoulutustuen lakkautuksen vaikutuksia arvioitaessa samanaikaisesti tulisi ottaa huomioon myös muut heikentävät toimet esimerkiksi yliopistojen rahoitukseen ja opiskelumaksuihin.

Lisäksi moni lausunnonantaja toi esille, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi heikentää työvoiman saatavuutta työvoimapula-aloilla. Kuntoutuksen toimialayhdistys katsoo, että esitykseen tulee toteuttaa kattavimmat arviot esityksen vaikutuksista julkisen talouden tasapainoon, sosiaali- ja terveysalan yritysten ja yhteisöjen kasvun edellytyksiin (työvoiman saatavuushaasteet hidastavat tai estävät kasvua) sekä alan osaamis- ja työllisyysvaikutuksiin.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että on mahdollista, että aikuiskoulutustuella on vaikutuksia yksittäisten koulutusohjelmien koulutusmääriin. Jos koulutuksen tarjontarajoite ei sido, mikä on tilanne monissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisissa perustutkintokoulutuksissa, aikuiskoulutustuen lakkautuksen vaikutus opintoihin hakeutumiseen voisi vähentää koulutusmääriä. Yleisesti hallituksen esityksessä arvioidaan kuitenkin, että vaikutus koulutusmääriin on vähäinen. Hallituksen esityksessä on myös kuvattu aikuiskoulutustuella opiskelevien lukumäärät kohdekoulutuksen ja taustakoulutuksen mukaan. Esityksessä huomioidaan myös, että opiskelu konkretisoituu vain osittain työllisyyden alasiirtymiin.

Avoimiin korkeakouluopintoihin hakeutumisen osalta todetaan, että aikuiskoulutustukea on hyödynnetty melko vähän pelkkiin korkeakoulujen jatkuvan oppimisen koulutuksiin, kuten avoimiin korkeakouluopintoihin, joten aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ei arvioida vaikuttavan merkittävästi avoimiin korkeakouluopintoihin hakeutumiseen.

Hallituksen esityksessä tuodaan myös esiin, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi aiheuttaa työnantajille paineita pyrkiä lisäämään muilla tavoin henkilöstön halukkuutta kouluttautua esimerkiksi palkallisen opintovapaan tarjoamisen tai työn uudelleenorganisoinnin kautta. Tämä korostuu aloilla, joilla aikuiskoulutustuen käyttö on yleistä.

Hallituksen esityksessä on lisäksi tuotu esiin, ettei aikuiskoulutustuen käytössä esiinny merkittäviä eroja eri maakuntien välillä, ja aikuiskoulutustuen vaikutus opintoihin hakeutumiseen on käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella vähäinen, eikä mahdollinen opintoihin hakeutumisen vähentymisen arvioida vaikuttavan merkittävästi opiskelijamääriin tilanteessa, jossa hakijoiden määrä pääsääntöisesti edelleen ylittää aloituspaikkojen määrän tutkintokoulutuksessa.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan julkisten palveluiden osalta laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä varhaiskasvatuksen saatavuus on jo vaarantunut. Myös opetusalaa uhkaa osajapula. Haaste osajapulaan ei ole pelkästään koulutuspoliittinen kysymys, vaan laajempi eri politiikan lohkoja koskeva ongelma. Hallitus lisää jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla sekä kasvatusaloille. Tämän johdosta saatu palaute ei anna aiheita esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

Lopuksi, hallitusohjelmaan sisältyvien linjausten yhteisvaikutusten arvioinnin osalta tuodaan esiin, että avoimen korkeakouluopetuksen maksuista ja rahoitusmallin muutoksista ei ole vielä annettu esitystä, vaikka jälkimmäisestä onkin olemassa työryhmämuistio (<https://okm.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-263-985-1>). Saatu lausuntopalaute on huomioitu vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevan osion täydentämisessä ja lisäksi – erityisesti kasvun esteitä koskevan huomion osalta – saatettu toiminnassa olevalle työryhmälle tiedoksi.

## **6.2 Ammattitutkintostipendi**

Ammattitutkintostipendin lakkauttamista koskevaan ehdotukseen saatiin vähäisemmin lausuntopalautetta kuin aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevaan ehdotukseen, ja monet lausunnonantajat eivät suoranaisesti ilmaisseet vastustavansa tai kannattavansa esitystä. Kuitenkin esimerkiksi Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry, Teollisuusliitto, Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM, STTK ja Tehy kertoivat lausunnoissaan vastustavansa ammattitutkintostipendin lakkauttamista. Suomen Yrittäjät ry ja Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry kertoivat puolestaan lausunnoissaan kannattavansa nykymuotoisesta ammattitutkintostipendistä luopumista.

STTK ja Tehy nostivat esiin, että koulutuksen järjestäjät voivat periä ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksesta maksuja, joiden kustannuksia tutkinnon suorittaneilla on mahdollisuus kattaa jälkikäteen ammattitutkintostipendillä. Teollisuusliiton mukaan ammattitutkintostipendi on ainoa yksinomaan ammatillisen tutkinnon suorittajille suunnattu tukimuoto, joka osaltaan parantaa jatkuvan oppimisen etuuskien kohdentumisongelmia.

Ammattitutkintostipendin vaikuttavuudesta ei ole monen lausunnon antaneen tahon mukaan saatavilla riittävästi tutkimustietoa, minkä vuoksi ammattitutkintostipendin vaikuttavuutta ja kehittämisehdotuksia tulisi selvittää tarkemmin lakkauttamisen sijaan. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että lakkauttamisen sijaan ammattitutkintostipendin tunnettuutta tulisi lisätä markkinoinnilla ja viestinnällä. Ammattitutkintostipendiä ehdotettiin kehitettäväksi siten, että se tukisi entistä paremmin matalasti koulutettujen koulutustason nostoa tai että se kohdistettaisiin sellaisille tutkinnonsuorittajille, jotka ovat siirtymässä opintojen myötä työskentelemään työvoimapula-alalle.

Lausunnot eivät antaneet aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

## **6.3 Vuorotteluvapaa**

### **6.3.1 Yleiset vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevat lausunnot**

Lähes kaikki kantansa ilmaisseet lausunnon antaneet tahot suhtautuivat kielteisesti ehdotukseen vuorotteluvapaan lakkauttamisesta. Osassa lausunnoista tuotiin esiin, ettei vuorotteluvapaan lakkauttaminen tue hallitusohjelman kirjauksia työllisyyden lisäämisestä ja työurien pidentämisestä. Lausunnoissa korostettiin, että työntekijän mahdollisuus vuorotteluvapaaseen tukee työhyvinvointia sekä työssä jaksamista, ja on siten tärkeä tekijä työurien pidentämisen ja työkyvyn ylläpitämisen edistämiseksi. Nykyisestä työhistoriavaatimuksesta johtuen vuorotteluvapaajärjestelmä edistää erityisesti työuran loppupuolella olevien työssä jaksamista.

Muun muassa SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry ja SAK korostivat lausunnoissaan vuorotteluvapaan sijaisina toimivien työttömien työnhakijoiden työllisyyttä edistävää

vaikutusta. Kuuloliiton mukaan vuorotteluvapaajärjestelmä tarjoaa monelle vammaiselle ja osatyökykyiselle työntekijälle mahdollisuuden päästä työelämään.

Osa lausunnon antaneista tahoista esitti, että lakkauttamisen sijaan nykyistä vuorotteluvapaajärjestelmää tulisi kehittää. Lausunnoissa esitettiin vaihtoehdoksi muun muassa vuorotteluvapaan käytön kohdentaminen esimerkiksi opiskelun tai omais- ja läheishoivan tilanteisiin. Lisäksi ehdotettiin vuorotteluvapaan sijaisuuden edellytysten muuttamista siten, että palvelua olisi mahdollista kohdentaa tarkemmin eri kohderyhmille kuten pitkäaikaistyöttömille, maahanmuuttajille tai osatyökykyisille.

Vaihtoehtoisia ratkaisutapoja koskevilta osin saatu lausuntopalaute on huomioitu vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevan osion täydentämisessä.

### 6.3.2 Eräitä henkilöryhmiä koskevat lausunnot

Perhehoitoliitto nosti launnossaan esiin vuorotteluvapaan merkityksen sijaisvanhemmille, ja Omaishoitajaliitto toi esiin vuorotteluvapaan hyödyntämisen ainakin osittain läheis- ja omaishoitotilanteiden ratkaisijana.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita kirjauksia, jotka koskevat omaishoitoa ja omaishoitajan asemaa. Hallitusohjelman mukaan omaishoitajien yhdenvertaisuutta ja jaksamista vahvistetaan ja omaishoidon kriteerien yhtenäistämistä jatketaan. Lisäksi hallitusohjelman mukaan edistetään toimia, joilla hyvinvointialueet ja kunnat voivat lisätä mahdollisuuksia ryhtyä omaishoitajaksi ja selvitetään, millaiset tilanteet synnyttävät omaishoidon tuen väliinputoajia ja arvioidaan tarpeita hyvinvointialueille suuntautuvalla ohjauksella ja koulutuksella. Työssä käyvien omaishoitajien omaishoidon ja ansiotyön yhteensovittamista edistetään.

Näin ollen, vaikka vuorotteluvapaalla voi olla lausunnoissa kuvattu merkitys, lausunnot eivät anna aihetta muutoksiin. Lausuntopalautetta koskee kuitenkin esityksen vaihtoehtoihin ratkaisutapoihin tehty täydennys.

## 6.4 Esityksen vaikutukset

### 6.4.1 Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen

Useat lausunnonantajat, esimerkiksi Akava, Arene ry ja Teollisuusliitto, tuovat esille, että palkansaajien aikuiskoulutustuki rahoitetaan palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla, mistä syystä esitys ei tuota valtiontalouden säästöjä. Edelleen useat lausunnonantajat, mukaan lukien esimerkiksi STTK, SAK, Teollisuusliitto, tuovat esille launnossaan, että hallituksen esityksestä puuttuu arvio siitä, miten aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuttaa valtion opintotukimenoihin.

Lausuntojen johdosta todetaan seuraavaa. Hallituksen esityksessä vaikutusarviot koskevat koko julkista taloutta, mukaan lukien sosiaaliturvarahastot. Säästöjen jakautuminen sektoreittain tuodaan esille esityksessä kohdassa Vaikutukset julkiseen talouteen. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että valtiovarainministeriö on asettanut kolmikantaisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoja sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoimiseksi.

Hallituksen esityksessä kohdassa Vaikutukset julkiseen talouteen on eritelty aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta aiheutuvien etuusmenojen vähentymisen ja palkkatulojen kasvun verovaikutukset. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen kasvattaa veropohjaa, mikä vahvistaa

julkista taloutta. Veropohjan muutosten myötä verotulojen arvioidaan kasvavan nettomääräisesti 80 miljoonalla eurolla vuodessa.

Esitystä on täydennetty arviolla aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksesta opintorahamenoihin ja yleiseen asumistukeen. Muilta osin lausunnot eivät antaneet aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

Useat lausunnonantajat, esimerkiksi SAK, STTK, JHL ja Työllisyysrahasto, tuovat esille, että aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskeva vaikutusarvio ei huomioi vaikutuksia sijaisiin. Joissakin lausunnoissa todetaan vaikutusarvioiden olevan sisäisesti ristiriitaisia, koska sijaisuusvaikutukset otetaan huomioon hallinnollisten kustannusten kohdalla, mutta ei työllisyysvaikutusten osalta.

Lausuntojen johdosta tuodaan esiin, että aikuiskoulutustuen kohdalla työnantajalla ei ole velvollisuutta palkata sijaista opintovapaan ajalle, mistä syystä on todennäköistä, että sijaista ei kaikissa tilanteissa palkata. Siltä osin kuin sijaisuuksia syntyy, sijaisuuden vaikuttavuuden kannalta olennainen kysymys on, miten sijaiset olisivat työllistyneet ilman opintovapaan aikaista sijaisuutta. Sijaisille ei ole olemassa kriteereitä esimerkiksi aiemman työttömyyden keston suhteen. Näin ollen sijaisiksi valikoituu todennäköisesti jo työelämään kiinnittyneitä henkilöitä, mistä syystä työllisyysvaikutus on todennäköisesti vähäinen.

Hallituksen esityksen aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevaa vaikutusarviota on selvennetty tältä osin tuomalla esille arvio opintovapaan sijaisuuksien vaikutuksista.

#### 6.4.2 Vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen

Osassa lausuntopalautteista nostettiin esille se, että lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitysluonnokseen sisältyvä vuorotteluvapaata koskeva vaikutusarvio ei perustu ajantasaiseen tutkimustietoon. Lisäksi tuotiin esille, että vuorotteluvapaajärjestelmää on muutettu useaan otteeseen tutkimuksen jälkeen. Usea lausunnonantaja, esimerkiksi Akava, OAJ, Teollisuusliitto, viittaa työ- ja elinkeinoministeriön raporttiin (TEM-analyysyjä 107/2021 tai 101/2020), jossa tarkastellaan vuorottelusijaisten työllisyyttä vuorottelun jälkeen. Esimerkiksi OAJ toteaa, että raportti osoittaa, että vuorottelusijaisuus on tehokas työllistymiseen vaikuttava tekijä. Raportin nähdään yleisesti viittaavan siihen, että vuorottelusijaisuus on vaikuttava työllistämiskeino.

Lausuntojen johdosta todetaan seuraavaa. Vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista koskevassa vaikutusarviossa on perusteltu käytetyn tutkimustiedon hyödyntämistä sekä käsitelty kysymystä tutkimustiedon yleistettävyydestä. Vaikutusarviossa on myös tehty punnintaa siitä, millaisen tutkimustiedon perusteella voidaan tuottaa paras mahdollinen arvio järjestelmien lakkauttamisen vaikutuksista. Tähän harkintaan liittyy myös pohdinta tutkimusten yleistettävyydestä, mukaan lukien kysymys, miten järjestelmä on muuttunut tutkimuksen tarkasteluajanjakson jälkeen. Esityksessä on myös esitelty vuorotteluvapaata koskevat merkittävät muutokset ja vuorottelusijaisia koskevat säännöt ja niiden muutokset. Erityisesti vuorotteluvapaasijaisten osalta hallituksen esityksessä todetaan, että sijaisten työttömyyden kestojakauman perusteella ei ole syytä ajatella, että tarkasteluajankohdan jälkeen olisi tapahtunut sellaisia muutoksia sijaisten työttömyyden kestossa, mikä tekisi estimaattien soveltamisesta ongelmallista.

Myös lausunnoissa mainittu TEM:n raportti on huomioitu hallituksen esityksessä. Kuten hallituksen esityksessä mainitaan, on todennäköistä, että vuorottelusijaiset olisivat työllistyneet myös ilman vuorottelusijaisuutta johonkin toiseen tehtävään. Tähän viittaa esimerkiksi Junkan ym. (2009) kaltaistamistarkastelu, jossa havaitaan, että moni sijaisten verrokkiryhmässä

työllistyy siitä huolimatta, että henkilöt eivät työllistyneet sijaisuuden kautta. Tuomaalan (2021) tarkastelusta puuttuu verrokkiryhmä, mistä syystä vuorottelijoiden havaitut tulemat eivät kuvasta vuorottelusijaisuuden vaikutusta. Esimerkiksi ennen sijaisuutta hyvin lyhyen aikaa työttömänä olleet olisivat todennäköisesti työllistyneet nopeasti myös ilman sijaisuutta.

SAK ja SOSTE ry toteavat lausunnossaan, että vuorotteluvapaan sijaisten työllistymistä edistävä vaikutus tulisi huomioida vaikutusarvioissa. Tältä osin todetaan, että vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista koskevassa vaikutusarviossa järjestelmän lakkauttamisen nettovaikutus työllisyyteen sisältää vaikutukset sekä vuorottelijoiden että vuorottelusijaisten työllisyyteen. Vaikutukset otetaan huomioon myös pidemmän aikavälin vaikutuksissa, jolloin aiemmin vuorottelusijaisina toimineiden pitkän aikavälin työllisyysvaikutukset tulevat huomioiduksi vaikutusarviossa.

Lausunnot eivät antaneet aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

#### 6.4.3 Vaikutukset sosiaalivakuutusmaksuihin

Eläketurvakeskus kiinnitti lausunnossaan huomiota niin sanottujen palkattomien aikojen kuten aikuiskoulutustuen ja vuorottelukorvauksen ajalta kertyvään työeläkkeeseen ja niiden huomioimiseen työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan ansion laskennassa. Lisäksi työeläkelaeissa on säädetty Työllisyysrahaston osuudesta työeläkekustannuksista, jotka aiheutuvat näiden etuuksien ajalta kertyvästä eläkkeestä.

Koska kyseisiä etuuksia ei enää jatkossa maksettaisi, Eläketurvakeskus esitti, että vuorotteluvapaalain mukaisen vuorottelukorvauksen perusteena olevasta ansiosta ja aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaisen aikuiskoulutustuen perusteena olevasta ansiosta tulisi poistaa työeläkelaeista tarpeettomina. Esitetyt muutokset vaikuttavat myös Työllisyysrahaston osuuteen työeläkekustannuksista, joka pienenee. Myös Keva toi lausunnossaan esiin aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan poistumisen vaikutuksen maksuihin.

Esityksen vaikutusarvioita on täydennetty lausuntojen perusteella. Jatkossa tarpeettomien lakiviittausten osalta todetaan, että tarvittavat muutokset tehdään työeläkelakeja muutettaessa.

#### 6.4.4 Aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkautuksen vaikutukset osaamiseen, tuottavuuteen, opiskelumahdollisuuksiin ja hyvinvointiin

SAK toteaa lausunnossaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen heikentää osaamistasoa ja tätä kautta työllisyyttä. Kirkon alat tuo esiin, että hallituksen esityksessä ei ole mainintaa tuottavuuden kasvusta lisäopintojen seurauksena. SAK myös kritisoi, että aikuiskoulutustuen lakkauttamista perustellaan rajallisella tutkimuksella. Osa lausunnonantajista, esimerkiksi Työllisyysrahasto ja Ammattiliitto Pro, suhtautuu varauksella arvioon, että esityksellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen tai työmarkkinoihin.

Teollisuusliitto toteaa lausunnossaan, että esityksessä olisi syytä arvioida aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia eri sosioekonomisten ryhmien mahdollisuuksiin jatkuvaan oppimiseen. Kuntoutussäätiö puolestaan pitää mahdollisena, että lakkauttamisen vaikuttaa aliedustettujen ryhmien kouluttautumiseen.

Näiden lausuntojen johdosta tuodaan esille, että hallituksen esityksessä on kuvattu, että vuoden 2010 uudistukseen perustuvassa tutkimusastelemassa aikuiskoulutustuen ei yleisesti ottaen havaittu lisäävän uusien opintojen aloittamista. Tämä viittaa siihen, että negatiivinen vaikutus



opintoihin hakeutumiseen on todennäköisesti maltillinen. Arvioon liittyy epävarmuutta. Hallituksen esityksessä tuodaan esille myös, että tilanteessa, jossa aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vähentäisi opintoihin hakeutumista, vapauttaisi tämä opiskelupaikkoja nuoremmille ja vähemmän koulutetuille korkeakoulutuksen tarjontarajoitteen vuoksi.

Eri sosioekonomisiin ryhmiin tai aliedustettuihin ryhmiin kohdistuvien vaikutusten osalta hallituksen esityksessä on kuvattu aikuiskoulutustuen saajien taustakoulutusta, ja korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajista oli vuonna 2021 keskimäärin korkeampi kuin kaikkien työllisten. Hallituksen esityksessä on kuvattu myös aikuiskoulutustuen kohdentumista eri tuloluokkiin. Lausuntojen johdosta on arvioitu, että hallituksen esityksessä on riittävällä tavalla kuvattu näitä taustatekijöitä, eivätkä lausunnot anna aihetta esityksen täydentämiseen tai muuttamiseen.

Kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien mahdollisuuksien osalta esityksessä on lisäksi kuvattu myös työttömyysaikaista kouluttautumista koskevia vaihtoehtoja, jos työsuhde, josta ilman aikuiskoulutustuen lakkauttamista henkilö olisi hakeutunut opintovapaalle ja aikuiskoulutustuella opiskelemaan, päättyisi.

Vuorotteluvapaan käyttäjistä suuri osa työskentelee sosiaali-, terveys- ja koulutusaloilla. Eräät lausunnonantajat korostivat lakkauttamiseen liittyviä sukupuolivaikutuksia ja tarvetta niiden tarkemmalle arvioinnille, sillä naisia on lukumääräisesti enemmän sekä vuorotteluvapaakorvauksen saajissa, että vuorottelusijaisissa. Lisäksi muutamat lausunnonantajat toivat esiin, että vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttaminen voisi lisätä työntekijöiden välistä eriarvoisuutta, sillä jatkossa työssä jaksamista tukevia pidempiä vapaita voisivat pitää ainoastaan ne työntekijät, joille se on taloudellisesti mahdollista. PAM ry toteaa lausunnossaan, että hallituksen esitys ei sisällä riittävää sukupuolivaikutusten arviointia vuorotteluvapaan lakkauttamisen ja aikuiskoulutustuen osalta. Ammattiliitto Pro toteaa lausunnossaan vastaavan aikuiskoulutustuen osalta.

Hallituksen esityksessä on kuvattu aikuiskoulutustuen, vuorottelukorvauksen ja vuorottelusijaisuuden jakautumista sukupuolittain tilastotietojen perusteella. Lisäksi on kuvattu ikäjakaumat sukupuolittain aikuiskoulutustuen saajien, vuorottelukorvauksen saajien ja vuorottelusijaisten kohdalla. Vuorottelukorvausten saajien osalta on myös kuvattu korvausta saaneiden perustepalkat sukupuolittain. Esityksessä on myös arvioitu lakkauttamisen vaikutusten jakautumista sukupuolten välillä. Kuten esityksessä kuvataan, naiset käyttävät aikuiskoulutustukea ja vuorotteluvapaata miehiä enemmän, mistä syystä järjestelmien lakkauttamisiin liittyvät positiiviset ansio- ja työllisyysvaikutukset painottuvat todennäköisesti naisille miehiä enemmän. Näiden lausuntojen ei olla nähty antavan aihetta esityksen täydentämiseen tai muuttamiseen.

Vuorotteluvapaan osalta esimerkiksi Työttömien keskusjärjestö toteaa lausunnossaan, että vuorotteluvapaan hyödyn arviointia tulisi katsoa monipuolisesti, ja kysyy estääkö vuorotteluvapaa esimerkiksi joidenkin ihmisten loppuun palamisen ja mahdollistaako se siirtymisen korkeammin palkattuihin tehtäviin. Osa lausunnonantajista, esimerkiksi SOSTE ry, näkee, että vuorotteluvapaa edistää vuorottelijan työssäjaksamista ja työhyvinvointia.

Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan kritisoi lausunnossaan, että esityksessä todetaan vuorottelijan osaamisen ja tuottavuuden laskevan vapaan aikana, mutta tätä ei ole perusteltu tutkimustiedolla.

Lausuntojen johdosta todetaan seuraavaa. Vuorotteluvapaata koskevassa vaikutusarviossa todetaan, että vuorotteluvapaan vaikutus sairauspoissaoloihin on tutkimustiedon perusteella

vähäinen. Sairauspoissaolojen lukumäärä on yksi indikaattori työhyvinvoinnin osalta. Sairauspoissaolot on pystytty tutkimuksessa mittaamaan sekä kohdejoukolta että verrokkiryhmältä. Vuorotteluvapaan vaikutus tuloihin on tutkimustiedon perusteella negatiivinen, minkä perusteella siirtymät korkeammin palkattuihin tehtäviin ovat todennäköisesti vähäisiä, ja vuorottelijoiden työllisyyttä ja ansioita koskevat estimaatit viittaavat siihen, että vuorottelu ei lisää työssäjaksamista ainakaan sillä tavalla, että se konkretisoituisi työssäkäyntiä koskeviin tulemiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon osalta todetaan, että hallituksen esityksessä tuodaan esille vuorotteluvapaan potentiaaliset vaikutukset tuottavuuteen, mutta kyse ei ole arviosta. Lausunnon johdosta kyseistä kohtaa on täsmennetty.

Ammattitutkintostipendin lakkauttamista koskevasta ehdotuksesta lausunnon antaneet tahot totesivat, että ammattitutkintostipendillä voi olla kannustavia vaikutuksia ammatillisen tutkinnon valmiiksi saattamiseen. Muutama lausunnonantaja, kuten esimerkiksi Sivistysala ry, huomautti, että ammattitutkintostipendi kannustaa kuitenkin vain kokonaisten tutkintojen, ei tutkinnon osien tai pienempien osaamiskokonaisuuksien, suorittamiseen. Opetushallituksen näkemyksen mukaan ammattitutkintostipendin poistuminen voi olla jopa kannustava tekijä siihen, että aikuiset päivittävät ja täydentävät osaamistaan lyhyemmillä koulutuksilla, kuten suorittamalla yksittäisiä ammatillisten tutkintojen osia. Opetushallituksen mukaan ammattitutkintostipendin poistamisella ei ole merkittäviä vaikutuksia ammatillisen osaamisen kehittämismahdollisuuksiin.

Myös ammattitutkintostipendin osalta nostettiin esiin, että lakkauttamisen vaikutuksen kohdistuvat enemmän naisiin kuin miehiin. Lisäksi lakkauttamisen nähtiin kohdistuvan erityisesti sosiaali-, terveys- ja kasvatusalalle ja heikentävän näiden alojen työntekijöiden mahdollisuuksia hankkia johtamisosaamista.

Lausunnot eivät antaneet aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

#### 6.4.5 Vaikutukset yrityksiin ja toimeenpanijoihin

Työ- ja elinkeinoministeriö toi esiin huolen yritysten osaavan työvoiman saatavuudesta, mikä voi työvoimapula-aloilla lisätä yritysten tarvetta panostaa oman henkilöstönsä kouluttamiseen. Sivista puolestaan nostaa launnonssa esiin, että opintojen suorittamisen siirtyessä enemmän työajalta työn ohessa vapaa-ajalla suoritettaviksi, voi korkeakouluille muodostua ylimääräistä työtä opinto-oikeuksia jatkohakemusten lisääntyessä (kun opintoajat pitenevät) ja ylimääräistä työtä opetusmenetelmien kehittämisestä, kun tarve ajasta ja paikasta riippumattomalle opetustarjonnalle lisääntyy.

Esitystä on täydennetty huomiolla muutoksen vaikutuksesta erityisesti korkeakoulujen työhön. Samalla kuitenkin kiinnitetään huomiota edellä todetun sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän työhön. Työryhmän toimeksiannon mukaan sen tulee myös selvittää, millaisia muutoksia työryhmän esittämät ehdotukset edellyttäisivät työnantajilta, julkiselta koulutusjärjestelmältä ja koulutuksen järjestäjiltä.

Toimeenpanijoiden työmäärän osalta launnoissa ei noussut esiin huomioita, jotka antaisivat aihetta esityksen muuttamiseen.

## 6.5 Voimaantulo ja soveltaminen

Useissa lausunnoissa tuotiin esille, että valmisteluajataulun vuoksi aikuiskoulutustuen hakemista suunnittelevat eivät ole voineet ennakoida tilannetta, jossa kevään 2024 yhteishaussa saatu opiskelupaikka ei enää oikeuttaisi aikuiskoulutustuen saamiseen. Lausunnoissa todettiin, että tämän vaikutusta ei ole arvioitu esityksessä. Myös oikeusministeriö kiinnitti launnossaan huomiota tähän kysymykseen ja lausuu, että esitysluonnoksen perusteella voidaan ajatella, että aikuiskoulutustuen osalta lain kumoamisella ei olla arvioitu olevan taannehtivia vaikutuksia. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että tämä seikka huomioidaan kumoamislain sääntelyssä nimenomaisella säännöksellä siitä, mitä lain kumoaminen tarkoittaa ennen lain voimaantulon päättymistä myönnettyjen aikuiskoulutustukipäätösten osalta.

Työllisyysrahasto puolestaan huomauttaa launnossaan, että kaikki aikuiskoulutusetuuksien toimeenpanotehtävät eivät pääty heti siirtymäajan päättyessä, vaan esimerkiksi maunohakuihin liittyvät tehtävät jatkuvat rahastossa vielä viimeisten hakemusten saapumisen sekä niiden ratkaisemisen jälkeen. Työllisyysrahasto pitää välttämättömänä, että rahoituslakiin tehtävissä muutoksissa otetaan tämä huomioon siten, että aikuiskoulutusetuuksien rahoittaminen ja toimeenpano ovat mahdollisia etuuksien alasajon edellyttämän ajanjakson loppuun asti.

Lausuntojen perusteella taannehtivuutta koskevaan kysymykseen liittyen on täydennetty esityksen osiota suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys. Myös aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöstä on selkiytetty tavoitteena vastata lausunnonantajien esiin nostamiin kysymyksiin.

Lopuksi, aikuiskoulutusetuuksien toimeenpanon turvaamiseksi, Työllisyysrahasto esittää, että etuuksien takautuvan hakemisen määräaikoja lyhennettäisiin siirtymäajan lopussa. Rahasto katsoo, että hallituksen esitysluonnokseen olisi syytä lisätä, että viimeiset aikuiskoulutustukihakemukset tulisi jättää rahastolle viimeistään 31.3.2026 ja vastaavasti ammattitutkintostipendin osalta, että viimeiset stipendihakemukset tulisi jättää rahastolle viimeistään 31.1.2025. Palautteen perusteella esitykseen on lisätty säännös siitä, että aikuiskoulutustukea tulee hakea maksettavaksi viimeistään 31.3.2026.

Siirtymäsäännöksen mukaan vuorotteluvapaan voi pitää nykyisin ehdoin, jos vapaa aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Siirtymäsäännösten osalta SAK ry, Avoin työttömyyskassa ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry kiinnittivät huomiota siihen, että vuorotteluvapaalle jääminen voi estyä, jos vuorottelusopimusta ei ole toimitettu työ- ja elinkeinotoimistolle viimeistään 31.7.2024, vaikka viivästyminen johtuisi työnantajasta tai postinkulun viiveistä.

Esitystä ei ole muutettu edellä mainittujen vuorotteluvapaan alkamisajankohtaa koskevien kommenttien takia. Kuten missä tahansa muussakin määräaikaan mennessä hoidettavassa viranomaisasiassa, myös tässä lähettäjä vastaisi siitä, että asiakirjat saapuvat vastaanottajalle määräajan päättymiseen mennessä. Lisäksi työpaikoilla tulisi ryhtyä vuorotteluvapaan järjestämistä koskeviin toimiin riittävän aikaisin. Muilta osin voimaantuloa ja soveltamista koskevia ehdotuksia ja niiden perusteluista on tarvittavalla tavalla täsmennetty.

## 6.6 Muuta lausuntopalautteesta

Eräät lausunnonantajat lausuiivat myös muutosten vaikutusten seurannasta.

Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö piti tärkeänä, että aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia eri ryhmien työuran aikaiseen oppimiseen seurataan ja totesi, että on tärkeää

arvioida, miten tuen lakkauttaminen vaikuttaa työuran aikaisen kouluttautumisen kasautumisilmiöön tai osaajapulaan tukea paljon hyödyntäneillä aloilla, kuten kasvatus-, sosiaali- ja terveysaloilla. Opetushallitus puolestaan viittaa lausunnossaan tulevaisuudessa julkaistaviin ammatti- ja toimialojen siirtymätietoihin Opetushallinnon tietopalvelu Vipusessa, mikä osaltaan helpottaa myös kyseessä olevan esityksen vaikutusten seurantaa ja analysointia siirtymätietojen sekä niiden kehittymisen osalta.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Laki aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta**

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

**2 §.** Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta sekä sen soveltamisesta siirtymäajalla.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantulosta.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos oikeus aikuiskoulutusetuuteen kohdistuu ennen tämän lain voimaan tuloa olevaan aikaan, sovelletaan aikuiskoulutusetuuteen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeudesta aikuiskoulutustukeen, kun opinnot alkavat viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2024. Jos henkilö olisi aloittanut opinnot ja tukikausi olisi alkanut 31.7.2024 mennessä, voitaisiin tukea kokonaisuudessaan maksaa yhteensä enintään 15 kuukauden ajalta vuoden 2025 loppuun asti.

Aikuiskoulutustuen maksamista olisi haettava viimeistään 31.3.2026. Tämä edistäisi toimeenpanon tarpeiden ennakointia siirtymäajan päättymisen jälkeen.

Vuonna 2026 aikuiskoulutustukea ei enää maksettaisi, vaikka hakijalla olisi tukikuukausia vielä käyttämättä.

Heinäkuun 2024 loppuun mennessä alkaneilla opinnoilla ja alkaneella tukikaudella tarkoitettaisiin myös tilannetta, jossa aikuiskoulutustukea haettaisiin jaksotetusti niin, että ensimmäinen enimmäiskeston luettava tukijakso olisi ollut esimerkiksi vuonna 2023, ja nyt olisi kyse tukijaksosta, joka alkaisi esimerkiksi syyskuussa 2024. Myös näissä tilanteissa tukikausi on alkanut heinäkuun 2024 loppuun mennessä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ammattitutkintostipendistä. Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.7.2024 mennessä suoritetun tutkinnon perusteella.

### **7.2 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. Hallitus antanee eduskunnan keväätistuntokaudella 2024 myös hallituksen esityksen työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Esitykseen sisältyy 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.

### 7.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta

**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, ammattitutkintostipendiiä 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.

### 7.4 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

**1 §.** *Lain tarkoitus.* Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (387/2023) tulee voimaan 1.1.2025. Mainitun lain 1 §:ssä säädetään työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavista etuuksista. Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain ja vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työttömyysvakuutusmaksuilla ei rahoitettaisi enää aikuiskoulutustukea, ammattitutkintostipendiiä eikä vuorottelukorvausta.

### 7.5 Työttömyysturvalaki

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 olujen 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.

## 7.6 Työttömyyskassalaki

**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.

## 7.7 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) säädetään siitä, ettei vuorotteluvapaasijaisen palkkaamiseen makseta palkkatukea eikä työllistämistukea. Lisäksi laissa säädetään vuorotteluvapaaseen liittyvien asiakastietojen käsittelystä. Lakiin tehtäisiin vuorottelevapaalain kumoamisesta johtuvat muutokset.

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

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetussa laissa (897/2009) puolestaan säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen vuorotteluvapaajärjestelmään liittyvistä tehtävistä. Lakiin tehtäisiin vuorottelevapaalain kumoamisesta johtuvat muutokset.

## 7.9 Opintotukilaki

**6 §.** *Opintotuen saamisen rajoitukset.* Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että opintotukea ei myönnetä sille, joka saa aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustukea. Pykälän 2 momentin mukaan aikuiskoulutustukea vähintään kahden kuukauden ajan yhtäjaksoisesti saava opiskelija on kuitenkin oikeutettu opintolainan valtioneuvoston takaukseen. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta 1 momentin 2 kohta ja 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomina, koska jatkossa aikuiskoulutustukea ei enää otettaisi huomioon opintotukea myönnettäessä.

**15 §.** *Opintolainan valtioneuvoston takaus.* Pykälän 1 momentin mukaan opintolainan valtioneuvoston takaus myönnetään opiskelijalle, joka saa tämän lain mukaista opintorahaa tai aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustukea. Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisen ja aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ei enää säädettäisi opintolainan valtioneuvoston takauksen myöntämisestä opiskelijalle, joka saa aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustukea. Jatkossa opintolainan valtioneuvoston takaus voitaisiin siten myöntää vain opintotukilain mukaista opintorahaa saavalle opiskelijalle.

**15 a §.** *Opintolainan nostaminen.* Pykälän 3 momentissa säädetään opintolainan nostosäännöistä ja nostokerroista. Lailla 1201/2023 muutetun ja 1.8.2024 voimaan tulevan 3 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon, tieteellisiin jatko-opintoihin tai aikuiskoulutustuen saajalle myönnetty opintolainaa voidaan nostaa yhtenä eränä. Momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta siten, että siitä poistettaisiin maininta aikuiskoulutustuen saajalle myönnetyn opintolainan nostamisesta.

**16 §.** *Valtiontakauksen määrä.* Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on korkeakouluopiskelijalla ja aikuiskoulutustukea saavalla 850 euroa. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi mainita aikuiskoulutustukea saavan opiskelijan opintolainan valtiontakauksen tukikuukausikohtaisesta määrästä.

**23 §.** *Opintotuen hakeminen ja myöntäminen.* Pykälän 3 momentin mukaan aikuiskoulutustukea saavalle opintolainan valtiontakaus voidaan myöntää hakemuskuukautta edeltävän kuukauden alusta lukien. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta momentti ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana.

**29 §.** *Muutoksenhaku.* Pykälän 5 momentissa säädetään, että päätökseen, jossa opintolainan valtiontakaus on evätty sen vuoksi, että hakijalle ei ole myönnetty aikuiskoulutustukea, ei saa hakea muutosta valittamalla. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen johdosta momentti ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018) säädetään Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston valtakunnallisesta toimivallasta antaa tiettyjä yrittäjyyteen liittyviä työvoimapolitiittisia 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 asetusantovaltuuden kumoamisen takia, asetuksen muuttaminen tässä hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten takia ei ole tarpeen.

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lait tulevat pääosin voimaan 1.8.2024.

Laki aikuiskoulutusetuksista annetun lain kumoamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.6.2024. Aikuiskoulutustukea olisi mahdollista saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31.7.2024. Tuen saamisen edellytyksenä olisi, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Tukea olisi mahdollista saada vuoden 2025 loppuun asti. Opinnot olisi tullut aloittaa tosiasiallisesti 31.7.2024 mennessä. Ammattitutkintostipendi voitaisiin myöntää 31.7.2024 mennessä suoritettuna tutkinnon perusteella.

Vuorotteluvapaan voisi aloittaa 31.7.2024 mennessä. Kyseiseen päivään mennessä vapaan aloittaneilla olisi oikeus pitää vuorotteluvapaata 180 kalenteripäivän enimmäismäärä. Jotta vuorotteluvapaa katsottaisiin aloitetuksi 31.7.2024 mennessä, vuorottelusopimus olisi toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle ja vuorotteluvapaan sijaisen työsopimuksen alkamispäivä tulisi olla viimeistään 31.7.2024.

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 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 sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain osalta työ- ja

elinkeinohallinnon kehittämis- ja hallintokeskuksella ei olisi säännöksessään tarkoitettuja tehtäviä ennen 1.1.2025.

Sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta annettavaan lakiin että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta 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 sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta 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.

Laki opintotukilain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan 1.8.2024. Opintotukilain muuttamisesta annettavan lain siirtymäsäännöksen mukaan ennen ehdotetun lain voimaantuloa aloitettuihin opintoihin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustukea saavalle opiskelijalle myönnettävään opintolainan valtioneuvoston päätöksen ja opintolainan nostamiseen sekä opintotuen myöntämiseen sovellettaisiin opintotukilain muuttamisesta annettavan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Opintolainan valtioneuvoston päätöksen saamisen edellytyksenä olisi, että opinnot aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Opintolainan valtioneuvoston päätös olisi mahdollista saada ja opintolainaa nostaa 31.12.2025 asti.

Laissa aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisesta ehdotetaan, että jos henkilö olisi aloittanut tai aloittaisi opinnot ja aikuiskoulutustuen tukikausi alkaisi viimeistään 31.7.2024, voitaisiin tukea maksaa vuoden 2025 loppuun asti. Siten myös opintotukilain mukaisen opintolainan valtioneuvoston päätöksen saamisen edellytyksenä siirtymäaikana olisi, että opinnot aloitetaan viimeistään 31.7.2024. Aikuiskoulutustukea on mahdollista käyttää yhdessä tai useammassa erässä. Jos henkilö olisi käyttänyt enintään 15 kuukauden mittaisesta tukikaudesta osan 31.7.2024 mennessä, tukikauden katsottaisiin alkaneen 31.7.2024 mennessä, ja henkilö voisi saada tukea myös 1.8.2024 tai sen jälkeen alkavan tukijakson perusteella. Kun aikuiskoulutustukea voisi saada enintään vuoden 2025 loppuun asti, olisi myös opintolainan valtioneuvoston päätös mahdollista saada ja opintolainaa nostaa enintään vuoden 2025 loppuun asti. Opintotuen myöntämiseen aikuiskoulutustuen saajalle ennen ehdotetun lain voimaantuloa aloitettuihin opintoihin sovellettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, joten aikuiskoulutustuen saajalla ei olisi lain voimaantulon jälkeenkään opintolainan valtioneuvoston päätöksen lukuun ottamatta oikeutta opintotukeen opintotukilain nykyisen 6 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella.

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lakien hyväksymisestä.

Erityisesti aikuiskoulutustuen osalta esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden vaikutuksia eri ryhmien työuran aikaiseen oppimiseen on syytä seurata tavoitteena arvioida, miten tuen lakkauttaminen vaikuttaa työuran aikaisen kouluttautumisen kasautumisilmiöön tai osaajapulaan tukea paljon hyödyntäneillä aloilla, kuten kasvatus-, sosiaali- ja terveysaloilla. Ammatti- ja toimialojen siirtymätietojen osalta tulevaisuudessa seurantaa on mahdollista tehdä esimerkiksi Opetushallituksen lausunnossaan mainitsemaa Opetushallinnon tietopalvelu



Vipusta tai esimerkiksi Opetushallituksen ja Osaamisen ennakointifoorumin (OEF) kohtaantotarkastelua hyödyntäen.

## **11 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 työvoimapolveluiden 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 työvoimapolveluiden 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 työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun lain vastaavat säännökset, joita muutettaisiin vuorotteluvapaalain kumoamisen takia.

Vuorotteluvapaaseen liittyvien asiakastietojen käsittelyyn puolestaan sovellettaisiin 1.1.2025 alkaen muutettavaksi esitettyjä työvoimapolveluiden 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.

### **11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Hallitus antanee eduskunnalle kevälistuntokaudella 2024 hallituksen esityksen työvoimapolveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Mainitussa hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi työvoimapolveluiden 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 työvoimapolveluiden 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.

## **11.2 Suhde talousarvioesitykseen**

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

## **12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys**

### **12.1 Tausta**

Esityksen tavoitteena on toteuttaa osa niistä pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä kirjauksista, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja lisätä työllisyyttä. Esityksessä ehdotetaan, että aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki kumottaisiin, minkä myötä aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorottelukorvauksen maksaminen lakkaisi.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n, 16 §:n 2 momentin, 18 §:n ja 19 §:n 1, 3 ja 4 momentin sekä taloudellisesti tuettua opintovapaata koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 140 (56/1992) kannalta.

### **12.2 Yhdenvertainen kohtelu**

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun kuin luettelossa nimenomaisesti mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi laki aikuiskoulutusetuuksista ja vuorotteluvapaalaki.

Kuten osiossa 4.2.1.1 on kuvattu, ehdotusten perusteella syntyvissä vaikutuksissa on eroja miesten ja naisten välillä. Muutokset kohdistuvat voimakkaammin naisiin. Erojen voidaan arvioida johtuvan erityisesti työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta ja siitä, miten yleistä aikuiskoulutustuen myöntämisen ehdot täyttävä opiskelu ja opintovapaalle tai vuorotteluvapaalle siirtyminen naisten keskuudessa on.

### 12.3 Taannehtivuus

Vuorotteluvapaan ja sen ajalta maksettavan korvauksen sekä ammattitutkintostipendin osalta ehdotetut muutokset koskisivat järjestelmän kumoamisen voimaantulon jälkeen ajoittuvia tilanteita eikä esityksellä puututa muutoksen voimaantuloon mennessä syntyneisiin tilanteisiin.

Aikuiskoulutustuen osalta tuen saamisen takarajaa eli vuoden 2025 loppua ehdotetaan sovellettavaksi myös aikuiskoulutustukeen, jossa 15 kuukauden mittainen tukikausi on myönnetty ennen aikuiskoulutusetuuksista annetun lain kumoamisajankohtaa, joka olisi viimeistään 1.6.2024. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että jos kyseessä on uusi, enintään 15 kuukauden mittainen alkava tukikausi, aikuiskoulutustuen myöntäminen edellyttäisi, että kaikki aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytykset täyttyisivät ja itse tukikausi alkaisi viimeistään 31.7.2024. Laki aikuiskoulutusetuuksien kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, viimeistään 1.6.2024.

Aikuiskoulutustukea on kuitenkin mahdollista hakea tällä hetkellä jo neljä kuukautta ennen halutun tukikauden alkamista, mikä merkitsee sitä, että 1.8.2024 alkavaa tukikautta on mahdollista hakea jo huhtikuussa, 1.9. alkavaa tukikautta toukokuussa ja 1.10 tai 1.11. alkavaa tukikautta vastaavasti kesä- ja heinäkuussa. Lisäksi lain voimaan tullessa on olemassa tilanteita, joissa henkilöille on jo annettu päätös 15 kuukauden mittaisesta tukikaudesta, jota voimassa olevan lainsäädännön mukaan ei edellytetä käytettäväksi jonkin tietyn ajan sisällä, eli etuutta voi käyttää jaksoissa, rajattoman pitkän ajan kuluessa, kunnes enimmäiskesto 15 kuukautta, osittain käytettynä jopa 30 kuukautta, on käytetty.

Esitystä valmisteltaessa on pidetty tarpeellisena arvioida ehdotusta myös sen mahdollisen taannehtivuuden osalta.

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 63/I) mukaan omaisuudensuojasäännöksestä on johdettavissa, milloin etuudet ovat omaisuuden suojan piirissä. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta edeltävän lausuntokäytännön mukaan hallitusmuodon suojaamaksi omaisuudeksi perustuslakivaliokunta on katsonut sosiaaliset avustukset ja muut vastaavat julkisen vallan velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi.

Ehdotettujen aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevien voimaantulo- ja siirtymäsäännösten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon se, että tukikauden kestoä koskeva päätös ei vielä muodosta sellaista etuserää, joka on langennut maksettavaksi. Kyse on ratkaisusta, joka sisältää päätöksen siitä, miltä ajalta henkilön opinnot mahdollistavat etuuden maksamisen. Etuutta ei automaattisesti makseta kyseisen niin kutsutun ennakkopäätöksen perusteella, vaan vasta kunkin maksuhakemuksen perusteella, minkä yhteydessä tutkitaan etuuden maksamisen muut edellytykset.

Aikuiskoulutustuen saannin takarajaa koskeva ehdotus, vuoden 2025 loppu, puolestaan on välttämätön siksi, että ilman takarajaa Työllisyysrahasto joutuisi etuusjärjestelmän lakkauttamisesta huolimatta ylläpitämään etuuden maksamiseen liittyviä järjestelmiä ja henkilökunnan ammattitaitoa siltä varalta, että etuutta myöhemmin, useidenkin vuosien jälkeen, vielä haettaisiin. Ehdotettu takaraja mahdollistaa kuitenkin sen, että viimeistään 31.7.2024 alkavan tukijakson perusteella aikuiskoulutustuella olisi mahdollista opiskella 15 kuukauden ajan.

## 12.4 Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

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. Turvaamisvelvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. (HE 309/1993 vp, s. 64/I)

Perustuslain 16 §:n 2 momentin säännös ei sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. (HE 309/1993 vp, s. 64/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).

Suomi on ratifioinut taloudellisesti tuettua opintovapaata koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 140 (56/1992). Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 24.2.1993. Sopimuksen 1 artiklan mukaan taloudellisesti tuettu opintovapaa tarkoittaa työntekijälle opintotarkoituksiin määrätyn pituiseksi ajaksi työaikana myönnettyä vapaata, jonka aikana hänellä on oikeus saada riittävää taloudellista tukea. Sopimuksen 5 artiklan mukaan taloudellisesti tuetun opintovapaan myöntäminen voidaan toteuttaa kansallisella lainsäädännöllä, työehtosopimuksilla, välitystuomioilla tai muulla kansallisen käytännön mukaisella menettelyllä. Taloudellisesti tuetun opintovapaan järjestelyjen tulee perustua säännölliseen ja riittävään, kansallisen käytännön mukaiseen rahoitukseen.

Sopimuksen 2 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on suunniteltava ja harjoitettava sellaista politiikkaa, jonka tarkoituksena on maan olosuhteisiin ja vallitsevaan käytäntöön soveltuvien keinoin ja tarvittaessa vaihteittain edistää taloudellisesti tuetun opintovapaan myöntämistä a) kaikenlaisesta koulutusta varten; b) yleissivistävää opetusta, yhteiskunnallista ja kansalaiskasvatusta varten; c) ammattiyhdistyskoulutusta varten. 3 artiklan mukaan mainitulla politiikalla on pyrittävä myötävaikuttamaan tarvittaessa eri ehdoin, a) ammatissa tai tehtävässä tarvittavien valmiuksien hankkimiseen, parantamiseen ja soveltamiseen sekä työllisyyden edistämiseen ja työpaikan turvaamiseen tieteen ja teknologian kehittyessä sekä talouselämän ja yhteiskunnan rakenteen muuttuessa; b) työntekijöiden ja heidän edustajiensa asiantuntevaan ja aktiiviseen osallistumiseen yrityksen ja yhteiskunnan toimintaan; c) työntekijöiden edistymiseen inhimillisellä, yhteiskunnallisella ja sivistyksellisellä tasolla ja d) yleensä tarkoituksenmukaisen jatkuvan opetuksen ja koulutuksen edistämiseen työntekijöiden auttamiseksi sopeutumaan ajan vaatimuksiin.

Sopimuksen 4 artiklan mukaan tässä politiikassa on otettava huomioon sekä maan että eri toimialojen kehitysaste ja erityistarpeet, ja politiikka on yhteensovitettava yleisen työllisyys-, opetus- ja koulutus- sekä työaikapoliitiikan kanssa ottaen asianmukaisesti huomioon tarvittaessa työajan tai työmäärän kausittaiset vuodenaikoihin liittyvät vaihtelut.

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 saannin ehtona ei kuitenkaan ole taloudellisen tuen tarve.

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. Myös aikuiskoulutustukeen oikeuttavalle koulutukselle on säädetty laissa edellytyksiä. Nykyisessäkin tilanteessa siten monet opiskelijat jäävät aikuiskoulutustuen ulkopuolelle. Kuten esityksen osiossa 2.1.4 todetaan, aikuisopiskelijat suorittavat opintojaan pääosin töiden ohessa ilman etuuksia.

Opintotukea myönnetään taloudellisen tuen tarpeessa olevalle Suomen kansalaiselle taikka Suomen kansalaiseen rinnastettavalle henkilölle, joka harjoittaa Suomessa perusopetuksen suorittamisen jälkeisiä, päätoimisia opintoja, jotka kestävät yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta. Opintotuen myöntämisen yleisinä edellytyksinä ovat taloudellisen tuen tarpeen lisäksi oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen päätoiminen harjoittaminen sekä opinnoissa edistyminen. Oikeuteen saada opintotukea ei liity ikään perustuvia rajoituksia. Opintotukea myönnetään opiskeluun ulkomailla, jos opinnot vastaavat tuettavia opintoja Suomessa tai sisältyvät Suomessa suoritettaviin opintotukeen oikeuttaviin opintoihin. Opintotuki koostuu pääasiallisesti opintorahasta ja opintolainan valtiontakauksesta. Lisäksi määrääjässä korkeakoulututkinnon suorittanut voi saada opintolainahyvityksen ja pienituloisen opintovelallisen korot voidaan maksaa korkoavustuksena valtionvaroista. Opintotuen saajalla voi olla myös oikeus saada yleistä asumistukea. Lisäksi korkeakoulututkintoa suorittaville opiskelijoille on järjestetty ateriatuettu ruokailu. Muussa kuin korkeakoulutuksessa ruokailu on puolestaan maksutonta.

Ansioperusteiseen aikuiskoulutustukeen verrattuna opintotuki on matalampi ja lainapainotteinen. Muissa kuin korkeakouluopinnoissa ei ole enimmäistukiaikaa kuten korkeakouluopinnoissa on. Opintotuki ei myöskään ole vaihtoehto aikuiskoulutustuelle avoimessa korkeakoulussa suoritettaviin opintoihin, jos opiskelijalla ei ole tutkinnon suoritusoikeutta tai korkeakouluopiskelijoille, joiden opintotukikuukaudet korkeakouluopintoihin ovat loppuneet. Se ei myöskään ole vaihtoehto korkeapalkkaisille henkilöille opintotuen tulo rajojen vuoksi. Lisäksi korkeakouluopiskeluun liittyvässä opintotuessa on enimmäistukiaika. Opiskelu työttömyysetuudella ei myöskään tukimuotona korvaa aikuiskoulutustuen lakkauttamista, koska se edellyttää työttömyyttä.

Korkeakoulutettujen osuus aikuiskoulutustuen saajien keskuudessa on korkeampi kuin työllisten keskuudessa keskimäärin. Opintotuen enimmäistukikuukausien määrä korkeakouluopinnoissa rajoittaa opintotuen turvin päätoimisen opiskelun käytännössä yhteen alempaan ja yhteen ylempään korkeakoulututkintoon. Opintotukikuukausia voi siten olla käytettävissä korkeakouluopintoihin vain niillä aikuisopiskelijoilla, jotka eivät ole hyödyntäneet opintotukea korkeakouluopintoihin laisinkaan tai niillä aikuisopiskelijoilla, jotka eivät ole aiempien korkeakouluopintojensa ai-kana käyttäneet kaikkia tukikuukausia. Mikäli aikuisopiskelijan opintotukikuukaudet korkeakouluopintoihin ovat loppuneet, hän on saanut julkisin varoin tuettua tukea opiskeluunsa ja perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattujen oikeuksien voidaan arvioida hänen osaltaan toteutuneen.

Sen seikan vuoksi, että opintotukea voi saada avoimen korkeakoulun opintoihin vain, jos opiskelijalla on korkeakoulututkinnon suoritusoikeus, aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ei arvioida olevan ristiriidassa perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyjen oikeuksien kanssa. Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei luo julkiselle vallalle velvollisuutta turvata oikeutta tiettyihin opintoihin tai opintokokonaisuuksiin.

Opintotukea voi saada ansiotuloista huolimatta ja siten jatkaa ansiotyössä ja opiskella. Pelkästään sen seikan vuoksi, että opintotuki ei ole vaihtoehto korkeapalkkaisille henkilöille opintotuen tulorajojen vuoksi, aikuiskoulutustuen lakkauttamisen ei arvioida olevan ristiriidassa perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyjen oikeuksien kanssa huomioon ottaen henkilön kyky vastata toimeentulostaan opiskelun aikana ja valtiontalouden säästötavoitteet. Opintotukilain mukaista tulotarkastelua ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä olla arvioitu perustuslain 16 §:n 2 momentin vastaiseksi.

Aikuiskoulutustukijärjestelmästä luopumisella voi olla vaikutuksia perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettun oikeuden toteutumiseen niiden henkilöiden osalta, joilla ei olisi oikeutta opintotukeen, ja heidän mahdollisuuteensa saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Esityksessä kohdassa 2.1.2 todetaan, että keskimääräisen palkansaajan aikuiskoulutustukea saaneen henkilön tukea edeltävä bruttopalkka vuonna 2021 oli noin 2 980 euroa kuukaudessa ja noin puolella tuensaajista edeltävä ansio oli 2 500–3 650 euroa. Kaikkien palkansaajien keskuudessa kokonaisansion mediaani vuonna 2021 oli 3 315 euroa kuussa. Ottaen huomioon, että aikuiskoulutustuen saaja opiskelun vuoksi vapaaehtoisesti vähentää työaikaansa ja ansiotuloaan, jota hän muutoin saisi, aikuiskoulutustukijärjestelmästä luopumisella ei arvioida olevan vähäistä suurempia vaikutuksia niiden henkilöiden perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattuihin oikeuksiin varattomuuden estämättä, joilla ei olisi oikeutta opintotukeen. Koska aikuiskoulutustuella opiskelevat ovat vakiintuneesti työmarkkinoilla ja koska aikuiskoulutustuen ehtona on työssäkäynnin vähentäminen, voitaneen olettaa, että henkilö, joka ilman julkisin varoin rahoitettua tukea jo tällä hetkellä vapaaehtoisesti vähentää työaikaansa ja ansiotuloaan, tekee jatkossakin riittävässä määrin sellaista oman talouden suunnittelua, jolla hän turvaa toimeentulonsa opiskelun aikana.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Aikuiskoulutustuessa ei ole kysymys perustuslain 19 §:ssä turvatusta oikeudesta sosiaaliturvaan eikä perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusturvaetuudesta. Työttömyysturvaan 1.1.2024 lukien voimaan tulleet muutokset (HE 73/2023 vp) eivät vaikuta aikuiskoulutustuen saajalle tai opintovapaalla olevalle maksettaviin etuuksiin, koska opintovapaalla olevat eivät ole työttömiä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä, ja asumisen tukea koskevalla sosiaaliturvalla on perusoikeuksien kannalta merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momentin kannalta.

Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen seurauksena etuudensaajien ei arvioida siirtyvän pääsääntöisesti muille etuuksille eikä heistä tule tulottomia tai työttömiä, vaan heidän oletetaan jatkavan siinä työssä, josta he tuen saadessaan olisivat jääneet opintovapaalle. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voi kuitenkin olla vaikutusta myös perustuslain 19 §:ssä turvatun toimeentulon kannalta, erityisesti niiden aikuisopiskelijoiden osalta, joilla ei ole oikeutta opintotukeen. On mahdollista, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen jossain määrin lisää muiden tukien, kuten yleisen asumistuen ja 19 §:n 1 momentin mukaisen toimeentulotuen tarvetta. Tämän arvioidaan koskevan lähinnä niitä aikuisopiskelijoita, jotka vapaaehtoisesti vähentävät työaikaansa ja ansiotuloaan opiskelun vuoksi yhden aikuisen taloudessa ja yhden aikuisen huoltajataloudessa. Yleiseen asumistukeen vuodesta 2024 alkaen tehtyjen muutosten

(HE 74/2023vp), mukaan lukien indeksitarkistusten jäädyttäminen yleisen asumistuen osalta (HE 75/2023 vp), arvioidaan vaikuttavan näiden kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Toimeentulotukeen vuonna 2024 tulleiden muutosten (HE 58/2023 vp) ei arvioida kohdistuvan aikuiskoulutustukea hyödyntäviin kotitalouksiin.

Asumistuki ja toimeentulotuki ovat kotitalouskohtaisia etuuksia, joissa saman talouden muiden jäsenten tulot vaikuttavat etuuden määrään ja tulojen ollessa korkeat, saman talouden muiden jäsenten tulojen huomioiminen saattaa johtaa siihen, ettei oikeutta asumistukeen tai toimeentulotukeen muodostu. Kotitalouden toisen työssäkäyvän aikuisen tulot pääsääntöisesti estävät yleisen asumistuen maksamisen. Niiden henkilöiden osalta, jotka aikuiskoulutustuen lakkauttamisesta huolimatta vähentävät työaikaan ja ansiotulojaan opintojen vuoksi, aikuiskoulutustuen lakkauttaminen siirtäisi vastuuta opintojen aikaisesta toimeentulosta opiskelijalle itselleen, ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen ja työnantajalleen. Näillä henkilöillä olisi jatkossakin oikeus perustuslain 19 §:ssä turvattuun sosiaaliturvaan edellytysten täytyessä.

Opintorahan indeksijäädytys pienentää opintorahan ostovoimaa (HE 75/2023 vp). Opintolainan valtioneuvoston määrä kuitenkin nousee 1.8.2024 lähtien (HE 80/2023 vp), mikä kompensoi indeksijäädytyksen vaikutusta opintotuen saajien käytettävissä oleviin tuloihin.

Arviolta 56 prosentilla aikuiskoulutustuen saajista on alaikäisiä lapsia. Lapsilisään tehdyt, 1.1.2024 voimaan tulleet lakimuutokset vaikuttavat osaan aikuisopiskelijoista (HE 75/2023 vp). Alle 3-vuotiaiden lasten lapsilisää, lapsilisän yksinhuoltajakorotusta sekä neljännen ja sitä useamman lapsen lapsilisää on korotettu. Edellä mainitut lapsilisämuutokset kasvattavat käytettävissä olevia tuloja osalla aikuisopiskelijoista. Opintorahan huoltajakorotusta korotetaan 1.1.2024 lukien, mikä parantaa lasta huoltavien opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä päätoimiseen opiskeluun (HE 80/2023 vp).

Ammattitutkintostipendin poistamisen ei katsota muodostavan sellaisia muutoksia, joilla olisi keskeistä merkitystä arvioitaessa asiaa perusoikeuksien kannalta.

Edellä esitetyillä perusteilla arvioidaan, että pääsääntöisesti maksuton opiskelu, opintotuki ja mahdollinen oikeus aikuisopiskelun ajalta perustuslain 19 §:n mukaisiin tukiin kokonaisuutena täyttää ne sivistyksellisiä oikeuksia koskevat velvoitteet, joita perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja ILO:n yleissopimuksessa tarkoitetaan. Kun edellä todetun lisäksi huomioidaan esityksen yleissopimuksenkin näkökulmasta hyväksyttävä työllisyyden edistämiseen perustuva tausta, näissä olosuhteissa arvioidaan, että aikuiskoulutustuen lakkauttamiselle ei olisi valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

## **12.5 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus**

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Työllisyyden edistämistä koskeva perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan siinä jätetään julkiselle vallalle merkittävästi harkintavaltaa siitä, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistämismääräykset myöntävät myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostuminen. (HE 309/1993 vp.).

Suomi on ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä ILO, 1988 hyväksymän yleissopimuksen n:o 168, jäljempänä ILO:n yleissopimus 168, joka koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa. Yleissopimuksen 168 johdanto-osassa korostetaan työnteon ja tuottavan työn tärkeyttä jokaisessa yhteiskunnassa sekä niiden yhteisölle antamien voimavarojen vuoksi, että myös niiden työntekijöille antaman toimeentulon ja yhteiskunnallisen roolin ja työntekijöiden niistä saaman omanarvontunnon vuoksi. Edelleen johdanto-osassa todetaan, että on tarpeen hyväksyä sellaisia uusia kansainvälisiä normeja, jotka koskevat täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämistä kaikilla tarkoituksenmukaisilla tavoilla, sosiaaliturva mukaan lukien.

Yleissopimuksen 168 hyväksymisen yhteydessä ILO on hyväksynyt myös sopimuksen täydentämistä koskevan suosituksen 176, joka on saatettu eduskunnan tiedoksi yleissopimuksen 168 ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 239/1989). Suosituksen 176 mukaan taloudellisen kriisin aikoina sopeuttamispolitiikkaan tulisi määrätyn ehdoin sisällyttää toimenpiteitä sellaisten aloitteiden edistämiseksi, joiden avulla työvoiman käyttöaste saadaan mahdollisimman suureksi.

Esityksessä ehdotetut muutokset vahvistaisivat työllisyyttä arviolta 10 000 henkilöllä.

Koska ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus, esitystä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena.

## **12.6 Yhteenveto**

Esityksen tavoitteena on tasapainottaa julkista taloutta ja lisätä työllisyyttä.

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).

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. 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. Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino.

Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä.



Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää aikuiskoulutustuesta, ammattitutkintostipendistä ja vuorottelukorvauksesta syntyvää menoa ja lisätä työllisyyttä. Vaikka esitys heikentää jatkuvan oppimisen aikaista etuuden tasoa, esitys ei kuitenkaan vaikuta oikeuteen saada opiskelun ajalta opintotukea silloin, kun sen maksamisen edellytykset täyttyvät, eikä esitys heikennä kyseistä etuutta. Ehdotetuista muutoksista aikuiskoulutustuen osalta voi syntyä vaikutuksia, joita voidaan pitää taannehtivina, sillä ehdotus voisi osittain kohdistua myös ennen lain lopullista voimaantuloa syntyneisiin tilanteisiin. Esityksen rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat 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 .

Jos oikeus aikuiskoulutusetuuteen kohdistuu ennen tämän lain voimaan tuloa olevaan aikaan, aikuiskoulutusetuuden myöntämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Aikuiskoulutustukea on oikeus saada opintoihin, jotka alkavat viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2024. Tuen saamisen edellytyksenä on, että tukikausi aloitetaan viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2024. Tukea voi saada enintään 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Tuen maksamista on haettava viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2026.

Ammattitutkintostipendiin on oikeus, jos ammattitutkintostipendiin oikeuttava tutkinto on suoritettu viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2024.

## 2.

### **Laki**

#### **vuorotteluvapaalain kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Tällä lailla kumotaan vuorotteluvapaalaki (1305/2002).  
1 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  
2 §  
Ennen tämän lain voimaantuloa aloitettuun vuorotteluvapaaseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

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 §:ssä 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* 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 2 momentti ja 10 §:n 1 momentin 6 kohta, sellaisina kuin ne ovat 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 tarkoitettut 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 tarkoitetuista maksuosuuksien siirroista.

#### 10 §

##### *Työllisyysrahaston tehtävät*

Työllisyysrahaston tehtävänä on:

6) koulutuksen korvaamisesta annetun lain (1140/2013) mukaisten korvausten toimeenpano.

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

---

#### 4.

### Laki

#### työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain  
(387/2023) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

#### 1 §

##### *Lain tarkoitus*

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset työttömyyspäivärahat rahoitetaan valtionosuudella, työttömyyspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella, tämän lain mukaisilla työttömyysvakuutusmaksuilla ja 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 työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 8 luvun mukaiset muutosturvakoulutukset rahoitetaan tämän lain mukaisilla maksuilla siten kuin tässä laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta 20 \_\_\_\_.

## 5.

### **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 tämän pykälän 1 momentin mukaisesti. Mitä edellä säädetään, koskee henkilöä, joka on saanut julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) 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, vuorotteluvapaaseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

---

## 6.

### Laki

#### työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* työttömyyskassalain (603/1984) 26 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on laeissa 1190/2009 ja 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, vuorottelukorvaukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.



7.

## 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 sekä  
*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*

---

Työllistämistukea ei myönnetä, jos:

- 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 tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Vuorotteluvapaaseen liittyvien asiakastietojen käyttämiseen ja henkilöasiakasta koskevien tietojen käsittelyyn sekä näitä tietoja koskevien käyttöoikeuksien myöntämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## 8.

### 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 tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.  
-----

## 9.

### Laki

#### opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* opintotukilain (65/1994) 6 §:n 1 momentin 2 kohta ja 2 momentti, 23 §:n 3 momentti sekä 29 §:n 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 6 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 1213/2019, 6 §:n 2 momentti ja 29 §:n 5 momentti laissa 1277/2000 sekä 23 §:n 3 momentti laissa 792/2007, sekä

*muutetaan* 15 §:n 1 momentti, 15 a §:n 3 momentin 1 kohta sekä 16 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 15 §:n 1 momentti laissa 451/2020 sekä 15 a §:n 3 momentin 1 kohta ja 16 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 1201/2023, seuraavasti:

#### 15 §

##### *Opintolainan valtioneuvoston tuki*

Opintolainan valtioneuvoston tuki myönnetään opiskelijalle, joka saa tämän lain mukaista opintorahaa.

---

#### 15 a §

##### *Opintolainan nostaminen*

Opintolainaa nostetaan seuraavasti:

1) ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon tai tieteellisiin jatko-opintoihin myönnetty opintolainaa voidaan nostaa yhtenä eränä;

---

#### 16 §

##### *Valtioneuvoston tukimäärä*

Opintolainan valtioneuvoston tukimäärä tukivuokautta kohden on:

1) korkeakouluopiskelijalla 850 euroa;

---

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20\_\_.

Ennen tämän lain voimaantuloa aloitettuihin opintoihin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) mukaista aikuiskoulutustukea saavalle opiskelijalle myönnettävään opintolainan valtioneuvoston päätöksen ja opintolainan nostamiseen sekä opintotuen myöntämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Opintolainan valtioneuvoston päätöksen saamisen edellytyksenä on, että opinnot aloitetaan viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2024. Opintolainan valtioneuvoston päätös on mahdollista saada ja opintolainaa nostaa 31 päivään joulukuuta 2025 asti.

Helsingissä 15.2.2024

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Työministeri Arto Satonen

### 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* 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 2 momentti ja 10 §:n 1 momentin 6 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 678/2022, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain tarkoitus*

*Lain tarkoitus*

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset työttömyyspäivärahat ja vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaiset vuorottelukorvaukset 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, aikuiskoulutusetuuksista annetussa laissa (1276/2000) tarkoitetut aikuiskoulutustuet muiden kuin yrittäjien osalta ja ammattitutkintostipendit muiden kuin valtioon virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden osalta, 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.

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, *aikuiskoulutustuen*, muutosturvarahojen ja muutosturvakoulutusten rahoituksesta sekä 23, 23 a ja 24 §:ssä mainituista maksuosuuksien siirroista.

6 §

*Muiden etuuksien rahoitus*

*Vuorotteluvapaalain mukaisen vuorottelukorvauksen rahoituksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä työttömyyspäivärahasta säädetään 4 ja 8 §:ssä.*

10 §

*Työllisyysrahaston tehtävät*

Työllisyysrahaston tehtävänä on:

- 1) rahoittaa 1 §:ssä tarkoitetut etuudet siltä osin kuin valtio ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole niistä vastuussa;
- 2) määrätä ja periä 2 §:ssä tarkoitetut työttömyysvakuutusmaksut ja valvoa tässä laissa säädettyjen työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvoitteiden täyttämistä;
- 3) määrätä ja periä 4 a luvussa säädetty muutosturvamaksu ja 8 a luvussa säädetty omavastuumaksu;
- 4) hoitaa Työllisyysrahaston varoja tuottavasti ja turvaavasti siten, että rahaston maksuvalmius on turvattu sekä laatia rahaston varojen sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma, joka on rahaston sijoitustoiminnan laatuun nähden riittävä;

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 tarkoitetuista maksuosuuksien siirroista.

6 §

*Muiden etuuksien rahoitus*

(kumotaan)

10 §

*Työllisyysrahaston tehtävät*

Työllisyysrahaston tehtävänä on:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

5) maksaa ja periä perusasetuksen 65 artiklan 6 ja 7 kohdan mukaiset korvaukset työttömyyskassan jäseninä olleille maksetuista työttömyyspäivärahoista;

6) koulutuksen korvaamisesta annetun lain (1140/2013) mukaisten korvausten toimeenpano;

7) aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaisten aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendien myöntäminen.

6) koulutuksen korvaamisesta annetun lain (1140/2013) mukaisten korvausten toimeenpano.  
(kumotaan)

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*

*Jos vuorotteluvapaa tai aikuiskoulutustuen tukikausi on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, vuorottelukorvaukseen ja aikuiskoulutustukeen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*



#### 4.

### Laki

#### työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain  
(387/2023) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain tarkoitus*

*Lain tarkoitus*

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset työttömyyspäivärahat rahoitetaan valtionosuudella, työttömyyspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella, tämän lain mukaisilla työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyysturvan työnantajan omavastuumaksuilla (*omavastuumaksu*) sekä työttömyyskassalain (603/1984) mukaisilla jäsenmaksuilla siten kuin tässä laissa säädetään. Vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaiset vuorottelukorvaukset rahoitetaan valtionosuudella, tämän lain mukaisilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassalain mukaisilla jäsenmaksuilla siten kuin tässä laissa säädetään. Työeläkelainsäädännössä tarkoitettut työeläkelisät ja vakuutusmaksut, aikuiskoulutusetuuksista annetussa laissa (1276/2000) tarkoitettut aikuiskoulutustuet muiden kuin yrittäjien osalta ja ammattitutkintostipendit muiden kuin valtioon virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden osalta sekä palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) mukainen palkkaturva sekä työttömyysturvalain mukaiset muutosturvarahat ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 8 luvun mukaiset muutosturvakoulutukset rahoitetaan tämän lain mukaisilla maksuilla siten kuin tässä laissa säädetään.

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset työttömyyspäivärahat rahoitetaan valtionosuudella, työttömyyspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella, tämän lain mukaisilla työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyysturvan työnantajan omavastuumaksuilla (*omavastuumaksu*) sekä työttömyyskassalain (603/1984) mukaisilla jäsenmaksuilla siten kuin tässä laissa säädetään. Työeläkelainsäädännössä tarkoitettut työeläkelisät ja vakuutusmaksut, palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) mukainen palkkaturva sekä työttömyysturvalain mukaiset muutosturvarahat ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 8 luvun mukaiset muutosturvakoulutukset rahoitetaan tämän lain mukaisilla maksuilla siten kuin tässä laissa säädetään.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta  
20 .

## 5.

### 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:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

6 luku

6 luku

**Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto**

**Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto**

4 §

4 §

*Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena  
oleva palkka*

*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 ollut vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaisella vuorotteluvapaalla tai 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.

---

---

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 *tämän pykälän* 1 momentin mukaisesti. Mitä edellä säädetään, koskee henkilöä, joka on saanut julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) 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.

---

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä kuuta  
20 .

Jos vuorotteluvapaa on alkanut ennen  
tämän lain voimaantuloa,  
vuorotteluvapaaseen sovelletaan tämän lain  
voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## 6.

### Laki

#### työttömyyskassalain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 26 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on laeissa  
1190/2009 ja 942/2012 seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

26 §

26 §

*Osuudet hallintokuluista*

*Osuudet hallintokuluista*

Hallintokuluihin kohdistuvana valtion osuutena ja työttömyysvakuutusrahaston 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, *(1305/2002) tarkoitetuista vuorottelukorvauksista ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 9 luvun 1 §:n mukaisista kulukorvauksista, joihin suoritetaan valtion osuus tai työttömyysvakuutusrahaston osuus.*

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, vuorottelukorvaukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## 7.

### Laki

#### työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
kumotaan työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 84 §:n 4 momentti, 95 §:n 2 momentin 8 kohta ja 125 §:n 1 momentin 5 kohta sekä  
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:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

84 §

84 §

*Työsuhteeseen liittyvät palkkatuen edellytykset*

*Työsuhteeseen liittyvät palkkatuen edellytykset*

Palkkatukea ei myönnetä vuorotteluvapaalain (1305/2002) 9 §:ssä tarkoitetun sijaisen palkkaamiseen.

(kumotaan)

95 §

95 §

*55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki*

*55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki*

Työllistämistukea ei myönnetä, jos:

Työllistämistukea ei myönnetä, jos:

6) tuella palkattavan palkka määräytyisi yksinomaan työn tuloksen perusteella;

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; tai

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

8) palkattava henkilö on vuorotteluvapaalain 9 §:ssä tarkoitettu sijainen.

(kumotaan)

112 §

112 §

*Asiakastietojen käyttötarkoitukset*

*Asiakastietojen käyttötarkoitukset*

Asiakkaiden ja työvoimapolvelujen tuottajien tietoja voidaan käyttää:

Asiakkaiden ja työvoimapolvelujen tuottajien tietoja voidaan käyttää:

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

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 ja vuorotteluvapaaseen 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:

5) vuorotteluvapaalaissa säädettyjä tehtäviä;

6) 1–3 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin, tukiin tai asiakasprosesseihin taikka työttömyysturva- tai vuorotteluvapaajärjestelmään liittyviä

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:

(kumotaan)

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

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

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 tämän lain  
voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Vuorotteluvapaaseen liittyvien  
asiakastietojen käyttämiseen ja  
henkilöasiakasta koskevien tietojen  
käsittelyyn sekä näitä tietoja koskevien  
käyttöoikeuksien myöntämiseen sovelletaan  
tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita  
säännöksiä.



## 8.

### 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:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 a §

3 a §

*Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät*

*Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät*

-----  
Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä on:

-----  
Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä on:

-----  
7) tukea työvoimaviranomaisia työvoimapalvelujärjestelmän kehittämisessä sekä antaa työvoimaviranomaisille oikeudellista neuvontaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023), työttömyysturvalain, *vuorotteluvapaalain* (1305/2002) ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) toimeenpanossa; sekä  
-----

-----  
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 tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

## 9.

### Laki

#### opintotukilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* opintotukilain (65/1994) 6 §:n 1 momentin 2 kohta ja 2 momentti, 23 §:n 3 momentti sekä 29 §:n 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 6 §:n 1 momentin 2 kohta laissa 1213/2019, 6 §:n 2 momentti ja 29 §:n 5 momentti laissa 1277/2000 sekä 23 §:n 3 momentti laissa 792/2007, sekä

*muutetaan* 15 §:n 1 momentti, 15 a §:n 3 momentin 1 kohta sekä 16 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 15 §:n 1 momentti laissa 451/2020 sekä 15 a §:n 3 momentin 1 kohta ja 16 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 1201/2023, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

6 §

6 §

*Opintotuen saamisen rajoitukset*

*Opintotuen saamisen rajoitukset*

Opintotukea ei myönnetä sille, joka:

Opintotukea ei myönnetä sille, joka:

-----  
2) saa aikuiskoulutusetuuksista annetun lain  
(1276/2000) mukaista aikuiskoulutustukea;

-----  
(kumotaan)

-----  
Aikuiskoulutustukea vähintään kahden  
kuukauden ajan yhtäjaksoisesti saava  
opiskelija on kuitenkin oikeutettu  
opintolainan valtionehtäkaukseen.

-----  
(kumotaan)

15 §

15 §

*Opintolainan valtionehtäkaus*

*Opintolainan valtionehtäkaus*

Opintolainan valtionehtäkaus myönnetään  
opiskelijalle, joka saa tämän lain mukaista  
opintorahaa tai aikuiskoulutusetuuksista  
annetun lain mukaista aikuiskoulutustukea.

Opintolainan valtionehtäkaus myönnetään  
opiskelijalle, joka saa tämän lain mukaista  
opintorahaa.

15 a §

15 a §

*Opintolainan nostaminen*

*Opintolainan nostaminen*

-----  
Opintolaina nostetaan seuraavasti:

-----  
Opintolaina nostetaan seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

1) ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon, tieteellisiin jatko-opintoihin *tai aikuiskoulutustuen saajalle* myönnetty opintolaina voidaan nostaa yhtenä eränä;

16 §

*Valtiontakauksen määrä*

Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on:

1) korkeakouluopiskelijalla *ja* aikuiskoulutustukea saavalla 850 euroa;

23 §

*Opintotuen hakeminen ja myöntäminen*

*Aikuiskoulutustukea saavalle opintolainan valtiontakaus voidaan kuitenkin myöntää hakemuskuukautta edeltävän kuukauden alusta lukien.*

29 §

*Muutoksenhaku*

*Päätökseen, jossa opintolainan valtiontakaus on evätty sen vuoksi, että hakijalle ei ole myönnetty aikuiskoulutustukea, ei saa hakea muutosta valittamalla.*

*Ehdotus*

1) ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettavaan tutkintoon *tai* tieteellisiin jatko-opintoihin myönnetty opintolaina voidaan nostaa yhtenä eränä;

16 §

*Valtiontakauksen määrä*

Opintolainan valtiontakauksen määrä tukikuukautta kohden on:

1) korkeakouluopiskelijalla 850 euroa;

23 §

*Opintotuen hakeminen ja myöntäminen*

(kumotaan)

29 §

*Muutoksenhaku*

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa aloitettuihin opintoihin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) mukaista aikuiskoulutustukea saavalle opiskelijalle myönnettävään opintolainan valtiontakaukseen ja opintolainan nostamiseen sekä opintotuen myöntämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Opintolainan valtiontakauksen saamisen

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*edellytyksenä on, että opinnot aloitetaan viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2024. Opintolainan valtioneuvoston on mahdollista saada ja opintolainaa nostaa 31 päivään joulukuuta 2025 asti*