

Selvitysmies Pentti Arajärvi esittää:

TUTKINTOIHIN JOHTAVAN AIKUISKOULUTUKSEN TULEE OLLA MAKSUTONTA

Valiokuntaneuvos Pentti Arajärvi on tehnyt opetusministeriön toimeksiannosta selvityksen aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta. Selvitystyö perustuu parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän kevään 2002 ehdotuksiin. Raportti käy läpi kolme keskeistä asiakokonaisuutta:

- 1) aikuisopiskelun maksujen kohtuullistamisen,
- 2) opintojen aikaisen toimeentulon riittävyyden ja
- 3) aikuiskoulutuksen verotuksen selkeyttämisen.

Perusteita ja taustoja koskevissa osissa korostuu voimakkaasti kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate. Konkreettisissa esityksissä etsitään paitsi suuria linjoja ja isoja väestöryhmiä, myös rahoitusjärjestelmissämme nyt väliinpuotoavia ihmisryhmiä. ”On erittäin tärkeää huolehtia siitä, että koulutuksesta yksilölle aiheutuvat kustannukset eivät nouse kohtuuttoman korkeiksi ja toisaalta myös siitä, että koulutuksen aikainen toimeentulo on varmistettu”, selvityksessä todetaan.

Selvitys pyrkii remontoimaan aikuisopiskelun rahoitusjärjestelmää, jonka pohjana on vuoden 1998 koulutusvakuutusuudistus (*Kalevi Kivistö & Tuulikki Petäjänieni*). Arajärvi ehdottaa, että eri toimijoilla (työvoima- ja elinkeinokeskuksilla, työttömyyskassoilla, Kansaneläkelaitoksella ja Koulutusrahastolla) on yksi ja yhteinen kansalaisten neuvontapiste, missä rahoitustietous on koottuna ja josta tiedon saa ”mieluiten yhden puhelinnumeron takaa”.

Selitys tähtää ennen muuta hyötytavoitteisen ammatillisen koulutuksen aseman vahvistamiseen. Toimeksiannon kolmelta pääalueelta tohtori Pentti Arajärvi on tehnyt yhteensä 29 konkreettista ehdotusta perusteluineen ja taustoineen.

Aikuisten tarvitsemaan koulutukseen vaikuttaa nuoruusiällä saatu pohjakoulutus. Siinä periaatteena on, että pohjakoulutuksen tulee olla si-

ten laaja-alaista, että esimerkiksi yleissivistävää koulutusta ei tarvitse myöhemmin ainakaan merkittävässä määrin paikata tai laventaa. Vastaavasti ammatillisen pohjan on oltava siten kestävä, että sille voidaan rakentaa saman tai lähialan ammatillista koulutusta ja näin ehkäistä tarvetta lähteä uudessa koulutuksessa aivan perusteista.

Opiskeluaikaisen toimeentulon kohtuullisuuden avoimissa tärkein näkökulma liittyy yleiseen yhteiskunnalliseen ja yhteiskunnan elintason kehitykseen ja vaurauden vertailuun. Nämä asetavat myös oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden rajat ja arviointiperusteet.

Erillinen toimeentuloa koskeva kysymys on koulutuksessa aliedustettuna olevien ryhmien houkuttelevuus koulutukseen.

OPINTOMAKSUJEN KOHTUULLISTAMINEN

Yleisperiaate Arajärven selvityksessä on se, että tutkintoon johtavan koulutuksen tulee olla maksutonta. Perusopetuksen maksuttomuus on iästä riippumaton oikeus. Aikuisiässä hankittava perusopetus koskee käytännössä maahanmuuttajia. Vastaavasti kokonaan markkinaehtoinen koulutus voi olla lähinnä harrastuspohjaista, yksilön omista motiiveista kumpuavaa.

MAKSUTTOMUUS JA OPINTOSETELIT

Raportissa käsitellään varsin paljon opintoseleliä opintomaksuihin vaikuttamisen välineenä. Kansalaisopistoista liikkeelle lähtenyt opintoseleliä on suunnattu tähän asti lähinnä tietotekniikan taitojen hankintaan. Siihen oikeutettuja ovat olleet eläkeläiset, maahanmuuttajat ja työttömät. Kysymys on ollut suoriteperusteisesta opiskelusta. Opintoselelillä on henkilö voinut ostaa itselleen tarvitsemansa koulutuksen. Koulutus on ollut lyhytkestoista.

Arajärvi ehdottaa, että lyhytkestoista amma-

tillista osaamista kehittävän koulutuksen kustannuksiin myönnetään opintotietoliiketoimintatuet (eläkeläiset, maahanmuuttajat ja työttömät) kuin tietoyhteiskuntataitoja kehittävässä koulutuksessa riippumatta koulutuksen tutkintotavoitteisuudesta. Näin opintotietoliiketoimintatuet käyttöä laajennettaisiin myös *yrittäjiin* ja *maatalousyrittäjiin*, jotka osallistuvat oman alansa täydennys- tai lisäkoulutukseen. Esimerkkeinä tällaisesta koulutuksesta selvityksessä mainitaan yritystoiminnan perustamista ja siihen liittyviä teknisiä ja hallinnollisia seikkoja, kuten kirjanpitoa, markkinointia ja verotusta koskevien tietojen ja taitojen parantaminen. Myös yritystoiminnan sivuelinkeinojen vahvistamiseen voidaan etuutta myöntää, samoin kuin yritystoiminnan laadun kohottamiseen ja maatalouden tuotantosuunnan vahvistamiseen tähtäävään koulutukseen.

Opintotietoliiketoimintatuet voidaan ehdotuksessa myöntää myös oppimateriaalin hankintaan sekä matka- ja majoituksen kustannuksiin niissä tapauksissa, kun henkilö saa aikuiskoulutustukea. Tietoliiketoimintatuet voitaisiin myöntää myös sellaiseen lyhytkestoiseen koulutukseen, johon aikuiskoulutustukea ei voida myöntää, mutta joka palvelee irtisanottujen työllistymistä.

Opintotietoliiketoimintatuet käytetään myös pitkäkestoiseen koulutukseen. Pitkäkestoisessa koulutuksessa opintotietoliiketoimintatuet on tarkoituksenmukaista käyttää vain, kun halutaan halutaan erityisesti rajata koulutukseen osallistujat tai houkuttaa tiettyä ryhmää koulutukseen. Tässä raportti viittaa vapaan sivistystyön *ns. suuntaviivaopintoihin*, joilla tarkoitetaan vapaan sivistystyön aktiivista kansalaisuutta ja tietoyhteiskuntataitoja edistäviä opintoja ja joissa kohderyhminä ovat syrjäytymisuhan alla olevat, työttömät ja maahanmuuttajat.

Arajärvi ehdottaa opintotietoliiketoimintatuet käyttöä eräissä tapauksissa myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen antamaan koulutukseen. Tällöin opintotietoliiketoimintatuet arvioidaan koulutuskohtaisesti ja kyseessä on yhteiskuntapolitiikasta tärkeänä pidettävä koulutus, jonka houkuttavuutta halutaan lisätä.

Opintotietoliiketoimintatuet suuruus rajattaisiin sellaiseksi, että jonkin prosenttiosuus tai vähäinen euromäärä jäisi opiskelijan itsensä maksettavaksi. Jonkinasteinen omavastuu kannustaa koulutuksen loppuunsaattamiseen ja nostaa harkintakynnystä koulutukseen osallistumiseen.

Opintotietoliiketoimintatuet rahoitukseen käytettävät varat tulee arvioida julkisen talouden liikkumavaran,

setelien käytöstä saatavan hyödyn ja työmarkkina- ja työvoimapolitiikallisten näkökohtien perusteella. Tietoliiketoimintatuet tulee koota ensisijaisesti niiltä tahoilta, joiden intressissä koulutus tapahtuu. Yleensä opintotietoliiketoimintatuet rahoitus on ensisijaisesti kuntien ja valtion vastuulla. Työnantajien opintotietoliiketoimintatuet rahoitus on rarkoituksenmukaista koota työttömyysturvan kautta ja kanavoida Koulutusrahastossa. Koulutusrahasto rahoittaisi lyhytkestoisen ammatillista osaamista kehittävän koulutuksen opintotietoliiketoimintatuet, joita myönnetään niissä tilanteissa, joissa koulutukseen ei voida myöntää aikuiskoulutustukea. Kysymykseen tulee lähinnä irtisanottujen työllistämistä palveleva, lyhytkestoinen, ammatillista osaamista kehittävä koulutus. Opintotietoliiketoimintatuet suuruus ja muut vastaavat seikat sovitettaisiin työmarkkinaosapuolten kesken.

Maatalousyrittäjien opintotietoliiketoimintatuet rahoitukseen ehdotetaan käytettäväksi maatalouden kansallista tukea. Yrittäjien opintotietoliiketoimintatuet on vuoroitetaan tarkoituksenmukaista kytkeä yritysneuvonnan yhteyteen ja hallinnollisesti työvoima- ja elinkeinokeskuksiin (TE-keskuksiin).

Yleinen opintotietoliiketoimintatuet jakelu edellyttää suhteellisen keskitettyä menettelyä järjestelmän talouden ja toimivuuden seuraamiseksi. Hallinto olisi näin ollen pääosiltaan opetushallinnon ohjauksessa, edellä mainittuja Koulutusrahastoa ja TE-keskuksia lukuunottamatta. Periaate olisi, että työttömille suunnatuista opintotietoliiketoimintatuet vastaisi työhallinto, vanhusten opintotietoliiketoimintatuet kunnat ja maahanmuuttajien opintotietoliiketoimintatuet maahanmuuttajaviranomaiset.

KOULUTUSMAKSUJEN SÄÄTELY

Arajärvi ehdottaa opintomaksujen tason enimmäismäärän säätelyä. Tällä tarkoitetaan sitä, että opiskelumaksu voisi olla x prosenttia koulutuksen järjestelmisen keskimääräisistä, opiskelijakohtaisista kustannuksista. Näin koulutuksen järjestäjälle syntyvää rahoitusvajetta koskeva selvitys tulisi tehdä vuoden 2004 aikana. Siinä selvittäisiin ne alat ja koulutusmuodot, joissa suunnattu, vajetta paikkaava rahoitus tulisi ottaa käyttöön. Järjestelmä ei saisi olla opintotietoliiketoimintatuet kanssa päällekkäinen eikä liioin päällekkäinen korkeakoulujen täydennyskoulutuksen erillisrahoituksen kanssa.

Korkeakoulukoulutuksessa periaate on ollut se, että tutkintotavoitteinen koulutus on maksutonta ja muu koulutus omakustanteista. Ammat-

tikorkeakoulujen lyhytkestoinen täydennyskoulutus on samassa tilanteessa. Koulutuksen täyden markkinaehtoisuuden tarkoituksenmukaisuus on pohdittava siltä osin, kuin täydennyskoulutusta ei kyetä järjestämään sellaisilla kustannuksilla, jotka työnantajat tai opiskelijat olisivat valmiita rahoittamaan.

Yritysten henkilöstökoulutuksen rahoittamiseen Arajärvi ehdottaa apua Koulutusrahastosta. Hän ehdottaa Koulutusrahaston toimialaa laajennettavaksi siten, että se voi myöntää yrityksille henkilöstökoulutuksen tarpeisiin lainoja. Lainojen rahoitus tapahtuisi Työttömyysvakuutusrahastosta, kuten muikin Koulutusrahaston rahoitus. Lainoja tai avustuksia voitaisiin myöntää yritysten henkilöstön koulutukseen silloin, kun henkilöstöä irtisanoitaan tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Koulutusrahaston käytön tämän tyyppinen laajennus edellyttäisi kuitenkin asioiden sopimista kolmikantaisesti työmarkkinaosapuolten kesken.

OPISKELUN AIKAINEN TOIMEENTULOTURVA

Koulutuksen aikaisista yleisistä toimeentuloa takavista järjestelmistä opintotuki on periaatteessa käytettävissä kaikkiin opintoihin. Aikuiskoulutustuki on puolestaan yleinen järjestelmä jo työssä oleville henkilöille.

Opintotuki koskee päätoimisia opiskelijoita ja se koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtionavusta. **Aikuiskoulutustuki** vuorostaan ansaitaan olemalla työelämässä. Aikuiskoulutustukea voi saada peruskoulu- tai lukio-opintoihinkin, jos niiden puute on ammatillisen kehityksen esteenä.

Maatalousyrittäjiä koskee vuorostaan **maatalousyrittäjien opintoraha**.

Työttömien opiskeluaikaista toimeentuloa ketaan **koulutustuella ja koulutuspäivärahalla**.

Arajärvi ehdottaa väljennyksiä aikuiskoulutustuen myöntämiseen siltä osin, jos henkilö irtisanoitaan kesken koulutuksen tai hänen määräaikainen työsuhteensa päättyy. On tarkoituksenmukaista, että koulutus saatetaan loppuun, vaikka aikuiskoulutustuki muuten onkin sidottu voimassa olevaan työsuhteeseen.

Aikuiskoulutustuen työhistoriaa tulisi Arajärven mukaan lyhentää ensi elokuusta alkaen viideksi vuodeksi, kun nyt tuen saanti edellyttää kymmenen vuoden työhistoriaa. Eräin ehdoin

aikuiskoulutustukea voisi saada myös vapaan sivistystyön opintoihin. Tällöin kuitenkin opintojen tulee olla pitkäkestoisia (vähintään puoli vuotta), päätoimisia, ammattitaidon tai työkyvyn parantamiseen tähtäviä sekä päättyä todistuksen saantiin.

Työttömien koulutuspäivärahasta Arajärvi huomauttaa, että työvoimaviranomaisten tulisi mm. työnhakusuunnitelman yhteydessä tarjota koulutuspäivärahaa työttömille aktiivisesti.

LAINSÄÄDÄNTÖ TULISI YHTENÄISTÄÄ

Koulutuspäivärahan myöntää työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ja aikuiskoulutustuen Koulutusrahasto. Arajärven mielestä näiden kahden järjestelmän yhdistäminen samaan lainsäädäntöön voisi olla tarkoituksenmukaista. Selvitysmies Arajärvi esittää myös koulutustuen ja koulutuspäivärahan yhtenäistämistä samaan lainsäädäntöön, jolloin niiden välille voitaisiin saada synergiaa ja päästä koulutuspäivärahan nykyistä aktiivisempaan käyttöön.

Arajärvi ehdottaa että kaikkia kolmea aikuiskoulutuksen toimeentulojärjestelmää tarkastellaan aina samanaikaisesti, kun jotakin järjestelmää muutetaan ja että järjestelmien perusteettomat erot poistetaan. Kaikkiin kolmeen toimeentulojärjestelmään liittyy hänen mukaansa kolmikantaisen muutosten valmistelun vaatimus. Hallinnollisesti ne kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja työministeriölle.

Selvityksessä puututaan useassa kohdin maatalousyrittäjien lisäkouluttautumisen ongelmallisuuteen. Arajärvi huomauttaa, että siltä osin, kun maatalousyrittäjät eivät voi irrottautua koulutukseen, sijaisavun tehostaminen on ensisijainen keino edistää koulutukseen osallistumista. Maatalousyrittäjien opintorahan ohessa käyttökelpoisia toimeentuloturvia voisivat olla ammattitutkintostipendit tai opintosetelit.

Koulutuspäivärahaa tulee kehittää siten, että etuuden saamisen edellytyksenä olevien työttömyyspäivien määrä lyhennettäisiin nykyisestä 28:sta 21 päiväksi ja että koulutuspäivärahan ja työttömyyspäivärahan yhteenlaskettu enimmäiskesto olisi 521 päivää. Tuotannollisin ja taloudellisin perustein irtisanoitut saisivat välittömästi oikeuden koulutuspäivärahan saamiseen.

Aikuisten koulutustason kohottamiseen tähtäävässä **Noste**-ohjelmassa koulutettaville tulee luoda oma määräaikainen tuki.

TULONHANKINTAKULUIKSI VEROTUKSESSA

Verohallituksen ohjetta koulutusmenojen käsittelystä tulee uudistaa siten, että ammattitaidon säilyttämiseen, ylläpitämiseen ja sitä lisäävään koulutukseen liittyviä koulutuskustannuksia käsitellään tulonhankkimiskustannuksina.

Pentti Arajärven selvitystyö lähtee lausuntakierrokselle ja lausuntojen kokoamisen jälkeen nimetään opetusministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja työministeriön yhteinen työryhmä, joka työstää esityksiä eteenpäin.

Suuri osa ehdotuksista edellyttää kolmikantaista valmistelutyötä eli myös työmarkkinajärjestöjen mukanaoloa.

Selvitysmiehen työn tukena toimi opetusministeriön ylijohtaja Arvo Jäppisen johdolla laaja asiantuntijaryhmä. Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta löytyy kokonaisuudessaan opetusministeriön www-sivuilta osoitteessa: <http://www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2003/tr25/tr25.pdf>