



Kalevi Kivistö

EHDOTUS KOULUTUSVAKUUTUKSEKSI

Me suomalaiset pidämme itseämme sivistystä ja koulutusta arvostavana kansana, emmekä syyttä. Onhan lukutaidollamme pitkä historia, yleissivistävä koulutuksemme on kattava ja monipuolinen, perusasteen jälkeen lähes jokainen osallistuu ammatillisesti eriytyvään koulutukseen ja koulutukseen käyttämämme osuus kansantuotteesta on OECD-maiden korkeimpia.

Taustalla ei ole ainoastaan sivistyksen kunnioitus arvona sinänsä. Koulutusta on kautta aikain pidetty myös "mahtavana henkisenä aseena, joka saattaa suomalaisen elinkeinoelämän kukoistukseen" kuten Suomen Talousseura ja 140 vuotta sitten totesi. Sittenkin lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet väitteen paikansapitävyyden niin, että esimerkiksi aikamme tunnetuimpiin taloustieteilijöihin kuuluva *J. K. Galbraith* pitää tuoreimmassa teoksessaan (*The Good Society*) tätä yhteyttä itsestään selvytenä.

Ei siis ole odottamatonta, että koulutusta on pidetty myös Suomen taloudellisen kehityksen "onnen avaimena". Olemme yksimielisiä siitä, että Suomen tulevaisuus ei voi rakentua sen varaan, että myymme maailmalle yksinkertaisia, pitkinä sarjoina ja alhaisin työvoimakustannuksin tuotettuja tuotteita. Menestyksemme voimme rakentaa vain vaativan ja kehittyneisyydeltään maailman kärkeä edustavan tuotannon varaan. Se edellyttää korkeatasois-

ta osaamista työelämän kaikilla tasoilla. Siihen taas voidaan päästä vain ajanmukaisella ja jatkuvasti ajan tasalla pidettävällä koulutuksella.

Koulutukseen olemme investoineetkin, mutta tulokset eivät ole aivan yksiselitteisiä. Vuosikymmenen alun syvä lama jätti jälkeensä läntisen Euroopan huippua edustavan työttömyyden. Ei ihme, että työttömyysongelmamme ratkaisuun haetaan apua myös koulutuksesta. Täyttääkö koulutuksemme siihen kohdistetut toiveet?

Kun korkea koulutustasomme ja kattava koulujärjestelmämme ei ole taannutkaan lupamaansa jatkuvaa yhteiskunnallisten olojen kehittymistä, on usko koulutuksen voimaan alkanut myös hiipua. Kun yhteiskunta ei näytä enää tarvitsevan kaikkien työ- ja osaamispanosta, kysytään, voitaisiinko myös joidenkin väestönosien koulutusoikeuksista leikata. Tulisiko ainakaan uusia koulutusoikeuksia myöntää niille, joilta ei vastikkeeksi saada työpanosta? Vai onko koulutus edelleen se henkinen ase, joka nostaisi Suomen uuteen kukoistukseen - myös pitämällä koulutuksessa mukana kaikkein tehokkaimmin toimin juuri ne, jotka uhkaavat pudota kokonaan pois työelämästä?

Nykyiset tuet kannustavat passiivisuuteen

Muutosvauhdin kiihtyminen työelämässä edellyttää paljon puhutun joustavuuden lisäämistä työmarkkinoilla. Joustaminen edellyttää sopeutumista työtehtävien nopeisiin muutoksiin, jopa ammatin vaihtamiseen useita kertoja työuran aikana. Tällaiselle joustolle voidaan tehokkaimmin luoda edellytyksiä laadukkaalla koulutuksella, jota on mahdollisuus uudistaa koko työuran ajan.

Ongelmallisin tilanne on niillä, jotka teknologian ja talouden nopeissa muutoksissa ovat joutuneet joustamaan itsensä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Näitä työttömiksi joutuneita uhkaa nopeasti ammattitaidon rapautuminen. Hankitut tiedot ja taidot vanhentuvat ja unohutuvat jäädessään käyttämättömiksi. Siihen oppimiseen, jota tapahtuu työelämässä ja sen jokapäiväisissä muutoksissa koko ajan, ei heillä ole mahdollisuuksia. Putoaminen työelämästä voi koitua nopeasti muuttuvan työelämän yhteiskunnassa kohtalokkaammaksi kuin koskaan aiemmin. Se voi johtaa ammattitaidon rapautumisen kautta hiipivään yleiseen epävarmuuteen omasta työmarkkinakelpoisuudesta, itsetunnon menetykseen ja passiivoitumiseen. Varminta tapa välttää näitä ongelmia on koulutus, jolla on kiinteä yhteys työelämässä tapahtuvaan kehitykseen, joka pitää yllä ja kehittää paitsi ammattitaitoa myös henkistä aktiivisuutta ja vireyttä ja johon voidaan hakeutua myös omaehtoisesti.

Ongelma on siinä, että työttömyysturvajärjestelmämme ei nykyisellään tähän kannusta. Koulutusta haluavan ainoa mahdollisuus on hakeutua työvoimakoulutukseen, johon osallistumisesta lopullisen päätöksen tekee viranomainen, ei koulutettava itse. Koulutus on keskimäärin varsin lyhyttä - 4,1 kuukautta - ja se johtaa koulutettavista vain noin 20 prosentin työllistymiseen. Seurauksena on ollut motivaatio-ongelmia eivätkä koulutuksen tulokset ole olleet parhaat mahdolliset. Tällaiset kokemukset ovat usein perusteena, kun työttömien kouluttamisen tarpeellisuutta epäillään.

Jos työtön pyrkii nykyisellään välttämään nämä ongelmat hakeutumalla itse valitsemaan

sa, omaehtoiseen koulutukseen, seuraavat toisenlaiset ongelmat. Hän menettää työttömyysturvansa, koska hän ei päätoimiseen koulutukseen osallistuessaan ole työmarkkinoiden käytettävissä. Työttömyysturvajärjestelmää aikanaan luotaessa arvioitiin, että työttömyyskaudet ovat pääsääntöisesti lyhyitä ja ne käytetään aktiiviseen työnhakuun. Siksi työmarkkinoiden käytettävyys normitettiin tuolloin varsin tiukasti ja ulkopuolelle suljettiin mm. päätoiminen opiskelu. Näin ollen jos työtön haluaa hakeutua opiskelemaan omaehtoiseen koulutukseen, ovat hänen käytettävissään työttömyysturvan asemasta aikuisopintotuet, jotka pudottavat hänen toimeentuloturvasa tason noin puoleen ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasosta. Tästä on inhimillisesti ymmärrettävänä seurauksena passiivisen ja passiivoivan työttömyysturvan valitseminen aktiivisen ja aktivoivan koulutusvaihtoehdon sijasta - ja seurauksena kenties työttömien leimaaminen yhteiskunnan tuella eläjiksi samalla kun päätellään, ettei koulutus työttömiä todellisuudessa kiinnostaisikaan. Kokonaan toisenlaista, nopeasti ohimenevää työttömyysvaihtetta silmälläpitäen luoduista säädöksistä on siis suurtyöttömyyden oloissa muodostunut jäykkä, passiivisuutta suosiva järjestelmä. Ongelma, johon työttömät itse ovat syyttömiä, kaatuu asenneongelmina heidän itsensä päälle.

Jotta toimeentulon turvaamiseksi luodut järjestelmät kannustaisivat koulutukseen, tulisi niiden taata ensinnäkin omaehtoiseen, tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutuvalla työttömälle työttömyysturvan kanssa kilpailukykyinen toimeentuloturva. Toisaalta niiden tulisi antaa mahdollisuus myös työssä käyväälle hakeutua koulutukseen niin, että toimeentuloturva antaa mahdollisuuden vastata niistä taloudellisista velvoitteista, joihin työelämässä jo kohtuullisen ajan mukana ollut on normaalisti sitoutunut.

Ehdotus koulutusvakuutukseksi

Nämä tavoitteet ovat ns. koulutusvakuutus-
ta koskevien ehdotusten taustalla. Lähtökohtana on ollut pyrkimys laajentaa työttömyysvakuutusta niin, että vakuutusturva kat-

taisi myös sen riskin, joka aiheutuu koulutuksen ja ammattitaidon vanhenemisesta. Turvan realisoituminen olisi riippumaton siitä, onko koulutuksen vanhentuneisuus johtanut työttömyyteen vai arvioiko työelämässä mukana oleva itse tilanteensa sellaiseksi, että lisäkoulutus olisi tarpeen työttömyyden ehkäisemiseksi.

Laadimme viime syksyn aikana johtaja *Tuulikki Petäjän* kanssa valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta hallitukselle selvityksen asiasta. Selvitykseen sisältyvä ehdotuksemme on kolmivaiheinen.

Millainen koulutus tuen piiriin?

Ehdotetun tuen piiriin tulisi siis koulutettavan itse valitsemaa, omaehtoista tai omavalmista koulutusta, jonka työvoimapolitiittista tarkoituksenmukaisuutta viranomaisen ei arvioi. Koulutuksen tulee olla *päätoimista*, julkisesti valvottua tai hyväksyttyä samaan tapaan kuin opintotukeenkin oikeuttava koulutus on. Koulutuksen tulee olla *ammattillista peruskoulutusta*, joka tähtää ammattitutkintoon. Se voi olla myös muuta *ammattisuuntautunutta koulutusta*, jonka kesto on vähintään 20 opintoviikkoa ja joka päättyy näyttötutkintoon. Myös ammattikorkeakoulussa ja korkeakouluissa suoritettavat opintokokonaisuudet kuuluisivat tuen piiriin. Tällainen moduli, joka päättyy näyttötutkintoon, voi olla esimerkiksi osa laajemmasta ammattitutkinnosta tai se voi olla ammattillista lisäkoulutusta tai osa siitä. Koulutus voi olla myös monimuotokoulutusta. Koulutuksen ja työelämän lähentämistä pidetään ehdotuksessa yleisesti tärkeänä.

Tukea voi saada myös *yleissivistävään koulutukseen*, mikäli yleissivistävät opinnot ovat edellytyksenä ammattillisten opintojen aloittamiselle. Kysymykseen tulisi lähinnä yleissivistävien perusopintojen tai lukio-opintojen täydentäminen. Myös sellaiset yleissivistävät opinnot, jotka suoraan parantavat ammattitaitoa, kuten kieli- ja tietotekniikkaopinnot, kuuluisivat tuen piiriin.

Pitkäaikaistyöttömän koulutustuki 1997

Ensimmäisessä vaiheessa, joka toteutettaisiin ehdotuksen mukaan jo kuluvana vuonna, annetaan vähintään vuoden työttöminä olleille pitkäaikaistyöttömille, joilla on takanaan vähintään 12 vuoden työhistoria, oikeus omaehtoiseen opiskeluun ansiosidonnaista työttömyysturvaa vastaavan tuen turvin. Tuki on nimeltään *pitkäaikaistyöttömän koulutustuki* ja se olisi samantasoinen kuin työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tuki. Työttömyyspäivien laskuri pysähtyy koulutustuen maksukauden ajaksi; ts. työttömyysturvapäivien lukumäärä ei vähene koulutuksen ajalta.

Erityistä huomiota kiinnitetään koulutukseen ohjaamiseen ja motivointiin, koska pitkäaikais-työttömien koulutushistoria on usein lyhyt ja heiltä puuttuu siten kokemus koulutuksen hyödyllisyydestä. Myös itse koulutus tulee järjestää mahdollisimman vähän koulumaiseksi ja lähellä käytännön työelämää, jotta sen merkitys olisi havaittava ja tukisi näin koulutettavan motivaatiota.

Tuen hallinnon ehdotamme uskottavaksi työttömyyskassoille, mikäli koulutettava on kassan jäsen ja on koulutukseen lähtiessään ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä. Työttömällä on valmiiksi asiakassuhde kassojen kanssa ja tuki määräytyy samoin perustein ja on samansuuruinen kuin ansiosidonnainen työttömyysturva, minkä vuoksi ei ole perusteltua vaihtaa järjestelmän hallintoa toiselle viranomaiselle. Mikäli koulutettava saa peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea, määräytyy koulutuksen aikainen tuki niiden mukaan ja tuen hallinnoi Kansaneläkelaitos.

Jossain määrin keskustelua käytiin siitä, tulisiko ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta pudonneiden voida palata ansiosidonnaista turvaa vastaavan tuen tasolle koulutukseen lähtiessään, mutta tämä ajatus ei saanut riittävästi tukea.

Työttömän omaehtoisen koulutuksen tuki

Toisessa vaiheessa oikeus laajennetaan ehdotuksessamme koskemaan muita työttömiä, jotka eivät ole onnistuneet hakeutumaan takaisin työelämään neljän kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Järjestelmä on *työttömän omaehtoisen koulutuksen tuki* ja etuus *työttömän koulutuspäiväraha*. Koulutuksen aikaiseen toimeentulotukeen osoitetaan enimmillään 500 päivän ajan ansiosidonnaista työttömyysturvaa vastaavaa koulutuspäivärahaa, mikäli koulutettavat ovat koulutukseen hakeutuessaan oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Ansiosidonnaisen työttömyys- ja koulutusturvan yhteenlaskettu aika on siis neljä kuukautta pidempi kuin pelkän työttömyysturvan enimmäisaika, toisin sanoen alkuvaiheeseen sijoitettu neljän kuukauden mittainen karenssi jatkaisi työttömyysturvan 500 päivän enimmäispituutta samaisella neljällä kuukaudella, mikäli työtön osallistuu koulutukseen. Ellei työtön ole koulutukseen hakeutuessaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä - on siltä pudonnut tai ei ole kassan jäsen - on hänen saamansa koulutuspäiväraha samansuuruinen kuin työttömyysturvan peruspäiväraha tai työmarkkinatuki.

Tämä kaikkia työttömiä koskeva järjestelmä eroaa pitkäaikaistyöttömien koulutuksesta ensinnäkin siinä, että koulutuspäivärahan maksuikasi "syö" työttömyyspäivien määrää eli työttömyysturvan päivien laskuri käy myös koulutuspäivärahan maksukauden ajan. Lisäetuutena olisi yhteenlasketun päivärahakauden piteneminen neljällä kuukaudella. Koska etuus on tällä tavoin heikompi kuin pitkäaikaisyöttömien järjestelmässä, olisi työhistoriavaatimus vastaavasti lyhyempi, 10 vuotta.

Myös tältä osin uudistuksen hallinto uskottaisiin - samoin perustein kuin pitkäaikaisyöttömien järjestelmässä - ansiosidonnaisen turvan osalta työttömyyskassoille ja perusturvan suuruisen tuen osalta KELAlle.

Tältä osin valmisteluvaiheessa eniten keskustelua aiheutti yhteenlasketun päivärahakauden pituus. Esitettiin, että pidennysjakson

tulisi olla esitettyä neljää kuukautta pidempi. Viime kädessä kysymys on taloudellinen, koska pidennys nostaa järjestelmän etuusmenoja.

Aikuiskoulutustuki

Uudistuksen kolmantena vaiheena on ehdotuksemme mukaan yleinen aikuiskoulutustuki, joka koskee myös työelämässä mukana olevia ja johon yhdistetään nykyiset aikuiskoulutuksen tuet. Tuki määräytyy ansiosidonnaisen työttömyysturvan mukaan, mutta on siitä noin 75-85 prosenttia. Tuki on prosentuaalisesti hivenen korkeampi alemmissa tuloluokissa ja korkeakouluopinnoissa. Tätä - kuten muitakin tukia - voi saada kahden vuoden ajan ja uudelleen sen piiriin voi päästä oltuaan työelämässä tai työmarkkinoiden käytettävissä ajan, joka vaaditaan tuen piiriin pääsemiseen. Tässä järjestelmässä työhistoriavaatimus olisi ehdotuksemme mukaan kahdeksan vuotta, mikä on perusteltua tuen edellisiä järjestelmiä alhaisemman tason vuoksi.

Tämä ns. *työhistoriavaatimus* sisältyy kaikkiin ehdotuksiimme. Työhistoriavaatimus on välttämätön tuen saannin edellytys sen vuoksi, että varsinainen nuoruusiän opintotuki ja aikuisopintotuen järjestelmä erottuvat toisistaan.

Tämän järjestelmän hallinnoi ehdotuksemme mukaan kokonaan opintotukiviranomainen (KELAn opintotukikeskus). Koska tuen piiriin tulevat periaatteessa kaikki työelämässä mukana olevat ja koska asiakkailla ei ole muodostunut asiointisuhdetta työttömyyskassoihin ja koska tuki määräytyy kassan jäsenyydestä riippumatta kaikille samalla tavalla, on perusteltua, että yleinen opintotukiviranomainen hoitaa myös järjestelmän hallinnon.

Tältä osin on esitetty lähinnä kahdenlaista kritiikkiä. Ensinnäkin on vaadittu, että tuki tulisi rakentaa vuorotteluvapaan pohjalle. Toistaiseksi vuorotteluvapaan käyttämisestä koulutukseen on saatu varsin huonot kokemukset, vain noin 14 prosenttia (700) vuorotteluvapaalle lähteneistä oli lähtenyt sinne kouluttautuaan. Toisaalta työnantajalle asetetut tiukat ehdot palkata tilalle työvoimaviranomaisen osoittama työltön jarruttavat järjestelmän laajenemista.

Tähänastisten kokemusten perusteella voi siis arvioida, että järjestelmän käyttö jäisi kovin rajalliseksi, jos se rakennettaisiin vuorotteluvapaan pohjalle.

Toisaalta on arvosteltu sitä, että tuen taso jäisi alhaiseksi, eräissä tulokuukissa pienemmäksi kuin vuorottelukorvauksen ja koulutus- ja erorahaston maksaman ammattikoulutusrahan yhteenlaskettu nettotaso. Kaikkein alimmissa tuloluokissa näin kävisikin. Tuen tason määrittäminen on ennen muuta taloudellinen kysymys. Mikäli "rahat riittävät", on se luonnollisesti määritettävissä korkeammaksi kuin ehdotuksessamme.

Järjestelmän kustannukset

Ehdotetun järjestelmän toteuttaminen aiheuttaa kustannuksia sekä etuusmenoina että koulutuspaikkojen järjestämisestä aiheutuvin menoina. Asiasta käydyssä julkisessa keskustelussa ovat järjestelmän kokonaiskustannukset ja siitä aiheutuvat lisäkustannukset sekoittuneet, samoin valtiolle aiheutuvat menot ja järjestelmän kokonaismenot. Jo kuluvan vuoden talousarviossa on varauduttu sekä etuusmenojen että koulutustarjonnan lisäämisen aiheuttamiin kustannuksiin varaamalla 300 miljoonaa markaapitkääikaistyöttömän koulutusten etuusmenoihin ja 337 miljoonaa markkaa uusien koulutuspaikkojen perustamiseen. Lisäksi on otettava huomioon, että osa menoista katetaan uuteen järjestelmään yhdistettäviin, nykyisiin aikuispintotukiin varatuilla varoilla, joita kertyy aikuisopintotuesta noin 170 miljoonaa markkaa ja mikäli työnantajien kustantaman ammattikoulutusrahan osuus lasketaan siihen oikeutettujen määrän perusteella, tulee rahoituskatetta ammattikoulutusrahan liittämistä uuteen järjestelmään noin 250 miljoonaa markkaa. Kun vielä muistetaan, että ainakin osalle työelämästä koulutukseen lähtevistä on otettava sijainen, säästetään vastaavasti työttömyysturvamenoja. Jos 20 000 opiskeluaan lähtevistä puolelle palkataan sijainen, säästyy työttömyysturvamenoja noin 360 miljoonaa markkaa. Varsinaiset lisäkustannukset jäävät näin varsin marginaalisiksi varsinkin jos yleisen työttömyysvakuutuksen kertymään muodostunut

ta väljyyttä voidaan käyttää tämän järjestelmän rahoituskatteena.

Oleellista olisi tietenkin lopputulos: aktiiviseen ammattitaidon kehittämiseen ja henkiseen vireyteen kannustava järjestelmä. Merkittävä osa niistä voimavaroista, joka nyt ohjautuvat passiivisuuden ja ammattitaitoa rapauttavan tilan tukemiseen, voitaisiin suunnata aktivoivan, ammatillisia, sosiaalisia ja inhimillisiä voimavaroja kehittävän toiminnan tukemiseen.

Onko perusteita uskoa koulutuksen voimaan ?

Ehdottamamme järjestelmän toteuttaminen edellyttää uskoa koulutuksen voimaan taloudellisten ja työllisyysongelmiemme ratkaisijana. Onko tälle uskolle perusteita? Tiedämmekö koulutuksen ja työttömyyden välisistä yhteyksistä riittävästi?

Koulutuksen vaikutuksia työttömyyteen voidaan tarkastella periaatteessa kahdella tavalla. Vaikutukset yksilötasolla ovat selvästi havaittavia: vaikka koulutus ei enää millään tasolla ehdottomasti takaa työpaikkaa, lisääntyy työttömäksi joutumisen todennäköisyys selkeästi koulutustason laskiessa. Suorastaan draamattinen osoitus tästä on tieto, jonka mukaan kahdelta kolmasosalta pitkäaikaistyöttömistä puuttuu ammatillinen koulutus kokonaan. - Tällä tavoin koulutus vaikuttaa siihen, ketkä työttömiksi valikoituvat.

Koulutus luo edellytykset sosiaaliselle liikkuvuudelle yleensä yhteiskunnassa ja myös liikkuvuudelle työttömien ja työllisten kesken. Todellisessa elämässä ei varmastikaan voida kuvitella yhteiskuntaa, jossa ei olisi sosiaalisia eroja. Niiden "valaminen sementtiin" on kuitenkin riskialtista. Yhteiskunta, joka tukahduttaa sosiaalisen liikkuvuuden, luo itseensä sosiaalisen levottomuuden pesäkkeitä. Kansalaisten todelliseksi mieltämä sosiaalisen liikkuvuuden mahdollisuus on yhteiskunnallisen vakauden tärkeä edellytys.

Kauan jatkuessaan työttömyys on uhka juuri tässä mielessä: pitkäaikaistyöttömien ryhmän pysyessä vuodesta toiseen samana, syntyy sosiaalisesti epäterve tilanne. Ellei työttömyy-

den kokonaistason voidaan nopeasti vaikuttaa, olisi mm. koulutuksen keinoin huolehdittava siitä, ettei työttömyys pysy jatkuvasti saman ihmisryhmän vitsauksena.

Työttömyyden kokonaistason koulutus vaikuttaa, jos se pystyy lisäämään kansantalouden suorituskykyä ja parantamaan sen kykyä työllistää kansalaisia. Yleisellä tasolla on tiedetty varsin kauan, että tällainen yhteys on olemassa. Tarkempi tieto yhteyden toteutumisen edellytyksistä on kuitenkin puutteellista: millainen koulutus, mille ryhmille suunnattuna, millä tavalla järjestettynä ja millaisella kustannus-hyöty -suhteella toteuttaa toivotun yhteyden. Ilman täsmennettyä tietoa koulutukseen suunnatut voimavarat joutuvat vajaakäytölle ja yksittäiset kielteiset kokemukset alkavat kovertaa myös yleistä luottamusta koulutuksen positiivisiin vaikutuksiin. Siksi olisi toivottavaa, että taloustieteen tutkijat suuntaisivat huomiotaan tähänastista enemmän koulutuksen tutkimukseen.

Koulutuksen taloudelliset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset ovat niin ilmeiset, että kaikki voitava tulisi tehdä passiivisuudesta palkitsevien tukien muuttamiseksi koulutukseen kannustaviksi. Siinä on ehdotuksemme ydin.

6.2.1997

Koulutusvakuutusudistus on edennyt riipeästi sitten selvityksen valmistumisen. Hallitus on antanut ensivaiheessa Eduskunnalle esityksen laiksi pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen koulutuksen järjestämisestä. Tavoitteena on, että eduskuntakäsittely on ohi Juhannukseen mennessä ja laki olisi voimassa 1.8.1997-31.7.1998. Muita koulutusvakuutuksen vaiheita valmistellaan opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön yhteisessä virkamiestyöryhmässä.