



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamisesta

Aikuiskoulutustukea, ammattitutkintostipendiä ja vuorotteluvapaata koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty runsaasti tilasto- ja tutkimustietoa. Esityksen olennaisia vaikutuksia tulisi kirkastaa lisäämällä esitykseen näitä vaikutuksia kuvaava yhteenveto, tiivistelmä tai taulukko.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksen vaikutustenarviointi on monipuolinen, mutta sen perusteella on vaikea saada käsitystä esityksen olennaisista vaikutuksista. Esitysluonnokseen tulisi sisältyä yhteenveto, taulukko tai tiivistelmä esityksen olennaisista vaikutuksista ja niiden suuruusluokista.
- Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia erilaisille opiskelijaryhmille.
- Esityksessä tulisi arvioida esityksen vaikutuksia tasa-arvoon sekä sen kehitykseen työelämässä ja työmarkkinoilla. Myös esityksen yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutuksia voisi arvioida tarkemmin.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksellä kumottaisiin aikuiskoulutusetuuksista annettu laki ja vuorotteluvapaalaki. Lakien kumoamisen tarkoituksena on lakkauttaa aikuiskoulutustuki, ammattitutkintostipendi ja vuorotteluvapaajärjestelmä. Lisäksi tehtäisiin aikuiskoulutusetuuksista annetun lain ja vuorotteluvapaalain kumoamisen johdosta



teknisluonteisia muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Esityksen tavoitteena on vähentää julkisia menoja ja lisätä työllisyyttä.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käyvät ilmi asian tausta ja keskeiset ehdotukset. Esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin nykytilan ongelmia ja tarve lainmuutokselle. Esitysluonnoksessa olennaiset asiat kuitenkin hukkuvat yksityiskohtien sekaan, jolloin esityksen ymmärrettävyys heikkenee.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen lausuntoajan pituus on poikennut ohjeistetusta.¹ Lisäksi lausuntoaika on ajoittunut vuodenvaihteen ympärille, mikä on yleinen lomakausi. Tämä on voinut vaikeuttaa mahdollisuuksia perehtyä esitysluonnokseen ja antaa siitä lausunto.

Arviointineuvosto katsoo, että kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla tulee olla riittävä aika lausua asiasta, varsinkin kun esitysluonnoksessa ei ole esitetty perusteluja tavanomaista lyhyemmälle lausuntoajalle.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu laajasti lausuntopalautetta ja kerrottu, miltä osin esitystä on muutettu tai täydennetty lausuntopalautteen perusteella. Joiltain osin on myös perusteltu, miksi lausuntopalautetta ei ole voitu ottaa huomioon. **Arviointineuvosto huomauttaa**, että esitysluonnoksen lausuntopalautetta koskevassa osiossa on esitetty joitakin vaikutusarvioita, joita ei ole käsitelty tai tuotu esille esityksen pääasialliset vaikutukset –jaksossa.²

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutustenarviointi on monipuolinen. Kuitenkin esitysluonnoksen perusteella on vaikea saada käsitystä esityksen olennaisista vaikutuksista. Lukijaa helpottaisi, jos vaikutustenarviointiosiota jäseneltäisiin kohderyhmittäin.³ Lisäksi siihen tulisi sisältyä yhteenveto, taulukko tai tiivistelmä esityksen olennaisista vaikutuksista ja niiden suuruusluokista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa sekä vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty runsaasti asiaan liittyvää tilasto- ja tutkimustietoa. Esitysluonnoksessa on myös tuotu esille vaikutusarvioihin liittyvät epävarmuudet tai rajaukset. Kuitenkin tekstissä on toistoa: esimerkiksi

¹ Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Tämän esitysluonnoksen lausuntoaika on ollut 3,5 viikkoa.

² Esimerkiksi esityksen lausuntopalautetta koskevassa jaksossa on käsitelty omaishoitajuuteen liittyvää lausuntopalautetta, vaikka esityksen pääasialliset vaikutukset –jaksossa ei ole käsitelty vuorotteluvapaan lakkauttamisen vaikutuksia omaishoitajille.

³ Esimerkiksi koulutusorganisaatioita koskevat vaikutukset voisi koota yhteen ja kuvata omassa alaluvussaan.



samoja tutkimuksia ja niiden tutkimusasetelmia on osin selostettu sekä nykytilan kuvauksessa että vaikutusarviointiosiossa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tuodaan melko suppeasti esiin ulkomaiden lainsäädäntöä ja ulkomailla käytettyjä keinoja. Esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan kuvata, minkälaisia kokemuksia ulkomailla on saatu vastaavan tyyppisten järjestelmien lakkauttamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa nousee esille huoli siitä, että aikuiskoulutustuen lakkauttaminen voi johtaa osaajapulaan sosiaali- ja terveysalalla sekä kasvatusalalla, koska aikuiskoulutustuen käyttö on painottunut näille aloille. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin, millä tavalla on tarkoitus seurata ehdotetun sääntelyn toimivuutta voimaantulon jälkeen.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu ansiokkaasti esityksen taloudellisia vaikutuksia. Arvioinnissa on hyödynnetty tilasto- ja tutkimustietoa samalla tuoden esiin näihin liittyvät epävarmuudet.⁴ Kotitalousvaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty tutkimuksissa esitettyjä laskelmia ja erilaisia skenaarioita, mikä on myönteistä. Esimerkiksi aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutusten osalta on tuotu esille vaihtoehtoisia tapoja rahoittaa opintojen aikainen toimeentulo sekä näiden käyttömahdollisuuksia eri tilanteissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen taloudellisia vaikutuksia tulisi kirkastaa, jotta keskeisimmät vaikutukset esimerkiksi kotitalouksille erottuisivat yksityiskohtien joukosta.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin aikuiskoulutustuen lakkauttamisen vaikutuksia erilaisille opiskelijaryhmille. Kohdistuvatko tuen lakkauttamisen vaikutukset esimerkiksi matalan tulotason opiskelijoihin, joilla syyt hakeutua opiskelemaan voivat liittyä oman tulotason kasvattamiseen? Onko joillakin opiskelijaryhmillä toisia opiskelijaryhmiä paremmat mahdollisuudet kouluttautua työnantajan kustantamana?

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida, miten aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuttaa työvoiman osaamisen uusintamiseen ja jatkuvaan oppimiseen (elinikäiseen oppimiseen).

Arviointineuvoston käsityksen mukaan osaamisen uusintamisella voi olla vaikutuksia kansantaloudelle ja yrityksille.

⁴ Esitysluonnoksessa todetaan esimerkiksi, että Suomen aikuiskoulutustukijärjestelmää koskevat tutkimustulokset kuvaavat vaikutuksia 2010-luvun koulutus- ja etuusjärjestelmässä, joka joiltakin osin poikkeaa nykyjärjestelmästä.



Esitysluonnoksen mukaan naiset käyttävät aikuiskoulutustukea ja vuorotteluvapaata miehiä enemmän, jolloin ehdotetut muutokset kohdistuvat voimakkaammin naisiin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi arvioida esityksen vaikutuksia tasa-arvoon sekä sen kehitykseen työelämässä ja työmarkkinoilla. Millaisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla voi olla naisten asemaan työelämässä? Myös esityksen yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutuksia voisi arvioida tarkemmin.

Esitysluonnoksessa on joiltakin osin kuvattu vaikutuksia korkeakoulujen työhön. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi vielä kuvata, millaisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä voi olla sellaisiin koulutusorganisaatioihin, jotka tarjoavat esimerkiksi lisä- tai täydennyskoulutusta ammatillisen osaamisen ja pätevyyden kehittämiseksi. Voiko aikuiskoulutustuen lakkauttaminen esimerkiksi vähentää tällaiseen koulutukseen hakeutuvien määrää ja siten vaikuttaa koulutusorganisaatioiden rahoitukseen?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: STM059:00/2023), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 29.1.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 14. helmikuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.