

Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:25

Selvitysmies Pentti Arajärvi

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar.

Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:25



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö

Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto

Meritullinkatu 10, Helsinki

PL 29, 00023 Valtioneuvosto

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.html>

Yliopistopaino, Helsinki 2003

ISBN 952-442-664-1 (nid.)

ISBN 952-442-665-X (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:25

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
21.11.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) selvitysmies Pentti Arajärvi	Julkaisun laji Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
	Toimeksiantaja Opetusministeriö	
	Toimielimen asettamispvm 15.1.2003	Dnro 4/043/2003

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)
Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta
(Utredning om åtgärder för att förbättra de ekonomiska förutsättningarna vid vuxenstudier)

Julkaisun osat Muistio

Tiivistelmä

Selvitys sisältää ehdotuksia toimenpiteistä

- 1) aikuisopetuksen maksujen pitämiseksi kohtuullisina ottaen huomioon opintosetelikokeilu,
- 2) aikuisopiskelijan toimeentulon takaamiseksi riittävänä, kattavana ja kannustavana ja
- 3) pitkäkestoisen koulutuksen verotuksen selkiyttämiseksi.

Opiskelumaksujen kohtuullistamiseksi ehdotetaan, että ammatillisissa näyttötutkinnoissa ei peritä perustutkinnon kustannuksia ja että ammatti- tai erikoisammattitutkinnossa peritään enintään kohtuulliset kustannukset. Oppilaitoksen tulee saada näyttötutkinnon järjestämiseen valtionosuutta. Opintosetelit muutetaan pysyväksi järjestelmäksi. Yli 50-vuotiaille, eläkeläisille, maahanmuuttajille ja työttömille opintosetelit suunnataan ensisijaisesti tietoyhteiskuntataitojen hankkimiseen. Opintoseteleitä myönnetään yrittäjille täydennys- tai lisäkoulutukseen. Muille opintoseteleitä myönnetään lähinnä silloin, kun henkilö ei saa aikuiskoulutustukea. Opintoseteleitä käytetään tarvittaessa korkeakoulujen täydennyskoulutuksen opintomaksuihin. Opintoseteli vastaa omavastuulla vähennettynä opintomaksua. Pitkäkestoisen koulutuksen opintoseteli laaditaan takapainotteisiksi koulutuksen loppuunsaattamisen varmistamiseksi. Opintoseteli rahoitetaan Koulutusrahastosta ja julkisista varoista. Koulutuspoliittisen arvion perusteella käytetään menettelyä, jossa opintomaksu määrätään määräprosentiksi koulutuksen järjestämisen keskimääräisistä oppilaskohtaisista kustannuksista. Korkeakoulujen täydennyskoulutuksessa käytetään koulutuksen rahoituksen ja suuntaamisen varmistamiseksi tulossopimusten yhteydessä sovittavaa erikseen jaettavaa osaa määrärahasta. Täydennyskoulutusvelvoitteiden täyttämiseksi voidaan käyttää erillistä rahoitusta, mutta ensisijaista on työnantajan kustantama henkilöstökoulutus. Vapaan sivistystyön suuntaviivaopinnot toteutetaan suunnitelmien mukaisesti. Koulutusrahastolle annetaan mahdollisuus myöntää yrityksille lainoja erityisesti yhteishankintakoulutuksen rahoittamiseksi.

Opiskelun aikaisen toimeentulon kehittämiseksi aikuiskoulutustuen maksamista jatketaan irtisanomisen ja määräaikaisen työsuhteen päättymisen yhteydessä. Aikuiskoulutustuen työhistoriavaatimus lyhennetään 5 vuoteen 1.8.2004 ja tutkitaan tulevan ajan ehtona olevan työhistoriavaatimuksen lyhentäminen. Vapaan sivistystyön eräät opinnot otetaan aikuiskoulutustuen piiriin. Tuen kertymäperuste muutetaan 0,9 päiväksi kuukaudessa. Koulutuspäivärahaa tarjotaan aktiivisemmin. Sen työttömyysaikavaatimus lyhennetään 21 päiväksi ja irtisanotulle annetaan välitön oikeus päivärahaan. Koulutuspäivärahan työhistoriavaatimus lyhennetään 5 vuoteen 1.8.2004. Erityisesti koulutustukea ja -päivärahaa, mutta myös aikuiskoulutustukea koskevaa lainsäädäntöä yhtenäistetään. Maatalousyrittäjien opintorahaa koskeva lainsäädäntö uudistetaan ja selvitetään järjestelmän muuttaminen selkeästi kustannuksen korvausjärjestelmäksi. Luodaan määräaikainen aikuisten koulutustason kohottamisen tuki Noste-ohjelmassa koulutettaville. Opintolainojen korkokaton tarpeellisuus selvitetään. Koulumatkatuki laajennetaan koskemaan ammatilliseen perustutkintoon sekä mahdollisesti ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa olevia. Koulutusrahaston opiskelustipendijärjestelmä laajennetaan eräissä tapauksissa korkeakoulututkintoihin. Ammattitutkintostipendien alaa laajennetaan. Opintoseteleitä myönnetään eräiden opiskelukustannusten alentamiseen. Oppilaitosten opintoja tukevia palveluja kehitetään. Opintojen rahoituksen neuvonta kootaan yhteen. Työttömyysvakuutusrahaston käyttöä opiskelun aikaisen toimeentulon lainoitukseen selvitetään. Oppisopimus-koulutusta lisätään valtion talousarvion rajoissa.

Verohallituksen ohjetta koulutusmenojen käsittelystä uudistetaan siten, että se ohjaa käsittelemään koulutuskustannuksia tulonhankkimiskustannuksina. Ennakkolausuntojen käyttöä tehostetaan.

Avainsanat

aikuiskoulutus, toimeentulo, opiskelukustannukset, aikuiskoulutustuki, koulutuspäiväraha, opintoseteli

Muut tiedot

Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:25	ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-664-1 (nid.) 952-442-665-X (PDF)	
Kokonaissivumäärä 70	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino	Kustantaja Opetusministeriö		

Presentationsblad

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
21.11.2003

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Utredare Pentti Arajärvi	Typ av publication Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisningsministeriet		
	Datum för tillsättande av organet 15.1.2003	Dnr 4/043/2003	
Publikation (även den finska titeln) Utredning om åtgärder för att förbättra de ekonomiska förutsättningarna vid vuxenstudier (Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta)			
Publikationens delar Promemoria			
Sammandrag Utredningen innehåller förslag till åtgärder för att 1) hålla avgifterna inom vuxenstudierna på en skäligen nivå med beaktande av försöket med studiesedlar, 2) garantera att en vuxenstuderandes utkomst är tillräcklig, heltäckande och sporrande och 3) göra beskattningen vid långvarig utbildning klarare. I syfte att göra studieavgifterna skäliga förslås att kostnader för grundexamen inte tas ut vid yrkesinriktade fristående examina och att högst skäliga kostnader tas ut vid yrkes- eller specialyrkesexamina. Läroanstalten bör få statsandel för att ordna fristående examina. Studiesedlarna blir ett permanent system. I fråga om personer över 50 år, pensionärer, invandrare och arbetslösa skall studiesedlarna i första hand vara avsedda för inhämtande av färdigheter för informationssamhället. Studiesedlar beviljas företagare för fortbildning eller kompletterande utbildning. I andra fall beviljas studiesedlar närmast då en person inte får vuxenutbildningsstöd. Studiesedlar används vid behov för studieavgifter inom högskolornas fortbildning. Studiesedeln motsvarar studieavgiften minskad med självriskan. I fråga om långvarig utbildning används studiesedlarna med tonvikten på den senare delen av utbildningen för att säkerställa att den slutförs. Studiesedlarna finansieras via Utbildningsfonden och av offentliga medel. På basis av en utbildningspolitisk bedömning utnyttjas ett förfarande där studieavgiften bestäms till en viss procent av de genomsnittliga kostnaderna per elev för ordnandet av utbildningen. I syfte att säkerställa utbildningens finansiering och inriktning används inom högskolornas fortbildning en anslagsdel som delas ut särskilt och om vilken avtalas i samband med resultatavtalen. För att fortbildningsskyldigheterna skall uppfyllas kan separat finansiering användas, men det primära är personalutbildning som finansieras av arbetsgivaren. Planerna på prioriterade utbildningar inom det fria bildningsarbetet genomförs. Utbildningsfonden ges möjlighet att bevilja lån till företagen, i synnerhet för finansiering av utbildning genom gemensam upphandling. För att utveckla utkomsten under studietiden fortsätts utbetalningen av vuxenutbildningsstöd i samband med uppsägning eller ett tidsbestämt anställningsförhållande. Kravet på tidigare arbetserfarenhet i samband med vuxenutbildningsstöd förkortas till 5 år från 1.8.2004 och en förkortning av kravet på arbetserfarenhet som en förutsättning för kommande tid utreds. Vissa studier inom det fria bildningsarbetet börjar omfattas av vuxenutbildningsstödet. Grunden för hur stödet intjänas ändras till 0,9 dagar i månaden. Utbildningsdagpenning erbjuds aktivare. För den förkortas arbetslöshetskravet till 21 dagar och uppsagda ges omedelbar rätt till dagpenning. Kravet på arbetserfarenhet för utbildningsdagpenningen förkortas till 5 år 1.8.2004. Lagstiftningen om i synnerhet utbildningsstöd och utbildningsdagpenning, men också om vuxenutbildningsstöd, förenhetligas. Lagstiftningen om studiepenning för lantbruksföretagare revideras och möjligheterna utreds att ändra systemet så att det ersätter kostnaderna. Ett tidsbestämt stöd för höjning av vuxnas utbildningsnivå skapas för dem som utbildas inom ramen för Lyftet-programmet. Nödvändigheten av ett räntetak för studielån utreds. Stödet för skolresor utvidgas så att det gäller dem som deltar i förberedande utbildning för yrkesinriktad grundexamen samt eventuellt för yrkes- och specialyrkesexamen. Utbildningsfondens system för studiestipendier utvidgas i vissa fall till högskoleexamina. Området för yrkesexamensstipendier breddas. Studiesedlar beviljas för att sänka vissa studiekostnader. Läroanstaltens tjänster för stöd i studierna utvecklas. Den rådgivning som gäller finansieringen av studierna samlas. Möjligheterna att utnyttja arbetslöshetsförsäkringsfonden för lånefinansiering av utkomsten under studietiden utreds. Läroavtalsutbildningen utökas inom ramen för statsbudgeten. Skattestyrelsens anvisning om behandling av utbildningsutgifter revideras så att utbildningskostnaderna behandlas som kostnader för inkomstens förvärvande. Användningen av förhandsutlåtanden effektivteras.			
Nyckelord vuxenutbildning, utkomst, studiekostnader, vuxenutbildningsstöd, utbildningsdagpenning, studiesedlar uppgifter			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2003:25	ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-664-1 (htf) 952-442-665-X (PDF)	
Sidoantal 70	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstrycket		Förlag Undervisningsministeriet	

Description

Publisher Ministry of Education		Date of publication 21 November 2003	
Authors (If a committee: name of organ, chair, secretary) one-man committee Pentti Arajärvi		Type of publication Reports of the Ministry of Education, Finland	
		Contracted by Ministry of Education	
		Committee appointed on 15 January 2003	Dno 4/043/2003
Name of publication Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta (Improving the economic prerequisites of adult students)			
Parts Report			
Abstract			
<p>The report proposes measures</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) for keeping adult education and training fees reasonable, with special reference to the study voucher pilot; 2) for ensuring that adult students income during studies is adequate, comprehensive and encouraging; and 3) for clarifying the taxation practices concerning long-term education and training. <p>With a view to moderate study fees, it is proposed that no fee be charged for training leading to initial vocational qualifications and only reasonable fees for further and specialised vocational qualifications. Educational institutions should get statutory state aid for arranging training and examinations for competence-based qualifications. The study voucher will be made a permanent system. Vouchers granted to people over 50 years of age, pensioners, the unemployed and immigrants will be used to acquire information society skills. Vouchers will also be granted to entrepreneurs for further training. To others, the voucher will be granted when the person concerned does not receive adult students' financial aid. The voucher will be used to cover vocational/professional continuing training fees when needed. With the student's own contribution, the voucher will cover tuition fees. Study vouchers intended for long-term education and training will be tail-heavy to ensure completion of studies. The study vouchers will be financed from the Education and Training Fund and from public sources. Based on an education policy assessment, the procedure will be to determine tuition fees as a given percentage of the average costs per student. In connection with the performance agreement negotiations, the higher education institutions and the Ministry of Education will agree on an earmarked appropriation geared to ensure the financing and provision of higher education extension services. This separate funding can be used for staff development training, but the primary source of income will be staff-development training paid by the employer. The policy lines determined earlier for liberal adult education will be implemented according to plans. The Education and Training Fund will have the option of granting loans to enterprises for joint purchase of training.</p> <p>With a view to ensuring income during studies, the payment of adult student aid will be continued after lay-offs and after the termination of fixed-term employment contracts. The work history requirement for adult student aid will be shortened to five years on 1 August 2004 and the requirement for continuation training will be reconsidered. Certain liberal education studies will be included in the adult student aid. The criterion for supported continuing training will be changed to 0.9 days per month. Daily allowance for training will be proffered more actively, the unemployment period entitling to it will be shortened to 21 days, and those made redundant will be entitled to it immediately. The work history requirement for daily training allowance will be shortened to five years on 1 August 2004. Legislation concerning adult students' financial aid in general and training support and daily training allowance in particular will be harmonised. Legislation concerning agricultural entrepreneurs' training support will be reformed and studies will be undertaken to explore possibilities to develop it into aid clearly covering costs. A fixed-term scheme will be created within the Noste programme for raising the level of adults' education and training. The need for putting in place an interest ceiling for study loans will be studied. Travel support will be expanded to cover adult studying for vocational qualifications and possibly for further and specialised qualifications. The training grant scheme of the Education and Training Fund will be expanded to cover higher education studies in some cases. The coverage of vocational qualification grants will be expanded. Study vouchers will be granted to lower some study costs. Institutional study support services will be developed. Information and guidance concerning the financing of studies will be brought together into one scheme. The possibility to use unemployment insurance funds for loans to ensure income during studies will be studied. Apprenticeships will be increased within the scope of the state budget.</p> <p>The guidelines issued by the Tax Administration concerning will be revised to encourage education and training expenses to be increasingly regarded as professional expenses. The use of precedents will be intensified.</p>			
Other information			
Name and number of series Reports of the Ministry of Education, Finland 2003:25		ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-664-1 (pbk) 952-442-665-X (PDF)
Number of pages 70	Language Finnish	Price	Degree of confidentiality public
Distributed by Helsinki University Press		Published by Ministry of Education	

Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti minut 15.1.2003 selvitysmieheksi laatimaan lisäselvityksiä ja ehdotuksia toimenpiteistä,

- 1) joita tarvitaan aikuisopiskelusta perittävien maksujen pitämiseksi kohtuullisina niin, että kansalaisilla on mahdollisimman tasaveroiset mahdollisuudet hakeutua osaamistaan ja oppimisvalmiuksiaan parantavaan koulutukseen ja opintoihin vapaan sivistystyön oppilaitoksiin, lukioihin, ammatillisiin oppilaitoksiin ja aikuiskoulutuskeskuksiin, ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihin; ehdotusten laadinnassa tulee ottaa huomioon myös meneillään olevan aikuisten opintosetelikoikeuden kokemuksia;
- 2) joita tarvitaan pyrittäessä kehittämään aikuisopiskelun aikaiset toimeentulojärjestelyt ja sosiaaliturva riittävän tasoisiksi ja kattaviksi niin, että niiden puutteet eivät olisi esteenä koulutukseen hakeutumiselle ja että järjestelyt erityisesti kannustaisivat nyt aikuisopiskelussa aliedustettuja ryhmiä hankkimaan tarvitsemaansa koulutusta;
- 3) joita tarvitaan erityisesti työnantajan kustantaman pitkäkestoisen koulutuksen verotuksen selkiinnyttämiseksi niin, että kohtelu on yhtenäistä ja että työelämässä edellytettävien pätevyksien ja osaamisen hankkimiseksi tarvittava pitkäkestoinen koulutus voitaisiin katsoa ammattitaitoa ja työllisyyttä turvaavana toimenpiteenä työntekijälle verottomaksi.

Loppuraportin ajankohdaksi opetusministeriö määräsi 15.10.2003. Vuoden 2004 valtion talousarvioesityksen valmistelua silmälläpitäen työstä tuli kuitenkin jättää väliraportti opetusministeriölle 15.4.2003 mennessä. Väliraportin (Opetusministeriön työryhmämuistioita 2003:17) jätin annetussa määräajassa.

Työn tueksi opetusministeriö asetti 13.2.2003 asiantuntijaryhmän. Työryhmän puheenjohtajaksi ministeriö kutsui ylijohtaja Arvo Jäppisen ja jäseniksi budjettineuvos Arto Merimaan (valtiovarainministeriö), johtaja Vuokko Korpisen (työministeriö), hallitusneuvos Arja Kairisalon (sosiaali- ja terveysministeriö), toimitusjohtaja Jarmo Tammenmaan (Koulutusrahasto), suunnittelupäällikkö Olli Valpolan (Kansaneläkelaitos), työvoima- ja koulutuspoliittinen sihteeri Jari-Pekka Jyrkanteen (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), johtaja Leila Kurjen (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry), koulutus- ja työvoimapolitiittinen sihteeri Heikki Lieteen (AKAVA ry), koulutuspoliittinen asiamies Heikki Suomalaisen

(Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT ry), koulutuspoliittinen asiamies Tarja Tuomisen (Palvelutyönantajat ry), johtaja Kaarina Knuutin (Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry), johtaja Martti Pallarin (Suomen Yrittäjät ry), puheenjohtaja Ville Marjomäen (Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö ry), toiminnanjohtaja Eeva-Inkeri Sireliuksen (Kansalais- ja työväenopistojen liitto ry), toiminnanjohtaja Heikki Sederlöfin (Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten liitto ry), johtaja Ilkka Pirskasen (Koulutuksen järjestäjät ry), rehtori Keijo Virtasen (Yliopistojen rehtorien neuvosto), johtaja Juhani Rautiaisen ja sittemmin johtaja Osmo Palosen (Yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten johtajien neuvosto), rehtori Timo Luopajarven (ARENE ry) ja pääsihteeri Matti Ropposen (Aikuiskoulutusneuvosto). Opetusministeriön asiantuntijavirkamiehiksi ministeriö nimitti neuvotteleva virkamies Leena Koskisen ja johtaja Marita Savolan. Asiantuntijaryhmän hallinnollisena sihteerinä on toiminut hallitussihteeri Merja Leinonen opetusministeriöstä. Kiitän työryhmän jäseniä ja opetusministeriön virkamiehiä työni aikana saamastani tuesta ja palautteesta.

Toimeksiannon taustalla on parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö (opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002). Työryhmän ehdotukset 24–26 liittyvät erityisesti tähän selvitystehtävään. Toimeksianto jakautuu kolmeen kokonaisuuteen, jotka suurin piirtein vastaavat parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän muistion mainittuja ehdotuksia. Kutakin näistä on käsitelty erikseen. Toimeksiantoa on eritelty enemmän kunkin toimeksiannon alakohdan yhteydessä.

Saatuani toimeksiannon mukaisen selvityksen valmiiksi luovutan muistioni kunnioittavasti opetusministeriölle.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2003

Pentti Arajärvi

Sisältö

1	Selvityksen perustaksi	10
1.1	Yleisiä ja pitkän aikavälin näkökohtia aikuiskoulutukseen	10
1.2	Aikuiskoulutuksen tehostamisen luonne	11
1.3	Koulutuksen järjestämisen perusoikeusnäkökohtia	12
1.4	Opiskelumaksujen ja toimeentulon kohtuullisuuden arvioimisesta	13
1.5	Maksuihin ja toimeentuloon vaikuttaminen	15
1.6	Muistion rakenne	16
2	Opiskelumaksuihin vaikuttaminen	17
2.1	Opiskelumaksuja koskeva toimeksianto	17
2.2	Koulutuksen kustannusvastuusta	18
2.3	Koulutusmaksuja koskevia näkökohtia	19
2.3.1	<i>Koulutuksen maksujen yleisperiaatteet</i>	19
2.3.2	<i>Eri oppilaitosten rahoitusratkaisujen perusteet ja tarkoituksenmukaisuus</i>	21
2.3.3	<i>Koulutusmaksujen kustannusvastuu</i>	23
2.4	Opintosetelit koulutuksen rahoituksena	24
2.4.1	<i>Opintosetelin sisältö</i>	24
2.4.2	<i>Opintosetelin muoto</i>	25
2.4.3	<i>Opintosetelin suuntaaminen</i>	26
2.4.4	<i>Opintosetelin määrä</i>	27
2.5	Nykyisistä opiskelumaksuista ja rahoituksesta	28
2.5.1	<i>Maksujen suuruus</i>	28
2.5.2	<i>Rahoitusongelmista</i>	32
2.6	Opiskelumaksujen kohtuullistaminen	32
2.6.1	<i>Suoraan näyttötutkintoon osallistuvilta perittävät maksut</i>	33
2.6.2	<i>Opintosetelit</i>	34
2.6.3	<i>Koulutusmaksun säätely</i>	38
2.6.4	<i>Korkeakouluopetuksen täydennyskoulutus ja avoin korkeakouluopetus</i>	39
2.6.5	<i>Rahoituksen suuntaaminen vapaan sivistystyön koulutuksessa</i>	41
2.6.6	<i>Yritysten henkilöstökoulutuslainat</i>	42
3	Opiskelun aikainen toimeentuloturva	44
3.1	Toimeentuloa koskevan toimeksiannon sisällöstä ja taustasta	44
3.2	Toimeentuloetuudet	45
3.2.1	<i>Yleisiä näkökohtia</i>	45
3.2.2	<i>Perusoikeusnäkökohtia</i>	46
3.2.3	<i>Yleiset opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmät</i>	47
3.2.4	<i>Työttömien opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmät</i>	50

3.3	Opiskelusta aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaminen	51
3.3.1	<i>Opiskelukustannusten korvaaminen</i>	51
3.3.2	<i>Opiskelijan opiskelun aikaisten elinkustannusten alentaminen</i>	52
3.4	Toimeentuloa koskevat toimenpide-ehdotukset	53
3.4.1	<i>Aikuiskoulutustuen kehittäminen</i>	54
3.4.1.1	<i>Aikuiskoulutustuen työsuhdevaatimus irtisanomisen yhteydessä</i>	54
3.4.1.2	<i>Aikuiskoulutustuen työhistoria</i>	54
3.4.1.3	<i>Aikuiskoulutustuen perustaksi hyväksytyyn koulutuksen laajentaminen</i>	55
3.4.1.4	<i>Aikuiskoulutustuen kertymäperuste</i>	56
3.4.2	<i>Koulutuspäivärahan kehittäminen</i>	56
3.4.2.1	<i>Koulutuspäivärahan aktiivisempi käyttö</i>	56
3.4.2.2	<i>Koulutuspäivärahan työttömyysaikaavaatimuksen yleinen lyhentäminen</i>	57
3.4.2.3	<i>Koulutuspäivärahan työttömyysaikaavaatimus irtisanomisen yhteydessä</i>	58
3.4.2.4	<i>Koulutuspäivärahan työhistoria</i>	58
3.4.2.5	<i>Koulutuspäivärahan myöntäminen kotona hoitotyötä tehneille</i>	59
3.4.3	<i>Toimeentulojärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen</i>	60
3.4.3.1	<i>Lainsäädännön yhtenäistäminen</i>	60
3.4.3.2	<i>Maatalousyrittäjien opintoraha</i>	61
3.4.4	<i>Opintotukea koskevat ehdotukset</i>	61
3.4.4.1	<i>Aikuisten koulutustason kohottamisen tuki</i>	61
3.4.4.2	<i>Opintolainojen korkokatto</i>	63
3.4.4.3	<i>Aikuisopintorahan käyttöönotto</i>	63
3.4.5	<i>Koulutuskustannusten alentaminen ja opiskelun palkitseminen</i>	63
3.4.5.1	<i>Koulumatkatuen käytön laajentaminen</i>	63
3.4.5.2	<i>Opiskelustipendit</i>	64
3.4.5.3	<i>Opintotuet kustannusten alentamiseksi</i>	65
3.4.5.4	<i>Oppimateriaalien hankinnan tukeminen</i>	65
3.4.6	<i>Muita toimenpiteitä</i>	66
3.4.6.1	<i>Opintojen rahoituksen neuvonta</i>	66
3.4.6.2	<i>Työttömyysvakuutusrahaston käyttö toimeentulon lainoitukseen</i>	66
3.4.6.3	<i>Oppisopimuskoulutuksen lisääminen</i>	67
4	Verotusjärjestelyt	68
4.1	Verotusta koskeva toimeksianto ja nykyisen verotuskäytännön perusta	68
4.2	Verotuskohtelua koskevat toimenpide-ehdotukset	69
4.2.1	<i>Ohjeen täsmentäminen</i>	69
4.2.2	<i>Ennakkolausuntojen käytön lisääminen</i>	70

1 Selvityksen perustaksi

1.1 Yleisiä ja pitkän aikavälin näkökohtia aikuiskoulutukseen

Kansainvälisesti korostetaan kasvavassa määrin elinikäistä oppimista. Muuttuva teknologia ja työtehtävät sekä niiden taustalla oleva yhteiskunnan ja työelämän tieteellinen ja tekninen kehitys sekä rakenteelliset muutokset edellyttävät jatkuvaa kouluttautumista ja oppimista. Elinikäisen oppimisen perustelut näyttävät lähes aksiomaattisina.

Aikuiskoulutuksella on suuri merkitys sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteiskunnallisen koheesion kannalta. Yksilöiden tasavertaiset mahdollisuudet osallistua koulutukseen tulee turvata. Nykyisin vähiten osallistuvat aikuiskoulutuksen ne henkilöt, joilla on vähiten pohjakoulutusta. Kyse ei ole yksinomaan aikuiskoulutuksen keinoin toteutettavasta työ- ja elinkeinoelämän ja niistä heijastuvista yksilöiden tarpeista, vaan myös yleisestä yhteiskunnallisesta kulttuurin tasaisemman jakautumisen, hyvinvoinnin ja elämän laadun edistämisestä. Vähän koulutusta saaneiden ryhmään tulee suunnata erityisesti palveluja myös mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Koulutuksen tarjonnan tasapuolinen saatavuus ja saavutettavuus on aikuiskoulutuksen erityinen haaste.

Yhteiskunnan muutos vaikuttaa paitsi aikuiskoulutustarpeeseen myös muuhun koulutukseen. Aikuiskoulutuksen kannalta kyse on mm. nuorisosta koulutukseen liittyvistä toimenpiteistä, jotka tekevät aikuiskoulutuksen mahdollisimman tehokkaaksi ja eräiltä osin myös ehkäisevät ja ennakoivat aikuiskoulutustarvetta. Tältä osin tärkein näkökohta on nuoruusiässä saatu korkeatasoinen yleissivistävä ja ammatillinen pohjakoulutus. Koulutuksen tulee lisäksi olla siten 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.

Aikuiskoulutusta käsiteltäessä on tarpeen korostaa nuorisosta koulutuksen merkitystä ja sen antamista koko ikäluokalle niin yleissivistävänä koulutuksena kuin ammattisivistykseenäkin. Tästä syystä muistiossa käsitellään eräitä nuorisosta opiskelun kysymyksiä, vaikka ne ovatkin suppeasti tarkastellen ulkopuolella varsinaisen toimeksiannon.

Yksi näkökulma aikuiskoulutukseenkin on ikärakenteen muutoksen tuoma. Suomen väestön ikääntyminen johtaa jo suhteellisen lyhyellä aikavälillä ja ensimmäisenä Euroopan unionissa tilanteeseen, jossa vanhusväestön osuus on suhteellisesti erittäin korkea. Työvoiman siirtyminen eläkkeelle on suurempaa kuin uusien ikäluokkien työmarkkinoille tulo. Tästä syystä on välttämätöntä paitsi huolehtia koko nuorisoiäluokan kouluttamisesta myös aikuis-

koulutuksen keinoin pidentää työssäoloa ja varmistaa osaamista. Maahanmuuttajien voimavarat tulee ottaa tehokkaasti käyttöön. Tämä tarkoittaa tarvetta suomen kielen opettamiseen ja ammatillisen koulutuksen antamiseen sekä ulkomaisen koulutuksen sovittamista koulutuksen keinoin suomalaisen työelämään.

1.2 Aikuiskoulutuksen tehostamisen luonne

Aikuiskoulutuksen yhtenä koulutuspoliittisena tavoitteena on pyrkiä vahvistamaan niiden henkilöiden ammatillista pohjakoulutusta, joilla ei vielä ole ammatillista perustutkintoa. Tavoitteena on myös erityisesti hyötytavoitteisen ammatillisen koulutuksen aseman vahvistaminen. Nämä kaksi tavoitetta korostuvat erityisesti tämän selvityksen toimeksiannon toteuttamisessa.

Niissä tapauksissa, joissa henkilöllä ei ole ammatillista pohjakoulutusta, on henkilön houkutteleminen koulutukseen käytettävä erityisesti positiivisia, hänen koulutusmotivaatioitaan lisääviä toimenpiteitä. Tällöin on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että koulutuksesta yksilölle aiheutuvat kustannukset eivät nouse kohtuuttoman korkeiksi ja toisaalta myös siitä, että koulutuksen aikainen toimeentulo on varmistettu. Koulutuksesta on oltava hyötyä henkilölle työelämässä ja toimeentulon hankkimisessa.

Koulutukseen hakeutumiseen ei aikuisten kohdalla yleensä voida käyttää suoranaisia pakotteita, vaan lähinnä taloudellista palkitsevuutta. Työttömiin katsotaan voitavan kohdistaa erilaisia karensseja tai muita vastaavia keinoja silloin, kun pyritään parantamaan henkilön työmarkkina-asemaa. Työttömyysturvaan on perinteisesti liitetty vaatimus osallistua koulutukseen silloin, kun sillä arvioidaan voitavan edistää työllistymistä. Nuorimpiin työttömiin on katsottu voitavan kohdistaa myös vaatimus osallistumisesta koulutukseen hakeutumiseen silloin, kun henkilöllä ei ole ammatillista peruskoulutusta.

Aikuiskoulutuksen kehittämisen toimenpiteillä voidaan pyrkiä vaikuttamaan koulutukseen aloittamiseen sekä siihen, että koulutukseen hakeutuvat pääsisivät helpommin koulutukseen tai uusia ryhmiä houkuteltaisiin osallistumaan koulutukseen. Voidaan myös kiihdyttää opiskelemassa jo olevien motivaatiota opiskeluun sekä luoda järjestelmiä, jotka ehkäisevät koulutuksen keskeyttämistä tai palkitsevat koulutuksen loppuunsaattamisesta. Näihin kaikkiin näkökohtiin voidaan käyttää niin vaikuttamista koulutuksesta perittäviin maksuihin kuin koulutuksen aikaiseen toimeentuloon. Maksujen vaikutus painottuu kuitenkin enemmän koulutukseen hakeutumisen edistämiseen.

Koulutukseen hakeutumisen edistämisessä voidaan paitsi pyrkiä alentamaan itse koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia ja takaamaan opiskeluaikainen toimeentulo myös vaikuttaa esimerkiksi koulutuksen tarjontaan ja tiedottamiseen ja luoda koulutuksen kysyntää. Edelleen voidaan pyrkiä koulutuksen ehdoksi asetettujen karensien lyhentämiseen tai poistamiseen hallitulla järjestelyllä, jolloin voidaan myös ehkäistä mahdollisuus väärinkäyttöön, sekä luoda yrityksille edellytyksiä henkilöstökoulutuksen järjestämiseen ja rahoittamiseen. Koulutukseen liittyvien kustannusten alentamisen keskeiset keinot ovat toisaalta koulutusmaksujen alentaminen tai opiskelijan maksujen enimmäismäärän rajoittaminen tai tuen antaminen sen johdosta, että henkilö on koulutuksessa, sekä valtionosuuksien suuntaamisella ja korottamisella siten, että halutuilla koulutuspoliittisesti tärkeillä koulutusaloilla kustannukset ovat opiskelijan kannalta kohtuulliset. Koulutusjärjestelmän sisällä voidaan pyrkiä kiihdyttämään opiskelua ennen kaikkea opiskelijoiden työssäkäyntiä vähentämällä. Opiskelun loppuunsaattamisen palkitseminen on mahdollista lähinnä erilaisin stipendein joskin myös opintotukeen voidaan luoda tähän liittyviä kannustimia.

1.3 Koulutuksen järjestämisen perusoikeusnäkökohtia

Työllisyyden edistäminen ja työttömyyden torjunta lähtevät yhteiskunnan yleisestä intressistä huolehtia yksilöiden ja yhteisön hyvinvoinnista ja hyvinvoinnin rahoittamisesta. Perusoikeudellisen ilmiönsä tämä saa perustuslain 18 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja julkisella vallalla on erityinen velvollisuus edistää työllisyyttä ja jokaisen oikeutta työhön. Näiden näkökohtien vastinparina julkisella vallalla on lailla säädetyllä tavalla velvollisuus järjestää perustoimeentulon turva niille henkilöille, jotka mm. työttömyyden vuoksi ovat sitä vailla. Tähän velvollisuuteen liittyy julkisen vallan työllistävän koulutuksen järjestämisvelvollisuus, joka perustuslaissa on ilmaistu lainsäätäjälle annettuna lainsäätämiskaavatuksena perustuslain 18.2 §:ssä. Kaikessa koulutuksessa on myös otettava huomioon perustuslain 6 §:n säännös yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Koulutusta koskevien päätösten, mukaan lukien koulutuksesta perittävät maksut ja koulutuksen aikainen toimeentuloturva, tulee perustua yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteille.

Koulutus ja opiskelu ovat yhteiskunnan menestyksen ja kehittämisen välttämättömiä edellytyksiä. Julkisen vallan opetusta koskevista velvollisuuksista säädetään perustuslain 16.1 ja 16.2 §:ssä. Perusopetus, käytännössä esiopetus ja peruskoulu, on säädetty maksuttomaksi subjektiiviseksi oikeudeksi jo perustuslain tasolla. Julkisen vallan, viime kädessä valtion, on huolehdittava perusopetuksen saatavuudesta ja saavutettavuudesta niin oppivelvollisille kuin muillekin perusopetusta vailla oleville. Tehtävä on perusopetuslailla siirretty oppivelvollisten osalta kunnille. Perustuslain 124 § säätelee niitä ehtoja, joilla toiminta voidaan uskoa muille kuin viranomaisille. Perustuslain 16.2 § sisältää julkisen vallan muun opetuksen järjestämisvelvoitteen, jos kyseistä koulutusta ei synny muutoin. Julkisen vallan tulee huolehtia, että muuta koulutusta on olemassa.

Julkisen vallan velvollisuus muun koulutuksen järjestämiseen ja sen varmistamiseen, että varattomuus ei estä koulutusta, vaihtelee koulutuksen eri aloilla. Mitä perustavammanlaatuista koulutuksesta on kysymys, sitä suurempi on julkisen vallan velvollisuus huolehtia näistä seikoista. Julkisen vallan velvollisuus huolehtia koulutuksen saatavuudesta on erityisen suuri perusopetusta seuraavan ammatillisen pohjakoulutuksen osalta. Sikäli kuin tämä ammatillinen pohjakoulutus ml. yliopistojen koulutus edellyttää perusopetusta laajempaa yleissivistävää koulutusta, on julkisella vallalla velvollisuus huolehtia myös tämän järjestämisestä ja viime kädessä järjestää se itse. Lisäksi voidaan pitää julkisen vallan velvollisuutena huolehtia myös siitä, että yhteiskunnan kehitys on jatkuvaa, mistä seuraa mm. velvollisuus pyrkiä väestön koulutus- ja osaamistason jatkuvaan kohottamiseen.

Opiskelun tukemisen varattomuusnäkökohta liittyy koulutuksen yhteiskunnalliseen merkitykseen. Mitä yhteiskunnallisesti perustavammanlaatuista koulutuksesta on kysymys, sitä merkittävämpi on myös varattomuusnäkökohta. Tämän mukaisesti ammatillisen pohjakoulutuksen ml. yliopistokoulutus ja näiden edellyttämän yleissivistävän koulutuksen tulee olla opiskelijalle halpaa. Sitä myöten kuin henkilön intressit siirtyvät enemmän urakehityksen varmistamiseen tai koulutuksen tuotto-odotusten parantamiseen, vähenee myös varattomuusnäkökohdan merkitys.

Sosiaaliturvan kehitystä on viime vuosina leimannut kaksi seikkaa: kannustavuuden ja vastikkeellisuuden lisääntyminen. Kannustavuus liittyy keskeisesti ajatukseen siitä, että koulutuksen aikana tarjotaan etuus parempana kuin vaihtoehtoinen passiivisuus ja siten, että koulutuksesta syntyy koulutuksen jälkeisessä työelämässä etua. Tältä osin se liittyy maksajan intressien tarkasteluun, jossa oletetaan vastaisen korkeamman tulotason motivoivan myös

koulutukseen. Kyseessä on pyrkimys lisätä motivaatiota joko passiivietuudelta aktiivietuudelle siirtymiseen tai koulutuksen käyttämiseen siten, että henkilö aikanaan työllistyy tai muutoin saa etua. Kannustavuudelle ei ole tarpeen asettaa erityisiä perusoikeudellisia ehtoja, koska kannustavien elementtien käyttäminen on aina henkilöstä itsestään lähtevän motivaation varassa. Jos henkilö ei käyttäydy kannustavan etuuden asettamien odotusten mukaisesti, ei häneen myöskään kohdisteta varsinaista sanktiota, vaan hän jää vain vaille palkkiota.

Vastikkeellisuus edellyttää henkilön käyttäytyvän tietyllä tavalla, jotta hän saa etuutta. Vastikkeena vaadittu toiminta ei kuitenkaan ole suoraan etuuden logiikasta lähtevää. Näin ollen opiskeluetuuden edellytyksenä olevaa opiskelua ei voida pitää vastikkeellisuuden asettamisena mutta kylläkin työttömyysturvan edellytyksenä oleva koulutus tai kuntoutus on vastikkeen vaatimista. Vastikkeellisuutta voidaankin pitää tietynlaatuisena painostamisena esim. opiskeluun.

Vastikkeellisuuden käyttämisessä on tarpeen tarkastella vastikkeellisuuden sallittuja ehtoja.

Vastikkeellisuus ei saa johtaa perusoikeuden menettämiseen. Näin ollen mm. perustoimeentulon turva on taattava silloin, kun henkilö on elämäntilanteessa, jossa perustuslaki edellyttää perustoimeentulon turvaamista riippumatta siitä, käyttäytyykö henkilö vastikkeellisuuden edellyttämällä tavalla. Jos vastikkeellisuus edellyttää käyttäytymistä tietyllä viranomaisten kanssa sovitulla tavalla, vastikkeellisena edellytetystä toiminnasta ei saa seurata etuuden menetystä silloin, jos vastikkeellinen toiminta estyy viranomaisista johtuvasta syystä. Ajallisesti vastikkeellisuuden tulee olla etuuden kanssa yhtenevä, joten vastikkeellisuus ei saa edellyttää henkilön etuuden saamisen jälkeen tai ennen etuustapahtuman käyttäytyvän tietyllä tavalla. Vastikkeellisuuden perustana ei myöskään voida käyttää julkisen vallan velvoitteita tai muita perusoikeuksia sellaisella tavalla, että asiallisesti tilanne johtaa perusoikeuden mitätöintiin. Esimerkiksi julkisen vallan työllistämismääräysten tulkinta ei voi olla sellainen, että työttömyyden aikaisen turvan saaminen käytännössä nollautuu tai että opiskelun aikainen turva varattomuuden aikaisten esteiden poistamisesta asiallisesti ottaen poistuu.

1.4 Opiskelumaksujen ja toimeentulon kohtuullisuuden arvioimisesta

Opiskelumaksujen ja toimeentulon kohtuullisuuden arvioiminen on yhteiskuntapoliittisesti keskeisimpiä kysymyksiä. Se on koulutuspoliittinen ja tulopoliittinen kysymys, johon liittyy taloudellisesti voimakkaita yhteiskuntapoliittisia näkökohtia. Moraalisesti kyse on yhdestä keskeisestä oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, jolla on myös tasa-arvopoliittisia ulottuvuuksia.

Maksujen kohtuullisuuden arvioinnissa voidaan ensinnäkin asettaa kysymys siitä, kenen rahoitettavaksi koulutus kuuluu: koulutettava itse, työnantaja tai julkinen valta. Tätä näkökohtaa on pohdittu erityisesti jäljempänä kohdassa 2.2. Toinen näkökohta on yksilöltä perittävä maksu, jossa voidaan osoittaa ainakin neljä eri maksuperustetta ja -järjestelmää, joilla on erilaaiset perusteet ja tavoitteet. Koulutus voi olla maksutonta, siitä voidaan periä kaikilta opiskelijoilta tasamaksu tai maksu voi olla tuloihin perustuva. Maksu voidaan myös periä siten, että se kattaa kokonaisuudessaan koulutuksen kustannukset, jolloin se liittyy edellä mainittuun koulutuksen kustannusvastuukysymykseen.

Maksutonta koulutuksen on oltava paitsi perus- ja ihmisoikeuksien sitä vaatiessa myös pyrittäessä koulutuksen mahdollisimman suureen kattavuuteen väestön keskuudessa. Koulutuksen tulee olla maksutonta, kun kyse on perustavanlaatuisista tiedoista ja taidoista kuten perusopetuksesta ja ammatillisesta peruskoulutuksesta mukaan lukien yliopistoissa ja

ammattikorkeakouluissa annettava perustutkinto.

Merkitystä on koulutuksen perustavanlaatuisuudella, jolloin arvioitavaksi tulee se hyödyn taso ja ajallinen kesto, joka koulutuksesta seuraa. Tämän kanssa käänteinen on se seikka, että perustavanlaatuinen koulutus, esimerkiksi ammatillinen perustutkinto, on myös yhteiskunnan kannalta keskeinen ja yhteiskuntaa hyödyntävä, mikä puolestaan vaikuttaa yksilöltä vaadittavaa panosta alentavasti.

Tasamaksua on koulutuksessa tarkoituksenmukaista käyttää niissä tapauksissa, joissa rahoitusjärjestelmän tarpeista asettuu tarve saada myös tätä kautta rahoitusta ja joissa on tarpeellista myös asettaa vähäinen kynnys koulutukseen osallistumiselle. Tätä tapaa on tarkoituksenmukaista käyttää silloin, kun maksu peritään tutkinnosta. Opetuksesta perittävässä tasamaksussa on useimmiten kyse vapaatavoitteisesta koulutuksesta esimerkiksi kansalais- ja työväenopistoissa, joissa tasa-arvosyistä pyritään pitämään opiskelijoiden kustannukset sellaisina, että käytännössä kaikki halukkaat voivat osallistua koulutukseen.

Koulutettavan ansioihin tai koulutuksesta aiheutuvien kustannusten suhteelliseen osuuteen perustuva maksu on perusteltu silloin, kun kyse on lisä- tai täydennyskoulutusluonteisesta opiskelusta, jolla henkilö hankkii lisäqualifikaatiota vastaisiin työtehtäviin. Tämä koskee erityisesti niitä tapauksia, joissa kyse ei ole kvalifikaation sellaisesta nostamisesta, jolla vanhentunut koulutus pyritään saattamaan työelämän vaatimalle tasolle, vaan enemmänkin työelämässä etenemisen mahdollisuuksia antavalle koulutukselle. Vanhentuneen tai puuttuvan koulutuksen hankkiminen vertautuu enemmän perusammattitaidon hankkimiseen tarkoitettuun koulutukseen ja sen on oltava maksutonta tai ainakin halpaa.

Kokonaisuutena ei mainituilla näkökohdilla voida suoraan asettaa esimerkiksi jotakin prosenttimäärää koulutuksen kustannuksista, joka henkilön on maksettava. Kyse on enemmänkin kokonaisharkinnasta, koulutuksen kysynnästä, yksilön ja yhteiskunnan saaman hyödyn punnitsemisesta ja muista vastaavista arvionvaraisista näkökohdista, jotka johtavat maksun asetantaan. Joka tapauksessa opiskelumaksu voi yleensä olla perustavanlaatuisessa koulutuksessa vain vähäinen osa koulutuksen kokonaiskustannuksista, kun taas joissakin tapauksissa, maksu voi kattaa todelliset kustannukset. Myös jos opetus lähinnä tuottaa esimerkiksi lisäpätevyyttä ja kokonaiskustannus on yksilön kannalta vähäinen, voidaan perustella maksun asettamista lähes todelliset kustannukset kattavaksi.

Opiskelun aikaisen toimeentulon kohtuullisuuden arvioinnissa tärkein näkökohta liittyy yleiseen yhteiskunnalliseen ja yhteiskunnan elintason kehitykseen ja vaurauden vertailuun. Nämä asettavat myös oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden rajat ja arviointiperusteet. Tätä kautta toimeentulon kohtuullisuus asettuu oikeastaan elintason kohtuullisuuden arviointiksi. Toimeentulossa toinen merkittävä näkökohta on kustannusten ja hyötyjen suhde. Tältä pohjalta toimeentulon arvioinnin perusteet asettuvat koulutuksen merkityksen arviointiin henkilölle itselleen ja yhteiskunnalle (jolloin siihen pätevät samat näkökohdat kuin maksupolitiikkaan), yksilöiden mahdollisuuksiin rahoittaa koulutuksensa (mikä asettaa lähinnä varattomuuteen liittyviä näkökohtia koulutukseen sen ohella että koulutuksenaikainen mahdollinen palkka tulee ottaa huomioon) sekä koulutuksesta tulevaan tuottoon. Toimeentulon järjestelmän tulee myös houkuttaa koulutukseen ja taata säällinen elintaso.

Erillinen toimeentuloa koskeva kysymys on vielä koulutuksessa aliedustettuna olevien ryhmien houkuttelevuus koulutukseen. Yhteiskuntapoliittisesti vaikea kysymys on, tuleeko henkilöitä toimeentulon korkeammalla tasolla pyrkiä saamaan osallistumaan koulutukseen. Selkeä näkökohta tässä suhteessa on kuitenkin se, että aktiivietuuksia, kuten koulutuksenaikaisia etuuksia on pidettävä ensisijaisina ja siksi korkeampina passiivietuuksiin, kuten työttömyysturvaan tai eräissä tapauksissa työkyvyttömyysetuuksiin nähden.

Edellä mainitut näkökohdat vaikuttavat myös siihen, missä määrin toimeentulon

rahoitusta voidaan edellyttää tapahtuvan koulutuksen jälkeisillä tuotoilla. Mitä enemmän koulutuksella on investointiluonnetta sitä enemmän voidaan myös edellyttää kohtuu- ja tasa-arvonäkökohtien perusteella opintojen rahoittamista henkilökohtaisilla lainoilla.

Kohtuullisuuden arviointiin liittyy myös se riski, jonka henkilö ottaa koulutukseen lähtiessään. Mitä varmempaa on esimerkiksi tuleva työllistyminen ja siitä seuraava aineellinen ja taloudellinen hyöty, sitä korkeammaksi voidaan periaatteessa asettaa lainan osuus siten, että kyseessä edelleen on kohtuullinen vaatimus. Lainan käytön kannalta kielteisenä tekijänä ei voida pitää sitä, että henkilö ei työllisty välittömästi koulutuksen jälkeen. Periaatteessa työllistyminen on mahdollista niin lainaa otettua kuin sitä ottamattakin, jolloin lainan johdosta nopeammin opiskellut on myös aiemmin työmarkkinoiden käytettävissä ja hänen elinikäinen työssäolonsa on sama kuin opiskeluaikana työskennelleellä. Hän kuitenkin pääsee hyödyntämään koulutustaan varhemmin. Huomionarvoinen näkökohta voi sen sijaan olla se, että opiskeluaikainen työskentely luo edellytyksiä työllistymiselle opiskelun päätyttyä. Tässä suhteessa itse kunkin opiskelijan on omakohtaisesti arvioitava hyödyt ja haitat.

1.5 Maksuihin ja toimeentuloon vaikuttaminen

Koulutuksesta aiheutuu sellaisia kustannuksia, joita voidaan käsitellä joko aikuisopiskelusta perittävien maksujen tai opiskelun aikaisen toimeentulon yhteydessä. Molemmissa tapauksissa näiden muiden kustannusten käsittelyn pontimena on alentaa kustannuksia siten, että mahdollisuudet osallistua opiskeluun paranevat. Johdonmukaista on käsitellä näitä kustannuksia siten, että opiskelijan maksettavaksi tulevat koulutuksen epäsuorat kustannukset käsitellään toimeentulon turvaamisen yhteydessä. Opiskelumaksujen yhteydessä käsitellään ne koulutuksen järjestämisen kustannukset, jotka aiheuttavat painetta nostaa opiskelusta perittäviä maksuja. Vastaavasti koulutuksen järjestäjän kustannusten aleneminen alentaa opiskelijalta perittävään maksuun kohdistuvaa painetta.

Opiskelumaksuihin ja opiskelun aikaiseen toimeentuloon vaikuttamisessa on molemmissa kaksi näkökulmaa. Rahoitusta oppilaitoksille voidaan lisätä opiskelumaksujen alentamiseksi ja rahoitusta toimeentuloturvaan voidaan lisätä paremman tai kattavamman toimeentuloturvan luomiseksi ja opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia voidaan korvata. Oppilaitosten kustannuksia voidaan pyrkiä alentamaan opiskelumaksujen alentamiseksi ja opiskelijalle opiskelusta aiheutuvia kustannuksia voidaan pyrkiä alentamaan. Viimeksi mainittu saattaa lisätä menoja, mutta samalla aiheuttaa toimeentuloturvan rahoituksessa säästöjä. Sekä opiskelumaksuja että opiskelijan toimeentuloa on käsitelty erikseen nämä molemmat näkökohdat huomioon ottaen. Asetelma selviää seuraavasta kuviosta.

opiskelumaksut	opiskelijan toimeentulo
lisärahoitus oppilaitokselle valtionosuutena ja muina julkisina tai yksityisinä suoritteina	lisärahoitus a) opintotukeen ja muihin toimeentuloetuuksiin b) opiskelijalle opiskelusta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen
oppilaitosten kustannusten alentaminen (toiminnan tehostaminen ja säästäminen)	opiskelijalle aiheutuvien kustannusten alentaminen (toiminnan tehostaminen ja opiskelukustannuksiin suunnattu rahoitus)

Väliraporttiin otin heti toteutettavissa olevia ehdotuksia, jo toteutettavaksi sovittuja ehdotuksia, valtion vuoden 2004 talousarviossa toteutettavaksi soveltuvia ehdotuksia, pidemmän aikavälin ehdotuksia, lähes idea-asteella olevia ehdotuksia sekä ehdotuksia, joita en edes pitänyt välttämättä toteuttamiskelpoisina. Tavoitteena oli saada aikaan keskustelua tätä muistiota varten. Mukana oli myös ehdotuksia, joilla ei ole välitöntä yhteyttä aikuiskoulutukseen. Ehdotukset, jotka vaikuttavat nuorison kouluttautumiseen ovat luonteeltaan siten ehkäiseviä, että ne vähentävät tulevaa aikuiskoulutustarvetta tai luovat tulevaa aikuiskoulutusta silmälläpitäen koulutettaville mahdollisuuksia sellaiseen parempaan pohjakoulutukseen, joka antaa edellytyksiä myös menestykselliselle aikuiskoulutukselle. Ehkäisevä toiminta on aina halvempaa ja tehokkaampaa kuin jälkepäin tapahtuva ongelmien korjaaminen.

1.6 Muistion rakenne

Muistio noudattaa toimeksiantoa siten, että jokainen toimeksiannon osa on käsitelty erikseen. Luvussa 2 käsitellään opiskelumaksujen asetannassa eri näkökohtia, eritellään niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat opiskelumaksujen suuruuteen sekä käsitellään erityisesti opintosetelien järjestämisen kysymyksiä. Luvussa 2.6. tehdään ehdotuksia, joilla voidaan vaikuttaa opiskelumaksujen suuruuteen.

Luvussa 3 tarkastellaan ensin toimeentuloetuuksia perusoikeuksien näkökulmasta ja nykyisiä eri etuuksia. Nykyjärjestelmien tarkastelu on tarkoituksenmukaista tehdä erikseen yleisten järjestelmien ja työttömille suunnattujen järjestelmien kannalta. Tämän jälkeen tarkastellaan niitä tukijärjestelmiä, joita on olemassa opiskelusta opiskelijalle aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi tai alentamiseksi sekä mahdollisuuksia muutoin alentaa opiskelukustannuksia. Luvussa 3.4. tehdään toimenpide-ehdotuksia sekä toimeentulojärjestelmien kehittämiseksi että opiskelukustannusten korvaamiseksi ja alentamiseksi.

Luvun 4 keskeinen sisältö on eritellä työnantajan ja työntekijän verotusta opiskelukustannusten osalta. Luvun lopussa tehdään ehdotuksia verotusta koskeviksi toimenpiteiksi.

2 Opiskelumaksuihin vaikuttaminen

2.1 Opiskelumaksuja koskeva toimeksianto

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksella 24 tähdätään erityisesti siihen, että kaikilla väestöryhmillä on taloudellinen mahdollisuus osallistua koulutukseen. Kohtuullisin opintomaksuin ja opintosetelikokeilua laajentamalla tuetaan tätä tavoitetta niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole mahdollisuutta suoriutua opintomaksuista. Parlamentaarisen aikuis-koulutustyöryhmän ehdotus on tältä osin seuraava:

"Työryhmä katsoo, että koulutuksesta perittävien maksujen tulee olla kohtuullisia myös käytännössä. Erityishuomiota tulee kiinnittää pitkäkestoisen koulutuksen rahoitusperusteiden kehittämiseen ja niistä perittävien opiskelijamaksujen tasoon. Samoin tulee huolehtia tarkoituksenmukaisin järjestelyin siitä, että esimerkiksi tietoyhteiskunta-, kansalais- ja oppimistaitoja vahvistavista opinnoista perittävät maksut eivät ole esteenä niitä eniten tarvitsevien kansalaisten hakeutumiseen po. koulutukseen.

Työryhmä ehdottaa, että opetusministeriö asettaa työryhmän tai selvitysmiehen tekemään analyysin ja laatimaan ehdotuksen koulutuksesta perittävien maksujen kohtuullisuudesta. Tehtävään tulee sisältyä myös selvitys siitä, millaisin yleisperiaattein kustannusvastuu yksilön, työnantajan ja yhteiskunnan välillä tulisi eri aloilla hoitaa ja miten alakohtaisten säädösten, sopimusten ja suositusten avulla voitaisiin lisätä eri henkilöstöryhmille suunnatun koulutuksen rahoitusta.

Lyhytkestoisen ammatillista osaamista ja tietoyhteiskuntataitoja kehittävän koulutuksen kustannuksien kattamista varten opintosetelikokeilua laajennetaan opetusministeriön ja työministeriön yhteishankkeena. Opintoseteleillä kustannettavan koulutuksen ensisijaisia kohderyhmiä ovat ryhmät, joilla opintojen esteenä ovat liian korkeat kustannukset."

2.2 Koulutuksen kustannusvastuusta

Koulutuskustannuksia voidaan kattaa kolmesta eri lähteestä: julkinen valta maksaa kustannukset, työnantaja maksaa työntekijänsä kustannukset tai henkilö kustantaa itse opiskelunsa. Kaikkia tapoja käytetään kustannusten kattamiseen ja myös kaikkia mahdollisia yhdistelmiä näiden maksutapojen kesken.

Perusoikeuksien kannalta asiaa tarkastellen julkisen vallan velvollisuudesta on säädetty perustuslain 16.2 §:ssä, jonka mukaan julkinen valta huolehtii, sen mukaan lailla säädetään, jokaisen mahdollisuudesta saada muuta kuin perusopetusta varattomuuden sitä estämättä. Vastaavasti yksilöllä tulee olla mahdollisuus saada koulutusta sen johdosta, että julkisella vallalla on perustuslain 16.2 §:n mukainen tehtävä. Tämä kohtuullistaa yksilöltä vaadittavaa suoritusta, joskaan säännöksen ei voida katsoa tarkoittavan minkä hyvänsä koulutuksen saamisen mahdollisuutta. Mitä perustavammanlaatuisesta koulutuksesta on kysymys, sitä tärkeämmäksi nousee näkökohta siitä, että varattomuus ei saa estää koulutuksen hankkimista. Opiskelijan kustannusvastuun kannalta merkityksellinen on myös perustuslain 18.2 §:n mukainen lainsäätäjän velvollisuus järjestää työllistävää koulutusta. Työnantajan asemasta ei perusoikeuksissa ole sellaista mainintaa, jolla olisi merkitystä maksuvelvollisuutta tai maksun suuruutta arvioitaessa.

Kustannusvastuun taustaksi voidaan asettaa eräitä intressejä ja näkökohtia, jotka perustelevat eri maksajien kustannusvastuun suuruutta.

Tärkeä näkökohta on se taloudellinen intressi, joka eri maksajilla saattaa olla koulutuksen kustantamiseen. Yksilön itsensä kustantaessa koulutuksen perustana useimmissa tapauksissa on potentiaalinen asema palkansaajana eli koulutuksen perusteella saatava tuleva palkka tai muu tuotto. Kyseessä voi olla peruskoulutuksen hankkiminen tai sellaisen lisäkoulutuksen hankkiminen, joka luo edellytyksiä urakehitykselle. Usein, jollei peräti useimmiten koulutuksen hankkimisen perusteena saattaa olla pysyminen kehityksen mukana, jolloin kyse on eräällä tavalla työelämän vaatimien tietojen ja taitojen päivittämisestä. Yksilön kannalta merkittävä intressi saattaa myös olla taloudellisen tuoton kannalta merkityksellisen esimerkiksi silloin, jos henkilö syystä tai toisesta on kiinnostunut kyseisestä koulutuksesta. Tyypillistä voisi olla maailmankatsomukseen, harrastukseen tai muuhun vastaavaan liittyvä koulutus, jolloin ollaan valmiita maksamaan koulutuksen kustannuksia kulutus- eikä investointimielessä.

Työnantajan maksaman koulutuksen perustana voidaan lähes aina pitää tulevaa tuotto-odotusta joko suoraan tehostuneena tuotantona tai epäsuorasti työntekijöiden palkitsemisena tai työssä viihtymisen lisänä. Kaikissa tapauksissa tärkeä tekijä on työvoiman osaamisen varmistaminen.

Työnantajien ja työntekijöiden yhteisesti rahoittama, koulutusta rahoittava rahasto voisi olla yksi käyttökelpoinen tapa uudistaa henkilöstökoulutuksen rahoitusta. Koulutusrahastolla on eräällä tavalla jo tämä rooli, kun sen rahoitus on järjestetty Työttömyysvakuutusrahaston kautta. Rahaston toimenkuvan muuttaminen siten, että sieltä voitaisiin rahoittaa työnantajien henkilöstökoulutusta saattaa olla tutkimisen arvoinen vaihtoehto. Tällainen toiminta todennäköisesti tasaisi niin erikokoisten yritysten kuin eri asemassa olevien työntekijöiden koulutusmääriä ja tuottaisi tätä kautta hyötyjä kaikille osapuolille osaamisen kohoamisena. Koulutusrahaston nykyiseen toimenkuvaan verrattuna etuna olisi se, että ei odoteta ja edellytetä työntekijän hakeutuvan itse koulutukseen, vaan rahoitettaisiin yritysten henkilöstökoulutusta.

Julkinen valta tai laajemmin yhteiskunnallisesti kustannetun koulutuksen taustalla on yhteiskunnan kokonaisuus ja se poliittinen rakenne, joka pyrkii yhteiskunnan mahdollisimman suureen menestykseen. Yhteiskunnan intressi maksaa koulutuskustannukset on merkittävässä määrin riippuva koulutuksen perustavanlaatuisuudesta. Yleissivistävä peruskoulutus

halutaan kansainvälisten normienkin perusteella taata maksuttomana kaikille ja tätä seuraava yleissivistävä ja ammatillinen koulutus ml. yliopistokoulutus halutaan perustasoisena Suomessa turvata oppilaalle tai opiskelijalle maksuttomana. Yhteiskunnan hyvinvointi ja menestys riippuu suuresti väestön osaamisesta.

Julkisen vallan intressin voidaan katsoa eräiltä osin muodostuvan myös tasa-arvovaatimuksesta. Tähän samaan näkökohtaan viittaa perustuslain asettama edellytys, jonka mukaan perusopetuksen jälkeisen tai sitä edeltävän koulutuksen on oltava mahdollista varattomuuden sitä estämättä. Tasa-arvointressi edellyttää kaikkien saavuttavan yhteiskunnassa ja työelämässä toimimisen perusvaatimukset ja lisäksi itse kunkin taipumusten, kykyjen ja motivaation kannalta maksimaaliset opinnot, jotka väestön kesken jakautuvat yhteiskunnan kehityksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla eri aloille.

Opiskelun maksujen yleisperiaatteena tulee edelleen pitää, että tutkintoon johtava koulutus on maksutonta. Tämä on perusopetuksessa jo perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta välttämätöntä ja sen jälkeisessä yleissivistävässä ja ammatillisessa koulutuksessa sekä korkeakouluissa tarkoituksenmukaista. Opetuksen maksuttomuus palvelee vahvasti niin opiskelijoita kuin yhteiskuntaa ja varmistaa myös työnantajien kannalta osaavan ja pätevän työntekijäkunnan syntymisen. Kaikessa muussa koulutuksessa olennaista on, että opintomaksut ovat kohtuullisia. Kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon eri osapuolten intressit sekä kyky ja halukkuus maksun suorittamiseen. Nämä näkökohdat tukevat myös perustuslain vaatimusta siitä, että varattomuus ei saa estää koulutuksen hankkimista.

2.3 Koulutusmaksuja koskevia näkökohtia

2.3.1 Koulutuksen maksujen yleisperiaatteet

Selvitystoimeksianto edellyttää yleisesti selvityksiä ja toimenpide-ehdotuksia aikuisopiskelusta perittävien maksujen pitämiseksi kohtuullisina. Toimeksianto korostaa myös tasavertaisia mahdollisuuksia hakeutua osaamista ja oppimisvalmiuksia parantavaan koulutukseen ja opintoihin. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksessa korostuu kaikkien väestöryhmien taloudellinen mahdollisuus osallistua koulutukseen. Siinä lisäksi korostetaan erityisesti niitä väestöryhmiä, joille opintomaksut muodostavat esteen koulutukseen pääsyyllä.

Koulutuksen maksujen yleisperiaatteena voidaan pitää maksujen sellaista asetantaa, että ne ovat kohtuulliset ja oikeudenmukaiset kaikille rahoittajille ottaen huomioon eri rahoittajien mahdollisuudet ja rahoitusintressit sekä se, että julkisella vallalla on perustuslain 16.2 §:n mukaan velvollisuus pitää huolta siitä, että tarpeellista koulutusta on saatavilla. Jos opiskelijan opiskelumaksuja halutaan alentaa, on joko lisättävä julkisen vallan tai työnantajan rahoitusta tai alennettava opetuksen kustannuksia tai käytettävä molempia menettelyjä.

Opiskelumaksujen tason asetannassa on otettava huomioon perustuslain 6 §:n edellyttämä yhdenvertaisuus ja perustuslain 16.2 §:n mukainen jokaisen yhtäläinen mahdollisuus saada koulutusta. Tärkeä näkökohta on myös perustuslain 1 §:n mukainen oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Lisäksi huomioon on myös otettava koulutuksen ja yleiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet. Nämä liittyvät mm. sellaisiin seikkoihin kuin perustuslain 18 §:n mukainen jokaisen toimeentulon järjestäminen, työllisyyden edistäminen ja oikeus työhön. Tärkeitä ovat myös kannustavuusnäkökohdat. Kannustavuudella ymmärretään sitä, että henkilö aktiivisella toiminnalla voi itse parantaa suhteellista asemaansa joko tietyn etuuden saamisaikana tai yleisesti toiminnan seurauksena etuuden päättymisen jälkeenkin. Tässä suhteessa opiskelunaikaisen toimeentulon järjestämisellä ja opiskelumaksujen alentami-

sella on molemmilla kannustavuusmerkitystä.

Opiskelumaksun kohtuullisuutta voidaan arvioida subjektiivisin ja objektiivisin perustein. Subjektiivisesti kohtuullisena voidaan pitää sellaista maksua, jonka maksaja on halukas suorittamaan. Tältä osin maksulla ei ole kovin suurta merkitystä arvioitaessa maksun asetantaa, vaan se tapahtuu enemmän markkinoiden keinoin. Subjektiivinen arvio ja markkinoiden asettama arvo on käytettävissä erityisesti harrastusluonteisessa koulutuksessa, jossa henkilö itse arvioi maksuhalukkuutensa. Objektiivinen opiskelumaksun kohtuullisuuden arviointi voi lähteä koulutuksen kustannusten ja koulutuksella saatavan hyödyn suhteesta. Yksilöltä voidaan useimmiten edellyttää tiettyä investointia koulutuksen kustannuksiin vastapainona hyödyille.

Maksun tason tarkoituksenmukaisuus määräytyy merkittävältä osin toisaalta maksajan (itse/työnantaja) ja toisaalta koulutukseen liittyvien odotusten ja koulutusmotivaation kannalta. Näillä kaikilla on keskinäinen yhteys.

Työnantajan halukkuus opiskelumaksun maksamiseen liittyy näkemykseen koulutuksen sille tuomasta hyödystä. Tämän mukaisesti työnantajan halukkuuden voidaan olettaa olevan korkeimmillaan sellaisessa ammatillisessa lisä- ja täydennyskoulutuksessa, joka nostaa työntekijän osaamistasoa suhteellisen suorassa suhteessa työntekijän tuottavuuden kasvuun. Tällöin koulutus on myös yleensä ammatillista. Usein voidaan myös arvioida, että kyseessä ovat suhteellisen lyhyen aikavälin tuotto-odotukset.

Työntekijän koulutuksen yleissivistävän pohjan vahvistamiseen liittyy työnantajan kannalta varsin pitkän aikavälin odotus, joten tällainen koulutus realisoitunee harvoin. Harrastustavoitteisen koulutuksen tukeminen voi liittyä työnantajan kannalta lähinnä erilaiseen työkykyä ylläpitävän tai palkitsemistyyppisen koulutuksen maksamiseen.

Työntekijän tai muun henkilön halukkuus koulutuksen maksamiseen itse liittyy koulutusta koskeviin odotuksiin. Muuttuva työelämä edellyttää myös sinällään täydennyskoulutusta usein jo pelkän työsuhteen jatkuvuuden takaamiseksi. Myös motivaatio koulutukseen liittyy suoraan näihin odotuksiin, joskin myös koulutuksesta saatavalla aineettomalla hyvinvoinnilla on merkitystä. Ammatillisen ja osittain yleissivistävän koulutuksen odotukset liittyvät todennäköisesti useimmiten työpaikan säilyttämiseen tai parantuneeseen työllistymiseen ja sen kautta paranevaan toimeentulon hankkimiseen. Vaikutukset saattavat olla suhteellisen suoria, jos työntekijä pitää todennäköisenä koulutuksen jälkeistä työllistymistä uudella korkeammalla tulotasolla. Yleissivistävään ja harrastuspohjaiseen koulutukseen osallistuminen puolestaan liittyy useimmiten muuhun kuin toimeentulon hankkimiseen. Siitä voidaan tilanteen mukaan olla valmiita maksamaan korkeakin maksu, mutta koulutukseen osallistumista ei välttämättä koeta niin tarpeelliseksi, että maksu kaikissa tapauksissa maksettaisiin.

Koulutuksesta perittävien maksujen yleisperiaatteina voidaan kustannusvastuun kannalta pitää seuraavia näkökohtia:

- 1) Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia siitä, että tarpeellista koulutusta on saatavilla. Samalla julkisella vallalla on viimekätinen vastuu tällaisen koulutuksen rahoittamisesta.
- 2) Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia yhdenvertaisuudesta ja siitä, ettei ketään syrjitä. Sillä on myös velvollisuus edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Näiden näkökohtien huomioon ottaminen edellyttää, että koulutuksen maksut eivät kohtele eri yksilöitä sellaisella tavalla, joka johtaa yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta kestävämpiin tilanteisiin.

- 3) Perustuslain 16 § edellyttää, että jokaisella on yhtäläinen mahdollisuus saada koulutusta varattomuuden sitä estämättä. Näkökohta vaikuttaa eniten koulutuksen-aikaisen toimeentulon järjestämiseen, mutta se heijastuu myös koulutuksen maksuihin, jotka eivät saa estää tosiasiallista mahdollisuutta koulutuksen hankkimiseen.
- 4) Julkisella vallalla on erityinen velvollisuus turvata jokaiselle oikeus toimeentulonsa omatoimiseen järjestämiseen. Sillä on myös velvollisuus edistää työllisyyttä ja oikeutta työhön. Nämä näkökohdat vaikuttavat siten, että jokaisen mahdollisuutta osallistua työllistymistä edistävään koulutukseen on edistettävä.
- 5) Työnantajan rahoitusosuuden asetannassa on otettava huomioon koulutuksesta työnantajalle koitua hyöty, eri työnantajien mahdollisuudet rahoittaa työntekijöittensä koulutusta sekä työnantajien kannustaminen työntekijöiden koulutuksen rahoittamiseen. Näiden tekijöiden suora mittaaminen on hankalaa, mutta työnantajien koulutuskysyntää seuraamalla, luomalla ennen kaikkea pientyönantajille mahdollisuuksia koulutuksen rahoituksen pitkäjänteiseen järjestämiseen sekä eriyttämällä työnantajien rahoitusta eri koulutusmuodoissa niiden työnantajille tuottaman hyödyn ja kysynnän mukaan voidaan luoda työnantajien rahoitusosuus tarkoituksenmukaiseksi.
- 6) Opiskelijan maksujen asetanta lähtee tutkintotavoitteisen koulutuksen maksuttomuudesta. Muutoin maksujen asetanta liittyy keskeisesti siihen, millainen rahoitusvelvollisuus julkisella vallalla ja työnantajilla katsotaan olevan. Mitä suurempi on näiden kahden rahoitusosuus tai se rahoitusosuus, joka niiltä katsotaan voitavan vaatia, sitä pienempi suhteellinen osuus maksusta asettuu koulutettavalle. Lisänäkökohtana on varattomuus, joka edellyttää, etteivät opiskelumaksut aseta estettä. Toisaalta myös, mitä suurempi intressi koulutettavalla on koulutukseen, sitä enemmän voidaan edellyttää myös omatoimista osallistumista, ja käänteisesti, mitä pienempi on yhteiskunnan tai työnantajan intressi, sitä suurempaa osuutta opiskelijalta voidaan edellyttää.

2.3.2 Eri oppilaitosten rahoitusratkaisujen perusteet ja tarkoituksenmukaisuus

Selvitystoimeksianto mainitsee nimenomaisesti seuraavat eri oppilaitosmuodot: vapaan sivistystyön oppilaitokset, lukiot, ammatilliset oppilaitokset ja aikuiskoulutuskeskukset, ammatikorkeakoulut ja yliopistot. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä ei vastaavasti oppilaitoksia mainitse, vaan mainitsee esimerkinomaisesti niitä aloja, joilla koulutusta ja opetusta on erityisesti järjestettävä. Tällaisina mainitaan mm. tietoyhteiskuntataitoja sekä kansalais- ja oppimistaitoja vahvistavat opinnot sekä erityisesti opintoseteleihin liittyen lyhytkestoinen ammatillista osaamista kehittävä koulutus sekä tietoyhteiskuntataitoja kehittävä koulutus. Opiskelumaksujen kohtuullisuutta ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella oppilaitosmuodoittain, vaan koulutuksen tavoitteiden kannalta.

Perustuslain 16.1 §:n mukaan perusopetus on maksutonta. Siltä osin kuin aikuisopiskelija osallistuu perusopetukseen on näin ollen perusopetuksen oltava maksutonta ainakin silloin, kun henkilö suorittaa perusopetuksen koko oppimäärää. Perusopetuksen maksuttomuus on opiskelijan iästä riippumaton oikeus. Aikuisopiskelu tulee kysymykseen erityisesti niissä tapauksissa, joissa henkilö ei aiemmin ole saanut perusopetusta. Tärkein ryhmä ovat todennäköisesti maahanmuuttajat. Maksuttomuuden vaatimuksen kannalta ei ole merkitystä

sillä, missä oppilaitoksessa perusopetus hankitaan.

Ammatillinen peruskoulutus on yhteiskuntapoliittisista syistä tarkoituksenmukaista tarjota maksuttomana ja ammatillinen koulutus muutoinkin mahdollisimman halpana. Ammatillisen perustutkinnon hankkiminen koko ikäluokalle ja myös niille aikuisille, jotka nuoruusiässä eivät ole ammatillista peruskoulutusta hankkineet, on tärkeää jo yhteiskunnan taloudellisen menestymisen takaamiseksi. Vastaavasti se yleissivistävä opetus, joka luo perustaa ammatillisen koulutuksen, erityisesti ammatillisen perustutkinnon hankkimiselle, on tarkoituksenmukaista antaa aikuisillekin mahdollisimman kohtuullisin kustannuksin ja lähtökohtaisesti maksuttomana. Yleissivistävän koulutuksen tällaisen luonteen selvittäminen saattaa monessa tapauksessa olla hankalaa, mutta jos henkilöllä on kovin vanha yleissivistävä koulutus, on oletettavissa, että se vaatii täydennystä ja vahvistamista ammatillisen koulutuksen menestyksellisen hankkimisen varmistamiseksi.

Erilaisissa ammatillisen koulutuksen lisä- ja täydennyskoulutuksissa on mukana kolmaskin rahoittaja, kun voidaan edellyttää työnantajan osallistuvan työnantajan intressissä olevan koulutuksen kustannuksiin. Tämän myötä myös rahoitusratkaisujen perusteet ja tarkoituksenmukaisuus muuttuvat. Työnantajan voidaan edellyttää osallistuvan kaiken sellaisen koulutuksen kustannuksiin, jossa yhtenä hyödynsaajana on työnantaja ja jossa työntekijän sitoutuminen työntekijään on senlaatuista, että myös tältä kannalta työnantajan maksua voidaan pitää välttämättömänä.

Julkisen vallan osallistuminen ammatillisen lisä- ja täydennyskoulutuksen kustannuksiin riippuu merkittävästi niistä näkökohdista, jotka yhteiskunnan kannalta puoltavat koulutukseen osallistumista. Näitä on edellä eritelty ja painavimpina osina voidaan pitää toisaalta yhteiskunnallisen tarpeen täyttämisen varmistamista perustuslain 16.2 §:n hengessä sekä toisaalta yhteiskunnan osallistumista vain sellaisen koulutuksen kustannuksiin, joka syntyy vain sillä edellytyksellä, että yhteiskunta siihen osallistuu. Tällöin kyseessä on yleensä sellainen koulutus, joka täydellä kustannusperusteella on joko liian kallista tai esimerkiksi siten harvinaista, että koulutusmäärien pienuudesta johtuen kustannuksia ei voida muilla menetelmillä kohtuullisesti kattaa.

Kokonaan markkinaehtoinen koulutus voi yleensä olla lähinnä harrastuspohjaista, yksilöiden omasta motivaatiosta lähtevää, tai sellaista, jossa odotettavissa olevat hyödyt ovat poikkeuksellisen suuria, vaikka kysymys ei ole peruskoulutuksesta. Tyypillinen tällainen on MBA-koulutus ja on myös mahdollisesti myös muita jatko- ja täydennyskoulutuksen muotoja, joissa on vastaava elementti. Tällöinkin erityisen kallis koulutus saattaa olla siten vaikeasti rahoitettavissa, jos kustannukset yksilölle ovat saatavista hyödyistä huolimatta liian korkeat.

Markkinaehtoisen koulutuksen tärkein ala on työpaikkakoulutus eri muodoissaan ja kestoltaan ja laajuudeltaan erilaisina. Kysymys on lähinnä siitä, mitä koulutusta elinkeino- ja yritys-elämä tarvitsee ja on valmis kustantamaan.

Lähinnä julkisella sektorilla on mahdollista, että säädöksin asetetaan erilaisia täydennyskoulutusvelvoitteita. Tällaisia on suunnitteilla terveydenhuollon alalle ja opetuslalla on virkaehtosopimuksin tällainen vanhastaan olemassa. Sosiaaliala saattaa tarvita vastaavaa velvoitetta. Yksityisellä alalla mahdollisia velvoitteita on lähinnä ajateltavissa syntyneen työehtosopimuksin, minkä lisäksi työsopimuslaissa on eräitä työnantajan velvoitteita.

Alakohtaisesti ja kolmikantaisesti, mahdollisesti vain työmarkkinaosapuolten kesken on tarkoituksenmukaista selvittää opiskelumaksujen merkitystä toteutettaessa mahdollisia täydennyskoulutusvelvoitteita, jotka perustuvat joko lainsäädäntöön, työmarkkinaosapuolten sopimukseen tai suosituksiin. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota edellä mainittuihin mm. intressien arviointia koskeviin näkökohtiin.

2.3.3 Koulutusmaksujen kustannusvastuu

Kohdissa 2.3.1. ja 2.3.2. esitetyt näkökohdat on seuraavassa taulukossa koottu havainnollisuuden vuoksi yhteen.

Koulutusmaksujen kustannusvastuun perusteet

	julkinen valta	työnantaja	opiskelija
yleissivistävä opetus	<ul style="list-style-type: none"> - perus- ja ihmisoikeudet perusopetuksen osalta - yhteiskunnan hyödyt jatko-opintojen osalta 	<ul style="list-style-type: none"> - ammatillisen koulutuksen hankkimisen kannalta tarpeellinen yleissivistys 	<ul style="list-style-type: none"> - ammatillisen koulutuksen hankkimisen kannalta tarpeellinen yleissivistys (perusopetus maksutonta)
ammattillinen perusopetus ja korkeakoulujen perustutkinnot	<ul style="list-style-type: none"> - yhteiskunnan hyödyt (ihmisoikeudet) - yhdenvertaisuus - varattomuus ei saa estää koulutuksen saamista 		
ammattillinen täydennyskoulutus	<ul style="list-style-type: none"> - työllisyyden edistäminen ja oikeus työhön - tarpeellisen koulutuksen olemassaolon varmistaminen - yhdenvertaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> - tuotannolliset ja taloudelliset hyödyt 	<ul style="list-style-type: none"> - taloudellinen hyöty, - työllisyyden varmistaminen
ammattillinen lisäkoulutus	<ul style="list-style-type: none"> - yhteiskunnan hyödyt 	<ul style="list-style-type: none"> - tuotannolliset ja taloudelliset hyödyt 	<ul style="list-style-type: none"> - taloudellinen hyöty - työn hallinta ja oman työllisyyden varmistaminen
harrastuspohjainen koulutus	<ul style="list-style-type: none"> - mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä 	<ul style="list-style-type: none"> - palkitseminen - työkyvyn ylläpito - (taloudellinen hyöty) 	<ul style="list-style-type: none"> - oma intressi
tietoyhteiskunta- sekä kansalais- ja oppimistaitoja kohottava koulutus	<ul style="list-style-type: none"> - yhteiskunnan yleiset hyödyt - työllisyyden edistäminen - mahdollisuus kehittää itseään 	<ul style="list-style-type: none"> - ammatillisen koulutuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja taidot 	<ul style="list-style-type: none"> - työllisyys - itsensä kehittäminen
työpaikkakoulutus		<ul style="list-style-type: none"> - tuotannolliset ja taloudelliset hyödyt - julkisen vallan täydennyskoulutusvelvoitteet - työkyvyn ylläpito 	

2.4 Opintosetelit koulutuksen rahoituksena

Toimeksianto edellyttää erityisesti aikuisten opintosetelikokeilun kokemusten huomioon ottamista. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä kiinnittää huomiota samaan asiaan ja korostaa opintosetelien käyttämistä ensisijaisesti niihin ryhmiin, joilla opintojen esteenä ovat liian korkeat kustannukset. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä mainitsee nimenomaisesti lyhytkestoisen koulutuksen rahoittamisen opintoseteleillä.

Lyhytkestoisen koulutuksen käyttöala on kaksijakoinen. Lyhytkestoisella koulutuksella voidaan täydentää ja paikata ammatillista osaamista erityisesti silloin, kun alalla tapahtuu kehitystä. Tässä suhteessa se liittyy usein alakohtaisten säädösten, sopimusten ja suositusten toteuttamiseen.

Toinen lyhytkestoisen koulutuksen tärkeä soveltamisala voi olla yleinen kansalaisten tietoyhteiskuntataitojen kehittäminen. Tällä alalla on ennestään käytetty opintoseteleitä mm. eläkeläisten, maahanmuuttajien ja jossain määrin myös työttömien koulutuksen rahoittamisen muotona. Tätä menettelyä on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista jatkaa ja ottaa uusia aloja tässä suhteessa huomioon.

Opintoseteli pitkäkestoisen koulutuksen rahoitusmuotona antaa laajempia mahdollisuuksia kuin vain opiskelijan kustannuksiin vaikuttamisen. Opintoseteli voidaan rahamääräisenä laajimmillaan muuntaa jopa valtionosuuden ja opintotuen sisältäväksi järjestelmäksi, josta tosin seuraa eri koulutusmuotojen kustannusten suuruudesta ja opintojen organisoinnista johtuvia eroja. Koulutusalojen erilaisuus siirretään ikään kuin opintorahan sisään. Opintoseteli voidaan muuntaa myös yksilöön sidotuksi elinikäistä opiskelua sääteleväksi järjestelmäksi. Tällöin yhteiskunta ikään kuin sitoutuu takaamaan joko ajallisesti tai taloudellisesti tietyn määrän opiskelua. Toistaiseksi tätä koskevat ehdotukset ovat olleet lähinnä korkeakouluopiskelijoihin rajoitettuja. Tällaisen järjestelmän hallinnointi ainakin rahamääräisenä on hankalaa jo pelkästä opiskeluaikojen erilaisuudesta johtuen. Ajallisestikin se muodostuu ongelmalliseksi, kun osa väestöstä hankkii jo nuoruusiässä toistakymmentä vuotta kestävästä korkeasteen koulutuksen ja osa vain joitakin vuosia kestävästä toisen asteen koulutuksen. Opintosetelin se luonne, että se voidaan kohdentaa niin siihen, kuka valikoituu opiskelijaksi, kuin siihen, mihin koulutukseen sitä myönnetään, erottaa sen valtionosuusjärjestelmästä, jossa opiskelija oppilaitokseen tullessaan tuo myös rahoituksen.

2.4.1 Opintosetelin sisältö

Opintoseteliä eli voucheria voidaan yleisesti luonnehtia todisteeksi tai menetelmäksi, jolla voi saada tavaroita tai palveluja. Siinä opintosetelin antaja, tavallisimmin rahoittaja, sitoutuu toisen puolesta maksamaan tai muutoin vastaamaan kolmannen antamasta tavarasta tai palvelusta. Olennaista on lähinnä se, että tavaran saaja tai palvelun käyttäjä voi käyttää vain tätä oikeutta ja rahoittaja on sitoutunut kustantamaan vain tämän tavaran tai palvelun. Opetusministeriön opintosetelin kokeilutyöryhmän loppuraportissa (Opetusministeriön työryhmien muistioita 2:2002) voucherin laajana määritelmänä pidetään seuraavaa:

"Voucher tarkoittaa julkisen hallinnon yksikön rahoittamaa, suoraan palvelujen tarvitsijalle tai hänen edustajalleen, joita voivat olla yksilöt, perheet tai ihmisryhmät, allkoitua ja käyttötarkoitukseltaan ja -tavoiltaan vaihtelevalla tavalla sidottua, yksityisen ja/tai julkisen palvelujen kulutuksen mahdollistavaa raha- tai palvelumääräistä kulutus- ja valintavoimaa, jota voidaan jakaa joko paperilla, lipukkeilla, älykorteilla, virtuaalisesti tms. tavalla,

ja joka siirtää sekä saajalleen että sen lunastavalle, viranomaisten hyväksymälle palvelun tuottajalle erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia."

Työryhmän määritelmää voucherista voidaan luonnehtia lähinnä julkishallinnon voucheriksi, kun esimerkiksi matkailuelinkeinon piirissä on jo laajalti ja vuosikausia käytetty voucherjärjestelmää. Määritelmä selkeyttää, mutta ehkä myös samalla tarpeettomasti rajaa voucherin määritelmää. Se on yleisesti ottaen julkisista ja ennen kaikkea opintoseteleistä puhuttaessa käyttökelpoinen, vaikkakin turhan monimutkainen.

Mainitun työryhmän mukaan voucher-järjestelmään kuuluu

- 1) tarvekriteerin olemassaolo
- 2) kannustuskriteeri,
- 3) tietokriteeri
- 4) tarjontakriteeri
- 5) laatumäärittelyn kriteeri sekä
- 6) edullisuus- ja säännöllisyyskriteeri.

Työryhmä toteaa myös, että voucherin käytön yhteydessä joudutaan ratkaisemaan seuraavat kysymykset

- 1) kenelle voucher annetaan,
- 2) mikä on soveltamisalan laajuus,
- 3) mikä on rahoituksen laajuus,
- 4) mikä on rahoituksen muoto ja
- 5) mikä on mittayksikkö.

2.4.2 Opintosetelin muoto

Opintosetelin käytön tarkoituksenmukaisimmalta tavalta vaikuttaa se, että se alentaa nimenomaan opiskelijan opintomaksua. Olisi myös ajateltavissa, että opintosetelillä tuetaan esimerkiksi oppimateriaalien hankintaa tai matka- ja majoituskustannuksia (ks. 3.4.5.3.) tai maatalousyrittäjän sijaisapua (ks. 3.4.3.2.). Vaihtoehtoinen käyttö olisi se, että opintoseteliä käytettäisiin opintojen rahoittamiseen valtionosuuden tapaan tai asemasta. Tällainen käyttö lähentää tosiasiallisesti opintoseteliä melko lailla nykyiseen valtionosuusjärjestelmään, jossa on jo opintosetelityyppisiä elementtejä. Riippuahan perusopetuksesta alkaen oppilaitosten saama rahoitus niiden oppilasmäärästä ja oppilailta on vaihtelevassa määrin todellinen mahdollisuus valita oppilaitoksensa kaikissa opetuksen muodoissa. Joissakin tapauksissa rahoitus on sidottu suoritemäärään, esim. opetustunteihin, mutta tällöinkin kyse on suoritepohjaisesta, ei kustannuspohjaisesta rahoituksesta.

Opintosetelin käyttäminen nimenomaan opiskelijamaksun alentamiseen rajaa sen käytön niihin opetuksen muotoihin, joissa ylipäänsä on käytössä opiskelijamaksu. Se myös painottaa koulutuksen tarjontafunktiota, jolloin oppilaitokset selkeämmin joutuvat keskenään kilpailemaan opiskelijoista niissä tapauksissa, joissa opiskelijamäärät ovat koulutuspaikkojen tarjontaa pienemmät. Tämä taas johtaa siihen, että opintosetelin tulee olla opiskelijan tiedossa hänen hakiessaan opiskelijapaikkaa. Jos opintoseteli perustuu vain siihen, että opiskelija on tullut oppilaitokseen ja oppilaitos laskuttaa opintosetelin myöntäjää, voi koulutuspaikkojen markkinointi tosiasiallisesti tapahtua jo alun perin siten, että opiskelijalle ilmoitetaan ikään kuin alempi opiskelijamaksu. Tällöin opiskelijan valinnanvapauden selkeys ei ole riittävä. Siksi

tilanteen on mieluummin oltava opiskelijavalinnan yhdenvertaisuutta ajatellen jopa sellainen, että koulutuksen järjestäjä ei tiedä, onko opiskelijaksi hakevalla käytössään opintoseteli.

Opintosetelien käytännön vaikutusten kannalta on syytä eritellä niiden kysyntä- ja tarjontafunktio. Opintosetelien kysyntäfunktion toteuttaminen edellyttää niiden aktiivista tarjoamista niille ryhmille, joille opintosetelit on tarkoitettu. Ryhmille tulee tehdä tiettäväksi koulutusmahdollisuudet, koulutuksen merkitys ja eri oppilaitosten tarjoamat koulutusmahdollisuudet. Opintosetelien tarjontafunktio puolestaan toteutuu sillä, että oppilaitokset aktiivisesti tarjoavat niitä koulutuksen muotoja, joihin opintoseteli on käytettävissä. Tarkoituksenmukaista ei kuitenkaan ole, että koulutus rajoitetaan vain niihin henkilöihin, joiden käytettävissä on opintoseteli. Koulutuksen sisällöt huomioon ottaen ei ole syytä rajoittaa koulutusta vain opintosetelin haltijoihin ainakaan niissä tapauksissa, joissa koulutuksen tarjonta on suu-
rempaa kuin sen kysyntä.

2.4.3 Opintosetelin suuntaaminen

Niiden ryhmien valinta, joille opintoseteli annetaan on koulutus- ja yhteiskuntapoliittinen kysymys. Ratkaisut on tehtävä ensisijaisesti tältä kannalta huomioon ottaen myös tavoitteet esimerkiksi koulutusmotivaation nostamiseen, yhteiskunnan osaamistason kohottamiseen, työllisyyteen ja toimeentuloon sekä muihin vastaaviin näkökohtiin. Opintosetelikokeilut on suunnattu erityisesti puuttuvien tietotekniikan taitojen hankintaan. Opintosetelikokeilu, jossa on määritelty seteliin oikeutetuksi eläkeläiset, maahanmuuttajat ja työttömät ja koulutuksen sisällöksi tietoyhteiskuntavalmiudet, on kurssimaksun kattaessaan kannustanut aikuisopiskelijoita opiskelumahdollisuuden käyttämiseen.

Yhteiskuntapoliittisesti on tällä hetkellä painopistettä pidettävä vähäisen koulutuksen saaneissa työttömissä ja työttömyysuhanalaisissa henkilöissä. Samoin maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen edellyttää heidän kotouttamisensa vahvistamista nimenomaan kieliopinnoilla ja suomalaisen kulttuuriin sopeuttamisella. Opintoseteleitä voitaisiin käyttää erityisesti vapaan sivistystyön suuntaviivojen mukaisten opintojen rahoittamiseen. Opintoseteleiden yhtenä tärkeänä käyttönä voisi olla yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksen sekä ammatillisen lisäkoulutuksen opintomaksujen kattaminen. Tällöin voidaan haluttaessa hyvinkin tarkasti suunnata koulutussetelit tiettyyn koulutukseen. Voitaisiin ajatella myös, että koulutussetelit myöntäisi Koulutusrahasto.

Opintoseteleillä voi olla erityistä merkitystä yrittäjien kouluttautumisessa. Pienyrittäjällä ei yleensä ole merkittäviä taloudellisia mahdollisuuksia eikä työnantajaan rinnastuvaa rahoittajaa opinnoilleen. Koulutuskustannukset ovat kuitenkin yritykselle verovähenteisiä. Pienyrittäjän kannalta opintosetelillä voi kuitenkin olla erityinen merkitys siinä suhteessa, että kun koulutuksen rahoitusta ei ole tarpeen järjestää yrityksen varoista, voi yritystoimintaa mahdollisesti ylläpitää muulla palkatulla työvoimalla. Näin ollen opintosetelien käytön laajentaminen pienyrittäjiin voisi olla tarkoituksenmukaista. Ensivaiheessa opintosetelit tulisi erityisesti suunnata niille yrittäjille, joille oman alan täydennys- ja lisäkoulutus olisi erityisen tarpeellista yritystoiminnan menestykselliseksi jatkamiseksi. Menettely sopii niin maatalousyrittämiseen kuin muuhunkin yritystoimintaa. Tarkoituksenmukaisia opintoseteleillä rahoitettavia koulutuskokonaisuuksia voisivat olla yritystoiminnan perustamiseen ja varsinkin ylläpitämiseen liittyvien teknisten ja hallinnollisten sekä kirjanpitoon, markkinointiin ja verotukseen liittyvien tietojen ja taitojen parantaminen. Maatalousyrittäjien koulutuksessa voisi olla tarkoituksenmukaista vahvistaa maaseudun sivuelinkeinojen ja niiden markkinoinnin osaamista. Samoin itse maatalousyrittämisen laadun kohotus tai tuotantosunnan vahvistamiseen liittyvä koulutus voisi olla tarkoituksenmukaista. Maatalousyrittäjien koulutuksella on myös maatalouspo-

liittisiä ulottuvuuksia. Koulutuksen tukimuodot on sovittava yhteen maatalousyrittäjien muun koulutuksen tukemisen, kuten maatalousyrittäjien opintorahan kanssa.

Opiskelijan valinnanvapauden tulee opintoseteleiden yhteydessä olla periaatteessa rajoittamaton setelin käyttötarkoituksen sisällä. Tällöin kuitenkin keskeiseksi seikaksi asettuu myös se, että keskenään kilpailevien eri koulutuksen järjestäjien koulutuksen tulee olla keskenään samantasoista ja yhtä korkealaatuista silloin, kun samaa opintoseteliä voidaan käyttää näiden vaihtoehtoina. Toinen vaihtoehto on, että on olemassa tieto laatueroista, jotka ovat hyväksytyjä ja jotka mahdollisesti johtavat erilaiseen kvalifikaatioon opiskelun seurauksena. Ongelma edellyttää seuranta- ja valvontajärjestelmän tehokasta käyttöä myös opintoseteleillä katetuissa opinnoissa.

Opintosetelin kannustavuus voidaan jakaa kahteen osaan; kannustinkriteerin pitäisi aktiivoida ja motivoida niin koulutuksen aloittamiseen kuin sen päättämiseen. Koulutuksen aloittamisen kannalta opintosetelin lupaus alemmasta maksusta ja koulutuksen hankkimisesta aiheutuva hyöty yhdessä johtavat todennäköisemmin opiskelumotivaation syntymiseen kuin ilman opintoseteliä. Näin ollen on ensiarvoisen tärkeää, että opiskelijalla on tieto opintosetelistä. Toisaalta maksettu koulutus ei välttämättä enää muodosta kannustinta opiskelujen loppuunsaattamiseen. Tämä johtaisi ajatuksen opintosetelin maksamisesta vasta suoritetun tutkinnon tai muutoin loppuunsaatettujen opintojen tapahduttua. Tällöin taas joko opiskelija tai koulutuksen järjestäjä joutuisi rahoittamaan koulutuksen aikaiset kustannukset, jotka myöhemmin on tarkoitus kattaa opintosetelillä. Jos koulutuksen järjestäjä kattaa nämä kustannukset, on sillä myös riski joutua maksamaan kesken jääneistä opinnoista. Jos taas opiskelijalta edellytetään opiskelumaksun maksamista, joka opiskelun päätyttyä korvataan opintosetelillä, saattaa tämä ainakin korkeiden maksujen yhteydessä johtaa siihen, että opiskelua ei aloiteta. Lisäksi järjestelmä on paremmin luonnehdittavissa stipendijärjestelmäksi. Yhtenä ratkaisuna saattaa olla opintosetelin kaksivaiheisuus, jossa opiskelun alkaessa katettaisiin mahdollisesti merkittäväkin osa opiskelumaksusta ja loppumaksu jäisi opiskelijan itsensä kustannettavaksi. Tämän osuuden hän voisi opiskelun päätyttyä saada hyväkseen. Järjestelmään voidaan kytkeä siten ylikompensoiva menettelykin, että myös koulutuksen järjestäjälle jää kustannusvastuuta kesken jääneistä opinnoista.

Seteli voi myös antaa mahdollisuuden hankkia koulutusta tietyinä aikana eri oppilaitoksista ja eri muodoissa, jolloin seteliä ei käytetä yhteen tiettyyn koulutukseen. Tällaisen setelin koulutuspoliittinen ulottuvuus on toinen. Sellaisen käyttäminen ja käyttöön ottaminen voi olla tarkoituksenmukainen silloin, kun koulutus edellyttää useampaa vaihetta, jossa mahdollisesti on vielä erilaisia suuntautumisvaihtoehtoja. Tällöinkin setelin suhteen on otettava huomioon, että se saattaa henkilön suorittamaan koko koulutuksen ja tästä syystä maksatukseen takapainotteisuus saattaa olla tarkoituksenmukaista. Opintoseteli voidaan suunnata erityisesti koulutuksen loppuvaiheisiin.

2.4.4 Opintosetelin määrä

Setelin suuruus kytkeytyy kahteen kysymykseen. Kuinka suuri on opiskelijamaksu (seteli ei voi olla suurempi) ja miten suurella opiskelumaksun alennuksella ajatellaan motivaatiota syntyvän ja mahdollisesti myös koulutusmuodoittain se, missä koulutusmuodoissa motivaation syntymistä erityisesti tavoitellaan. Jos koulutusala on yhteiskunnallisesti tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen mutta vähän kysytty, voidaan opintosetelillä mahdollisesti vastata tämänkin tyyppisiin kysymyksiin. Opintosetelin suuruus kytkeytyy kiinteästi myös valtionosuuteen ja muuhun kyseisen koulutuksen julkiseen rahoitukseen. Täysin markkinaehtoisessa koulutuksessa ei opintoseteli ole tarkoituksenmukainen eikä myöskään yrittäjäkoulutusta lukuun ot-

tamatta työnantajan maksamassa koulutuksessa. Työpaikkakoulutuksen lähtökohtana tulee olla työnantajan halu kyseisen koulutuksen rahoittamiseen sen odotettavissa olevan hyödyn kautta, jonka koulutus myös työnantajalle tuottaa. Työnantaja voi tietysti maksaa työpaikkakoulutuksen opintosetelillä. Opintosetelin muoto ei sinänsä ole tärkeä. Olennaisinta on, että opintoseteli on sidottu opiskelijan opiskelumaksun maksamiseen tai alentamiseen.

Opintosetelin mittayksikkönä rahamääräisyys on tämän selvityksen yhteydessä luontevin, mutta seteli voidaan tietysti kytkeä muihinkin hyödykkeisiin, kuten välillisesti opiskeluaikaan (esim. jaksottaisen koulutuksen viimeinen jakso on maksuton). Opintosetelin antama taloudellinen tuki on syytä määrätä samojen näkökohtien perusteella kuin opintomaksutkin asetetaan. Tällöin on kysymys niiden erityisolosuhteiden huomioonottamisesta, jotka johtavat tarpeeseen alentaa tiettyjen ryhmien opintomaksuja suhteessa muihin. Kyse on positiivisesta diskriminaatiosta eli perustellusta suosinnasta. Maahanmuuttajien ja työttömien kohdalla on kysymys julkiselle vallalle asetetusta työllistymisen edistämisestä, ikääntyneiden ihmisten osalta yhteiskunnassa tarvittavien taitojen ajan tasalle saattamisesta ja esimerkiksi yrittäjien kohdalla työllistymisen edistämisestä ja elinkeinovapauden toteutumisesta. Opintosetelin suuruus tulee asettaa myös suhteeseen kyseisestä opiskelusta yleisesti perittävään maksuun.

2.5 Nykyisistä opiskelumaksuista ja rahoituksesta

2.5.1 Maksujen suuruus

Opiskelijoilta perittävistä maksuista on säädetty useissa asetuksissa. Tässä yhteydessä käsitellään vain opetuksesta perittäviä maksuja. Oppilaitosten järjestämien palvelujen maksuja käsitellään opiskelun aikaisen toimeentulon yhteydessä.

Opiskelijoilta perittävien maksujen kokonaisuus on varsin monimutkainen. Eräät koulutusmuodot, lähinnä tutkintotavoitteinen peruskoulutus on maksutonta. Samoin maksuttomia ovat korkeakoulutasoiset perus- ja jatkotutkinnot. Yleensä muut maksut on määriteltä oppilaitosmuoto- tai koulutusaloittain siten, että maksu määräytyy kustannusten ja saadun rahoituksen erotuksena. Poikkeuksen yleislinjaan tekee työvoimapolitiittinen aikuis- koulutus, jossa koulutuksen maksuttomuus määritellään opiskelijakohtaisesti riippumatta koulutusmuodosta.

Perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen maksuista säädetään eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista annetussa opetusministeriön asetuksessa (1323/2001). Jo lain nojalla ovat mainitut opetuksen muodot pääosin maksuttomia. Lisäksi maksun määrää koskee rajoitus, jonka mukaan maksu ei saa ylittää koulutuksen järjestäjälle keskimäärin aiheutuvia kustannuksia vastaavaa euromäärää. Koulutus ei myöskään saa tuottaa voittoa.

Perusopetus on maksutonta lukuun ottamatta ulkomailla järjestettävää opetusta, vieraskielistä opetusta sekä eräissä tapauksissa oppilaille järjestettyä majoitusta ja täysihoidtoa. Perusopetuksen opiskelijalta, joka opiskelee vain yhtä ainetta ja joka ei ole oppivelvollinen, voidaan periä enintään 50 prosenttia kurssin järjestämisestä aiheutuvista keskimääräisistä oppilasta kohden lasketuista vuosikustannuksista.

Lukion opetus on pääosin maksutonta. Yksityisen opetuksen järjestäjän järjestämästä vieraskielisestä opetuksesta voidaan kuitenkin periä maksu. Yhden aineen opiskelijalta voidaan periä maksu, jonka suuruus määräytyy samoin kuin vastaavan perusopetuksen aineopiskelijalta perittävä maksu. Erillisestä kokeesta, jossa osoitetaan lukion oppimäärä tai osaan siitä kuulu-

vien tietojen ja taitojen hallitseminen, maksu on 50,50 euroa. Ylioppilastutkinnosta peritään sen kustannuksia keskimäärin vastaava maksu.

Ammatillisen koulutuksen yksityisoppilaan maksu vastaa lukion erillisen kokeen maksua. Samansuuruinen maksu peritään myös näyttötutkintona suoritettaviin ammatillisiin perustutkintoihin, ammattitutkintoihin ja erikoisammattitutkintoihin osallistuvilta henkilöiltä. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa voidaan lainsäädännön nojalla periä kohtuullinen maksu (lukiolain 28 §, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 37 § ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 17 §). Ammatillisen aikuiskoulutuksen ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa opiskelijalta voidaan periä maksu, joka on enintään 50 prosenttia opiskelijakohtaisesta määrästä, joka on laskettu ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnan perusteella. Muussa ammatillisessa lisäkoulutuksessa voidaan periä maksu, joka on enintään 75 prosenttia mainitusta opiskelijaa kohden lasketusta määrästä. Käytännössä nämä maksut ovat niin korkeita, että niitä alennetaan harkinnan perusteella.

Ammatillisista perustutkinnoista, ammattitutkinnoista ja erikoisammattitutkinnoista perittävän 50,50 euron suuruisen maksun tarkoituksena on rahoittaa tutkintotoimikuntien toiminta. Tämän lisäksi ammattitutkintojen toimeenpanosta aiheutuu kustannuksia, jotka johtuvat itse näyttötutkinnon toimeenpanosta. Yleinen periaate on, että oppilaitokset järjestävät tutkintotilaisuudet omille opiskelijoilleen osana koulutusta ja muille oppilaitoksille maksullisena palvelutoimintona, jolloin muun oppilaitoksen kustannukset sisältyvät sen järjestämän koulutuksen kustannuksiin. Jos henkilö osallistuu näyttötutkintoon osallistumatta sitä edeltävään koulutukseen, on häneltä itseltään peritty tutkintotilaisuuden toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset, koska tälle ei ole ollut muuta maksajaa. Tietyissä tapauksissa työnantaja on saattanut maksun suorittaa. Sosiaali- ja terveystieteiden perustutkinnon näyttöjen kokonaishinta on voinut nousta jopa 1 680 euroon.

Kun näyttötutkinto on osa koulutusta, saavat oppilaitokset tähän valtiosuutta. Ilman valmistavaa koulutusta näyttötutkintoon osallistuneen suorittamat maksut ovat kuitenkin valtiosuusmielessä maksullista palvelutoimintaa, joten tältä osin maksu ei ole valtiosuusperustassa, mikä on johtanut siihen, että oppilaitokset eivät myöskään ole halukkaita tätä osaa rahoittamaan, vaan perivät maksun täysimääräisesti näyttötutkintoon osallistuvilta. Tilanne vaarantaa näyttötutkintojärjestelmän keskeiset periaatteet näyttötutkinnon riippumattomuudesta ammattitaidon hankkimistapaan nähden ja ammatillisen perustutkinnon maksuttomuudesta lukuun ottamatta itse tutkintomaksua. Ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon osallistuvilta voidaan koulutuksesta periä maksu, joten yhdenmukaisesti voidaan kohtuullinen maksu periä myös näihin tutkintoon osallistumisesta ilman valmistavaa koulutusta. Tältäkin osin olisi varmistettava ilman valmistavaa koulutusta suoritettavasta tutkinnosta perittävän maksun kohtuullisuus.

Yliopistojen eräistä suoritteista perittävistä maksuista annetun opetusministeriön asetuksen (1317/2001) 3 §:n mukaan liiketaloudellisin perustein hinnoitellaan mm. täydennyskoulutus ja muut palvelutehtävät, joita yliopisto suorittaa valtion ja kunnan viranomaisille sekä muille yhteisöille ja yksityisille näiden pyynnöstä, sekä sellaisen tehtävän yhteydessä tuotettu tavara. Tämän säännöksen perusteella yliopistojen täydennyskoulutus ja muu tilattu koulutus hinnoitellaan täysimääräisesti.

Ammattikorkeakoulujen opetuksesta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen (653/2001) 2 §:n mukaan aikuiskoulutuksena suoritettavista erikoistumisopinnoista opiskelijalta voidaan periä 168 euron suuruinen maksu lukuvuodessa. Maksu voidaan kuitenkin erityisistä syistä jättää osittain tai kokonaan perimättä.

Avoimesta korkeakouluopetuksesta korkeakouluissa perittävistä maksuista annetun opetusministeriön päätöksen (83/1993) mukaan avoimesta korkeakouluopetuksesta korkea-

koulussa ei peritä maksua. Maksu peritään kuitenkin monimuoto-opetuksen järjestelyistä, opetusmateriaaleista ja opetuksen liitännäispalveluista omakustannusarvion mukaan. Muun kuin korkeakoulun järjestämästä avoimesta korkeakouluopetuksesta peritään opetuksen vastaavuuden hyväksymisestä sekä opintosuoritusten rekisteröinnistä ja vahvistamisesta omakustannusarvon mukainen maksu. Ammattikorkeakouluissa suoritetusta avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta voidaan ammattikorkeakoulujen opetuksesta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen (653/2001) mukaan periä maksu enintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuneiden todellisten kustannusten mukaan. Maksu voidaan periä kuulustelulta, päivältä, opintoviikolta tai lukuvuodelta. Maksu voidaan erityisistä syistä periä todellisia kustannuksia pienempänä tai jättää perimättä. Yliopistojen tilannetta vastaavasti muun kuin ammattikorkeakoulun järjestämästä avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta peritään opetuksen vastaavuuden hyväksymisestä ja opintosuoritusten rekisteröinnistä maksu todellisten kustannusten mukaan.

Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus on opiskelijalle maksutonta riippumatta siitä, missä oppilaitosmuodossa koulutus järjestetään. Julkisista työvoimapalveluista annetun lain 2 luvun 5 §:n nojalla julkiset työvoimapalvelut ovat maksuttomia ja 1 luvun 2 §:n nojalla mm. työvoimapoliittinen aikuiskoulutus on julkista työvoimapalvelua.

Vapaan sivistystyön maksuista ei ole säädetty. Näin ollen maksut määräytyvät periaatteessa todellisista kustannuksista, joista vähennetään opetukseen saadut valtionosuudet ja muu rahoitus. Oppilaitoksilla on mahdollisuuksia jossain määrin säädellä eri oppisisältöjen hinnoittelua, mutta kokonaisuutena tulojen tulee kattaa vuotuiset kustannukset.

Opiskelijan kannalta halvinta aikuiskoulutusta on työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, jossa opiskelu ja opiskeluvälineet ja -tarvikkeet ovat maksuttomia. Myös lukiokoulutus ja ammatillisen peruskoulutus ovat maksuttomia, mutta oppikirjat ja opiskelutarvikkeet on opiskelijan kustannettava itse.

Opiskelumaksut on muodollisesti asetettu siten, että ne näyttävät oppilaitosmuodottaisilta, mutta ovat pääosin koulutuskohtaisia. Merkittävästä osasta koulutusta ei ole maksua koskevia säännöksiä, mutta yleinen on kielto tuottaa voittoa. Kun osa maksuista on oppilaitosmuotoon sidottu, on järjestelmä jossain määrin sekava.

Kooste opiskelijalta perittävistä opiskelumaksuista, tutkintomaksuista ja tutkintojen kustannuksista

1. Opiskelumaksut (eräitä poikkeuksia)	
perusopetus, tutkinto - yhden aineen opiskelija (ei oppivelvollinen)	- maksuton - enintään 50 % kurssin keskimääräisistä opiskelijakohtaisista vuosikustannuksista
lukiokoulutus, tutkinto - yhden aineen opiskelija	- maksuton - enintään 50 % kurssin keskimääräisistä opiskelijakohtaisista vuosikustannuksista
ammattillinen perusopetus, tutkinto - yhden aineen opiskelija (yksityisoppilas)	- maksuton - enintään 50 % kurssin keskimääräisistä opiskelijakohtaisista vuosikustannuksista
ammattikorkeakoulun perustutkinto - jatkotutkinto	- maksuton - maksuton
yliopistollinen perustutkinto - jatkotutkinto	- maksuton - maksuton
avoin yliopisto-opetus - yliopistossa - muualla	- opetus maksutonta, eräistä hallinnollisista kustannuksista maksu - ei määritelty
avoin ammattikorkeakouluopetus - ammattikorkeakoulussa - muualla	- enintään todelliset kustannukset - ei määritelty
ammattillinen lisäopetus - näyttötutkintoon - muu	- enintään 50 % yksikköhintapohjaisesta keskimääräisestä opiskelijakohtaisesta määrästä - enintään 75 % yksikköhintapohjaisesta keskimääräisestä opiskelijakohtaisesta määrästä
yliopiston täydennyskoulutus	- liiketaloudellisin perustein
ammattikorkeakoulun erikoistumisopinnot	- enintään 168 euron maksu
työvoimapolitiittinen koulutus	- maksuton
vapaa sivistystyö	- ei määritelty, kuitenkin oltava kohtuullinen
2. Tutkintomaksut	
perusopetuksen erillinen tutkinto	- maksuton
lukiokoulutuksen erillinen koe	- 50,50 €
ammattillisen koulutuksen yksityisoppilas	- 50,50 €
ammattilliset näyttötutkinnot	- 50,50 €
ylioppilastutkinto	- tutkinnosta aiheutuvat keskimääräiset opiskelijakohtaiset kustannukset
avoimessa yliopistossa suoritetun tutkinnon rekisteröinti	- muun kuin yliopiston järjestämän koulutuksen vastaavuuden arvioinnista sekä rekisteröinnistä ja vahvistamisesta omakustannusarvon mukainen maksu
avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritetun tutkinnon rekisteröinti	- muun kuin ammattikorkeakoulun järjestämän koulutuksen vastaavuuden arvioinnista sekä rekisteröinnistä ja vahvistamisesta omakustannusarvon mukainen maksu
työvoimapolitiittinen koulutus	- maksuton
vapaa sivistystyö	- ei tutkintoja
3. Tutkintojen kustannukset	
pääperiaate ammattillinen näyttötutkinto ilman edeltävää koulutusta	- osa koulutuksen kustannusta tai peritään tutkintomaksuna - todelliset opiskelijakohtaiset kustannukset, ammatti- ja erikoisammattitutkinnossa kuitenkin enintään kohtuulliset kustannukset

2.5.2 Rahoitusongelmista

Valtionapuratkaisut ja hintasubventiot vaikuttavat voimakkaasti eräisiin koulutusmuotoihin, joita käytetään myös henkilöstökoulutuksena. Vapaan sivistystyön alalla korostuu erityisesti valtionrahoituksesta johtuva maksujen nousupaine, joka aiheutuu riittämättömästä käyttökustannusten valtionosuudesta ja riittämättömästä perustamiskustannusten valtionosuudesta. Eräissä koulutusmuodoissa on käytössä koulutuksen täysi markkinaehtoisuus. Kussakin tapauksessa ongelma ja varsinkin sen keskeinen ratkaisumuoto poikkeaa toisistaan.

Riittämättömien käyttökustannusten valtionosuuden ratkaisun pitäisi ainakin periaatteessa vaikuttaa kaikissa alan oppilaitoksissa. Ratkaisuna voi olla joko yksikköhinnan tai valtionosuusprosentin korottaminen. Ensisijainen ratkaisu tässä suhteessa on yksikköhinnan tai muun vastaavan valtionosuuden laskentaperusteen korjaaminen lähemmäksi todellisia kustannuksia. Jos halutaan erityisesti suosia jotain koulutussisältöä tai koulutettavien ryhmää, voidaan rahoitusta suunnata erityisesti kyseiselle alalle tai henkilöryhmälle.

Investointien valtionosuuksien riittämättömyyden ongelma on kahtalainen. Riittämättömät perustamiskustannusten valtionosuudet johtavat maksujen nousupaineeseen, kun välttämättömät kiinteistökulut joudutaan joka tapauksessa maksamaan, mutta ne eivät tule mukaan valtionosuuden laskentaperustaan. Sinä vuonna, jona oppilaitos joutuu investoimaan, syntyy käyttökustannusten kannalta rahoitusvajetta, joka vaikuttaa kyseisenä vuotena. Ongelma on oppilaitoskohtainen eikä koske koko oppilaitosryhmää. Nämä investointeihin käytetyt käyttökustannukset vaikuttavat kuitenkin valtionosuusperusteeseen. Tällöin ne eivät kuitenkaan vaikuta välttämättä yksittäiseen oppilaitokseen, vaan koko oppilaitosryhmään ja hajoavat siinä mielessä laajaan joukkoon, joka kollektiivisesti joutuu vastaamaan alenevasta valtionosuusperusteesta.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksen maksuja pidetään osin korkeina. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksen rahoitusjärjestely saattaa aiheuttaa sen, että vain maksukykyiset työnantajat, todella varakkaat yksilöt ja julkishallinto subventoituna käyttävät täydennyskoulutusta. Maksujen kehittämisessä olisi tärkeää kohdella eri opiskelijaryhmiä ja koulutuksen järjestäjiä tasavertaisesti siten, ettei jokin koulutus ole perusteetta halvempaa tai kalliimpaa jollekin opiskelijaryhmälle tai oppilaitosmuodossa taikka työnantajalle.

Markkinaehtoisuuden koulutuksen opiskelukustannusten ongelma opiskelumaksujen osalta on itse markkinaehtoisuus. Jos koulutukseen ei periaatteellisista syistä suunnata muuta rahoitusta kuin opiskelumaksut, nousevat kustannukset väistämättä ja tietoisestikin varsin korkeiksi. Varsinkin näissä tapauksissa kustannusten alentaminen on ainoa mahdollisuus alentaa opiskelumaksuja. Eräissä koulutusmuodoissa, varsinkin ylimmän johdon tyypillisesti käyttämässä koulutuksessa, on itse koulutukseen luotu sellainen status, ettei hinnalla ole merkitystä.

2.6 Opiskelumaksujen kohtuullistaminen

Opiskelumaksujen kohtuullistaminen edellyttää koulutuksen rahoittamisen järjestämistä alenevan opiskelumaksun korvaukseksi. Siltä osin kuin opiskelumaksujen kohtuullistaminen on mahdollista opiskelukustannuksia alentamalla, on kyse ensisijaisesti oppilaitosten toiminnasta. Silloin kun kyse on vapaasti hinnoiteltavasta koulutuksesta, toimenpide on yksinomaan oppilaitosten vallassa. Jos kyse on puuttumisesta sen maksun suuruuteen, joka oppilaitoksella

on oikeus periä antamastaan koulutuksesta, säästövelvoitteen asettaminen edellyttää arviota nykyisen rahankäytön tehottomuudesta taikka koulutuksen tason alentamista taikka muun rahoituksen lisäämistä. Tässä yhteydessä tehtävät ehdotukset perustuvat kaikki joko rahoituksen lisäämiseen tai uudelleen suuntaamiseen, koska edellytyksiä koulutuksen tehostamismahdollisuuksien arviointiin ei ole ollut. Mikäli tehostaminen on mahdollista, voidaan sen kautta saada mahdollisuuksia myös esitettyihin toimenpiteisiin.

Esitykset opiskelumaksujen kohtuullistamiseksi on esitetty siten, että ensin esitetään ne toimenpiteet, joilla on suora vaikutus maksun suuruuteen (2.6.1.–2.6.3.) ja sitten välillisesti maksuun vaikuttavat koulutuksen rahoitusta koskevat esitykset (2.6.4.–2.6.6.). Viimeksi mainittujen osalta on otettava huomioon pääministeri Vanhasen hallitusohjelmaan sisältyvä kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisaike. Ehdotuksissa ei kuitenkaan ole kyse yksinomaan valtionosuuksista, vaan myös maksujen kohtuullisuudesta ja eri tavoin tapahtuvasta koulutuksen rahoituksesta. Useilla opintomaksuja koskevilla esityksillä on myös yhteys hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmaan ja yrittäjyyden politiikkaohjelmaan.

2.6.1. Suoraan näyttötutkintoon osallistuvilta perittävät maksut

Kun henkilö osallistuu ammatilliseen näyttötutkintoon siten, että hän ei ole osallistunut sitä edeltävään ammatilliseen peruskoulutukseen tai näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen, joutuu hän suorittamaan tutkintotilaisuuden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset itse. Näyttötutkinnon osa, joka suoritetaan osallistumatta tutkintoon valmistavaan koulutukseen vastaa kahdeksaa prosenttia täydestä opiskelijatyövuodesta, joten kustannukset ovat valtionosuuspohjassa, jos oppilaitos voi ne sinne sijoittaa. Oppilaitokset eivät halua aina kustannuksia maksaa, koska se merkitsee niille taloudellista rasitetta. Kun opiskelija maksaa kustannukset itse, ei oppilaitos voi sisällyttää tällaisia kustannuksia valtionosuusperusteeseen, koska niiden kannalta kyse on maksullisesta palvelutoiminnasta. Jos henkilöllä ei ole muuta rahoitajaa, kuten työnantaja, joutuu hän suorittamaan kustannukset itse. Kustannukset voivat esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan perustutkinnoissa olla jopa 1680 euroa. Nykytilanne vaarantaa näyttötutkintojärjestelmän keskeisen periaatteen, jonka mukaan ne ovat ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia.

Ehdotus 1.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin on lisättävä säännös, jonka nojalla ammatilliseen perustutkintoon osallistuvilta henkilöiltä ei voida periä muita maksuja tai kustannuksia kuin tutkintomaksu.

Ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon osallistuvilta voidaan perustellusti periä kohtuulliset kustannukset, kun niihin valmistavasta koulutuksestakin voidaan kohtuullinen maksu periä. Perittävien kustannusten kohtuullisuuden varmistamiseksi tulee opetushallituksen määrätä, että näyttötutkintojen järjestämissopimuksiin sisällytetään perittävien kustannusten kohtuullisuutta koskeva määräys ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon osallistuvien osalta.

Suoraan perustutkintoon osallistuvien aiheuttamien kustannusten kattamiseksi tulee opetushallituksen määräyksiin sisällyttää velvoite siitä, että ne käyttävät ammatillisen

lisäkoulutuksen valtionosuutta tähän tarkoitukseen ja lisäksi että tällä valtionosuudella katetaan myös kustannukset suoraan ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon osallistuvien osalta siltä osin kuin se on tarpeellista maksujen pitämiseksi kohtuullisena.

Esityksen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat vähäiset, mutta ne ovat välttämättömät koulutuksen yhdenvertaisuuden ja ammattitutkinnon suorittamisen opiskelijalle aiheutumien kustannusten periaatteiden toteuttamisen kannalta.

2.6.2 Opintosetelit

Opintosetelikokeilua jatketaan vuonna 2003 osittain sitä uudistaen kokeilun yhteydessä laadittujen toimintalinjojen mukaisesti. Vuoden 2004 valtion talousarvioehdotuksen mukaan ratkaisu opintosetelin käytöstä aikuiskoulutuksen rahoitusmuotona tehdään vuonna 2004. Asia kuuluu pääasiassa opetusministeriölle.

Ehdotus 2a. Setelin muoto

Opintoseteli myönnetään rahamääräisenä etuutena ensisijaisesti opintomaksun alentamiseen, mutta se voidaan myöntää myös oppimateriaalien hankintaan tai matka- ja majoituskustannuksiin. Etuus myönnetään opiskelijalle, joka siirtää rahoituksen koulutuksen järjestäjälle. Siirto voi tapahtua esimerkiksi paperimuotoisena "setelinä" tai muutoin koulutuksen järjestäjälle siirtyvänä oikeutena saada setelin myöntäneeltä viranomaiselta setelin tarkoittama euromäärä. Setelin tekninen muoto on tarkoituksenmukaisuuskysymys.

Ehdotus 2b. Tietoyhteiskuntakoulutus

Opintosetelin saamiseen oikeutettuja ovat käynnissä olevan kokeilun piirissä olevat ryhmät eli eläkeläiset, maahanmuuttajat ja työttömät. Näille ryhmille myönnetään edelleen opintoseteli lyhytkestoiseen tietoyhteiskuntataitoja kehittävään koulutukseen. Tätä ryhmää kasvatetaan siten, että tällaiseen seteliin ovat oikeutetut jo 50-vuotiaat maahanmuuttaja- asemasta tai työttömyydestä riippumatta.

Ehdotus 2c. Lyhytkestoinen ammatillista osaamista kehittävä koulutus

Lyhytkestoisen ammatillista osaamista kehittävä koulutuksen kustannuksiin koulutuksen tutkintotavoitteisuudesta riippumatta myönnetään opintoseteli samoille ryhmille kuin tietoyhteiskuntataitoja kehittävään koulutukseen. Tällaiseen koulutukseen voidaan opintoseteli myöntää myös yrittäjälle ml. maatalousyrittäjät, joka osallistuu oman alansa täydennys- tai lisäkoulutukseen, kuten yritystoiminnan perustamista ja siihen liittyviä teknisiä ja hallinnollisia seikkoja sekä esimerkiksi kirjanpitoa, markkinointia ja verotusta koskevien tietojen ja taitojen parantamiseen. Myös yritystoiminnan sivuelinkeinojen vahvistamiseen voidaan etuutta myöntää samoin kuin yritystoiminnan laadun kohottamiseen ja maatalouden tuotantosuunnan vahvistamiseen. Opintoseteli voidaan maatalousyrittäjälle myöntää myös koulutukseen, johon hän saa maatalousyrittäjän opintorahaa, mutta ei kuitenkaan opintorahan

kanssa samoihin kustannuksiin. Yrittäjille suunnattuun koulutukseen opintoseteli myönnetään 30–90 tunnin vuotuisiin opintoihin.

Lyhytkestoista ammatillista osaamista kehittävän koulutuksen opintoseteleitä myönnetään myös koulutukseen, johon aikuiskoulutustukea ei voida myöntää, mutta joka palvelee irtisanottujen työllistymistä. Seteleitä myönnetään myös oppimateriaalien hankkimista sekä matkojen ja majoituksen kustannuksia varten niissä tapauksissa, joissa henkilö saa aikuiskoulutustukea.

Ehdotus 2d. Pitkäkestoinen koulutus

Opintoseteleitä käytetään myös pitkäkestoiseen koulutukseen. Pitkäkestoisessa koulutuksessa opintoseteleitä on tarkoituksenmukaista käyttää vain, kun halutaan erityisesti rajata koulutukseen osallistuvat tai houkuttaa tiettyä ryhmää koulutukseen. Tässä vaiheessa voidaan arvioida, että opintoseteleillä on käyttöä vapaan sivistystyön suuntaviivaopinnoissa (ks. 2.6.5.), kun suuntaviivaopintoja koskeva järjestelmä saadaan käyttöön.

Ehdotus 2e. Korkeakoulujen täydennyskoulutus

Opintoseteleitä käytetään myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksen opintomaksujen kattamiseen. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksen rahoittamiseen opintoseteleitä tulee käyttää vain, kun koulutus arvioidaan yhteiskunta-poliittisesti tärkeäksi, mutta sen houkuttelevuutta on tarpeellista lisätä. Pitkäkestoisessa koulutuksessa on myös arvioitava setelin tarkoituksenmukaisuus verrattuna kohdassa 2.6.4. tarkoitettuun rahoitukseen. Opintosetelimahdollisuus arvioidaan koulutuskohtaisesti.

Ehdotus 2f. Setelien suuruus

Opintosetelinä on lyhytkestoisessa koulutuksessa tarkoituksenmukaista myöntää koko opintomaksu. Jos kuitenkin käytäntö osoittaa, että lyhytkestoinenkin koulutus keskeytetään usein, voidaan opintosetelin suuruus rajata sellaiseksi, että jokin prosentuaalinen tai euromääräinen osuus (5–10 euroa) jää opiskelijan itsensä maksettavaksi. Tällöin vähäinen kynnyks todennäköisesti nostaa myös harkintaa osallistua koulutukseen ja johtaa koulutuksen parempaan loppuunsaattamiseen.

Kun opintosetelit otetaan käyttöön pitkäkestoisemmassa koulutuksessa, ainakin jaksottaisessa koulutuksessa opintoseteli voidaan tehdä takapainotteiseksi silloin, kun se ei kata koko opiskelumaksua. Tällöin opintoseteli luo painetta saattaa koulutus loppuun. Pääsääntönä pitkäkestoisessakin koulutuksessa tulee olla, että opiskelijan maksettavaksi jää vähäinen prosentuaalinen osuus opintomaksusta.

Ehdotus 2g. Setelien rahoitus yleisesti

Opintosetelit on tarkoituksenmukaista pitää opiskelun kustannusten lisärahoituksena, ei valtionosuutta korvaavana rahoituksena. Siksi niiden käyttäminen edellyttää lisärahoitusta.

Opintosetelien rahoitukseen käytettävät varat tulee arvioida julkisen talouden liikkumavaran, setelien käytöstä saatavan hyödyn ja työmarkkina- ja työvoimapolitiittisten näkökohtien perusteella. Työttömien ja maahanmuuttajien opintoseteleillä on yhteys näiden ryhmien työllistymiseen ja väestön ikärakenteen muutosten asettamiin haasteisiin. Tähän näkökohtaan tukeutuvat myös ehdotetut Koulutusrahastosta myönnettävät opintosetelit. Yrittäjien, mukaan lukien maatalous-yrittäjät, opintoseteleitä voidaan ainakin jossain määrin rahoittaa asianomaisten toimialojen kehittämiseen tarkoitetuista määrärahoista. Muilta osin kysymys on yhteiskuntapolitiittisesta arviosta, jonka perusteella opintoseteleitä rahoitetaan julkisista varoista.

Opintosetelien rahoitus tulee koota ensisijaisesti niiltä tahoilta, joiden intressissä koulutus tapahtuu. Tietoyhteiskuntakoulutuksessa kysymykseen tulevat julkiset veronsaajat ja työnantajat. Erikseen on harkittava lyhytkestoinen ammatillista osaamista kehittävän koulutuksen kustannusten opintosetelit silloin, kun kysymys ei ole tutkintotavoitteisuudesta ja kun kyseessä ovat tietyn ikäiset, maahanmuuttajat ja työttömät. Yleinen opintosetelien rahoitus on ensisijaisesti kuntien ja valtion vastuulla. Siltä osin kuin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutusta, erikoistumisopintoja ja avointa korkeakouluopetusta rahoitetaan koulutuspolitiittisen perusteella opintoseteleillä eikä kohdassa 2.6.4. tarkoitettulla erillisrahoituksella, tulee toiminnan perustua siihen, että se halutaan suunnata tiettyyn henkilöryhmään. Näissä tapauksissa opintosetelin rahoitus, jakelu ja hallinnointi on hoidettava vastaavasti tämän hallinnon yhteydessä.

Ehdotus 2h. Rahoitus Koulutusrahastosta

Työnantajien opintosetelirahoitus on tarkoituksenmukaista koota työttömyysturvan kautta ja kanavoida Koulutusrahastosta. Näin ollen Koulutusrahasto rahoittaisi lyhytkestoisen ammatillista osaamista kehittävän koulutuksen opintosetelit, joita myönnetään niissä tilanteissa, joissa kyseiseen koulutukseen ei voida myöntää aikuiskoulutustukea. Kysymykseen tulee lähinnä irtisanottujen työllistämistä palveleva lyhytkestoinen ammatillista osaamista kehittävä koulutus. Kun aikuiskoulutustuen hallinto ja rahoitus on ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten asia, on koulutusrahaston myöntämiä opintoseteleitä koskevat edellytykset, opintosetelin suuruus ja muut vastaavat seikat sovittava työmarkkinaosapuolten kesken. Koulutusrahaston myöntämät opintosetelit rinnastetaan rahoituksen osalta aikuiskoulutustukeen. Käytännössä opintosetelit edellyttävät päiväkohtaista käytetyn tuen tarkastelua jo siitä syystä, että opintoseteli voidaan myöntää vain sellaisiin opintoihin, joihin ei saa aikuiskoulutustukea.

Ehdotus 2i. Yrittäjien setelien rahoitus

Maatalousyrittäjien opintosetelin rahoitukseen voidaan kohdan 3.4.3.3. linjausten mukaisesti mahdollisesti käyttää maatalouden kansallista tukea. Yrittäjien opintosetelit on tarkoituksenmukaista kytkeä yritysneuvontatoimintaan ja sen kautta organisoituun rahoitukseen. Hallinnollisesti yrittäjien opintosetelit tulee kytkeä työvoima- ja elinkeinokeskuksiin. Ehdotukset liittyvät hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan.

Ehdotus 2j. Setelien vaatima hallinto

Opintosetelit aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia, kun on toisaalta löydettävä opintoseteliin oikeutetut henkilöt ja jaettava setelit heille. Vain jos pidetään mahdollisena luopua opintosetelien siitä ominaisuudesta, että ne suuntautuvat tiettyyn henkilöryhmään, voidaan seteleistä luopua alentamalla tai poistamalla seteliin oikeuttavasta koulutuksesta opintomaksu. Tällöin kyllä jää jäljelle edelleen pyrkimys tehdä tietystä koulutuksesta houkutteleva. Tällainen luopuminen on tarkoituksenmukaista niissä tilanteissa, joissa hallinnolliset kustannukset lähestyvät sitä säästöä, joka tiettyjen henkilöiden valitsemisesta aiheutuu verrattuna vapaaseen koulutukseen osallistumiseen.

Yleisten opintosetelien jakelu edellyttää suhteellisen keskitettyä menettelyä järjestelmän talouden ja toimivuuden seuraamiseksi. Näin ollen hallinto on Koulutusrahastosta ja yrittäjien opintosetelien työvoima- ja elinkeinokeskuksista tapahtuvaa jakelua lukuun ottamatta pidettävä valtion opetushallinnon ohjauksessa, joka jakaa käytettävissä olevat voimavarat edelleen. Tällöin voidaan myös ottaa huomioon vuoden aikana syntyvät tarpeet siirtää voimavaroja eri sektoreille ja käyttää näin opintosetelit kokonaisuuden kannalta tehokkaammin.

Tarkoituksenmukaisimmat järjestelmät setelien jakamiseksi käyttäjille ovat todennäköisesti aina ne kunnalliset hallintokunnat tai valtion hallintoviranomaiset, jotka ovat vastuussa tietystä käyttäjäryhmästä. Näin ollen esimerkiksi työttömille suunnatut opintosetelit kuuluvat ensisijaisesti työhallinnon, vanhuksille suunnatut opintosetelit kuntien ja maahanmuuttajille suunnatut opintosetelit valtion tai kuntien maahanmuuttoviranomaisten vastuulle. Samaa periaatetta tulee noudattaa myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksen opintoseteleihin.

käyttäjryhmät ja annettava koulutus	rahoitus	hallinnointi	käyttötarkoitus
eläkeläiset, maahanmuuttajat, työttömät, 50 vuotta täyttäneet tietoyhteiskuntakoulutukseen	julkinen valta	valtion opetushallinto keskitetysti, jakelu: eläkeläisille ja 50 vuotta täyttäneille kunnat, työttömille työhallinto, maahanmuuttajille ao. viranomaiset	opintomaksu
maahanmuuttajat, työttömät, 50 vuotta täyttäneet lyhytkestoiseen ammatillista osaamista kehittävään koulutukseen	julkinen valta	kuten yllä	opintomaksu
yrittäjät ml. maatalousyrittäjät lyhytkestoiseen ammatillista osaamista kehittävään koulutukseen	osana alan kehittämis-, neuvonta- ja tukirahoitusta	työvoima- ja elinkeinokeskukset	opintomaksu, sijaiskustann., oppimateriaalit, matka- ja majoituskustannukset
työttömät/irtisanotut lyhytkestoiseen ammatillista osaamista kehittävään koulutukseen pitkäkestoiset vapaan sivistystyön suuntaviivaopinnot	työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksu julkinen valta	Koulutusrahasto valtion opetushallinto	opintomaksu, oppimateriaalit, matka- ja majoituskustannukset opintomaksut
korkeakoulujen täydennyskoulutus	julkinen valta/ työttömyysvakuutusmaksut	valtion opetushallinto/ Koulutusrahasto	opintomaksu
avoin korkeakouluopetus	opetuksen mukaan jokin edellä olevista	opetuksen mukaan jokin edellä olevista	opintomaksu

2.6.3 Koulutusmaksun säätely

Koulutusmaksun säätelyssä pyritään samantapaisella menettelyllä kuin vapaan sivistystyön suuntaviivaopinnoissa vaikuttamaan opintomaksun perustaan. Lähtökohtana ovat kuitenkin oppilaalle koulutuksesta aiheutuvat kustannukset. Säätelymuotona on, että oppilaan kustannukset saavat olla enintään määräprosentin hänen koulutuksensa kokonaiskustannuksista. Muut kustannukset on oppilaitoksen katettava normaalilla valtionosuusrahoituksella.

Tämäntapaista menettelyä käytetään perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisen aikuiskoulutuksen eräissä koulutusmuodoissa, joissa kohtuulliseksi maksuksi on määritelty määräprosentti kurssin järjestämisestä aiheutuvista keskimääräisistä oppilasta kohden lasketuista vuosikustannuksista.

Kyseiset järjestelyt soveltuvat mihin hyvänsä nykyisin vapaasti hinnoiteltuun koulutukseen. Näin ollen menettely on käytettävissä vapaan sivistystyön järjestämässä koulutuksessa sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen järjestämässä täydennyskoulutuksessa, jos viimeksi mainittujen osalta luovutaan täydestä koulutusmaksuilla tapahtuvasta rahoitusjärjes-

telystä erityisesti valittujen opintokokonaisuuksien osalta.

Näin säädellyn koulutuksen koulutus- ja työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi on opetus- ja työviranomaisten yhteistyönä ja yhteistoiminnassa työmarkkinaosapuolten kanssa selvitettävä, millä aloilla ja mihin koulutukseen maksun säätelyä on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista käyttää. Perusteltua se on yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sellaisessa täydennyskoulutuksessa, jonka järjestäminen on yhteiskuntapolitiittisesti välttämätöntä, mutta jota ei kustannussyistä muutoin synny. Vapaan sivistystyön pitkäkestoisesta ammattitaitoa parantavan koulutuksen opiskelijamaksua voidaan säädellä mainitulla tavalla.

Menettely on omiaan johtamaan voimavarojen tehokkaaseen ja säästäväiseen käyttöön niin siinä koulutuksessa mihin maksujärjestely on asetettu kuin muussakin ko. oppilaitoksen koulutuksessa.

Ehdotus 3.

Opiskelumaksun tason enimmäismäärän säätelyn menettely otetaan käyttöön. Menettelyssä koulutuksen kohtuulliseksi maksuksi määrätään xx prosenttia kyseisen koulutuksen järjestämisen keskimääräisistä oppilaskohtaisista kustannuksista. Menettelyä voidaan käyttää missä hyvänsä koulutuksessa, jota halutaan erityisesti edistää tai muusta syystä säädellä opintomaksuja. Menettelyä voidaan soveltaa koko koulutettavien ryhmään tai yksittäisiin opiskelijoihin. Koulutuksen järjestäjän on täytettävä rahoitusvaje suuntaamalla kyseiseen tarkoitukseen muuta käytettävissään olevaa rahoitusta, lähinnä normaalia valtionosuutta. Menettely soveltuu lähinnä tilanteisiin, joissa kaikkien koulutettavien ryhmään kuuluvien maksua alennetaan. Jos menettelyä sovelletaan yksilökohtaisesti, ongelmaksi muodostuu yhdenvertainen oppilasvalinta.

Järjestelmää koskevia selvityksiä tulee tehdä vuoden 2004 aikana. Jatkoselvityksiin kuuluu niiden alojen ja koulutusmuotojen selvittäminen, joissa suunnattu rahoitus on tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön. Järjestelmästä ei tule tehdä päällekkäistä opintosetelien kanssa eikä myöskään päällekkäistä korkeakoulujen täydennyskoulutuksen erillisrahoituksen kanssa.

2.6.4 Korkeakouluopetuksen täydennyskoulutus ja avoin korkeakouluopetus

Yliopistojen täydennyskoulutuksen täysi markkinaehtoisuus perustuu aikanaan tehtyyn linjaratkaisuun, jolla pyrittiin tutkintotavoitteisen koulutuksen maksuttomuuteen ja muun koulutuksen omakustanteisuuteen. Ammattikorkeakoulujen lyhytkestoinen täydennyskoulutus on samassa tilanteessa. Eräiltä osin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen järjestämä koulutus on kilpailutilanteessa keskenään sekä tuetun koulutuksen kanssa. Koulutuksen täyden markkinaehtoisuuden tarkoituksenmukaisuus on pohdittava siltä osin kuin täydennyskoulutusta ei kyetä järjestämään sellaisilla kustannuksilla, jotka työnantajat tai opiskelijat olisivat valmiita rahoittamaan.

Yliopistojen täydennyskoulutuksessa käytössä olleesta ns. tukirahasta luovuttiin vuonna 2002. Vuonna 2003 valtion talousarviossa oli 3 miljoonan euron määräraha pitkäkestoisesta täydennyskoulutuksen tuotekehitystä varten. Lisäksi yliopistot saivat käyttää omilla päätöksillään täydennyskoulutukseen 5 miljoonaa euroa toimintamäärärahoistaan. Rahan käyttö on

kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi. Alkuperäinen ajatus käyttää täydennyskoulutuksessa markkinamekanismia edellyttää samoja toimintaedellytyksiä koko kentällä. Koulutusmarkkinoita ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tarkastella yksinomaan tarjonnan tai liike-taloudellisen kannattavuuden perusteella. Täydennyskoulutuksella huolehditaan mm. julkisen sektorin eräistä perustarpeista, joista osalla täydennyskoulutustilanne on heikko. Joillakin aloilla täydennyskoulutukselle ei ole maksukykyistä tilaajaa. Varautumista tulevaisuuden työvoimatarpeisiin edistää se, että maahanmuuttajille järjestetään yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa täydennyskoulutusta, jotta he voivat sijoittua ulkomaista koulutustaan tai tutkintoaan vastaaviin tehtäviin

Ehdotus 4.

Jotta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksessa voidaan turvata koulutuksen tarjonta, tarvitaan markkinaohjauksen tueksi julkista rahoitusta. Tämä rahoitus on käytettävä koulutuspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi ja kansallisen koulutuspolitiikan strategian mukaisesti. Käyttö on arvioitava valtakunnallisesti. Kohdentamisessa on otettava huomioon paitsi koulutuspoliittiset myös muut yhteiskuntapoliittiset tarpeet sekä koulutuksen käyttäjien ja maksajien yhdenvertaisuus. Nykyiset säädökset antavat mahdollisuuden talousarvion määrärahojen käyttöön täydennyskoulutukseen. Kohdentamismenettelyä on kehitettävä käyttäen korkeakoulujen tulossopimuksia täydennyskoulutuksen rahoituksen ja suuntaamisen varmistamiseen. Esityksen kustannukset tulee rahoittaa julkisista varoista. Rahoituksen tulee olla erikseen jaettava osa talousarviossa, jotta sitä voidaan ohjata koulutus- ja yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Ensi vaiheessa tarkoitukseen tulee varata viisi miljoonaa euroa.

Mahdollista on käyttää kohdassa 2.6.3. kuvattua koulutusmaksun säätelyä, jossa edellytetään aloittain ja koulutusmuodoittain harkiten markkinaehtoisuudesta luopumista. Tarkoituksenmukainen tapa määrittellä koulutuksen maksua saattaisi olla juuri opiskelijan tai työnantajan suorittama määräprosentti koulutuksen yksilökohtaisista kustannuksista.

Ehdotus 5.

Täydennyskoulutuksen kustannusten maksamiseen voidaan käyttää opintoseteleitä niissä tapauksissa, joissa kustannus on opiskelijan itsensä maksettava ja koulutukseen osallistujajoukko halutaan rajata. Tällaisia tarpeita on erityisesti taidekorkeakouluissa, ammattikorkeakoulujen kulttuurialoilla ja freelance-ammateissa. Varautumista tulevaisuuden työvoimatarpeisiin edistää se, että maahanmuuttajille järjestetään yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa täydennyskoulutusta, jotta he voivat sijoittua ulkomaista koulutustaan ja tutkintoaan vastaaviin tehtäviin. Tältä osin ehdotus liittyy opintoseteleitä koskevaan kohdassa 2.6.2. mainittuun ehdotukseen varsinkin yliopistojen ja korkeakoulujen pitempikestoisen koulutuksen opiskelumaksujen alentamisesta. Myös Koulutusrahaston myöntämät opintosetelit voivat tarjota opiskelijalle mahdollisuuden osallistua korkeakoulujen täydennyskoulutukseen.

Erillisen rahoituksen käyttäminen saattaa olla tarkoituksenmukaista erityisesti niissä tilanteissa, joissa julkisella vallalla on täydennyskoulutusveloitteita. Kansallisen

terveysprojektin jatkovalmistelusta on valtioneuvosto tehnyt 11.4.2002 täydennyskoulutusta koskevan periaatepäätöksen, joka edellyttää 3–10 päivän täydennyskoulutusta vuosittain terveydenhuollon henkilöstölle. Sosiaalialan henkilöstön koulutusvelvoitteista on tarkoitus tehdä päätös ja opetuslalla on vanhastaan koulutusvelvoitteita. Julkisyhteisöjen täydennyskoulutus voidaan rahoittaa työnantajan varoilla tai koulutuksen järjestäjän varoilla. Yleisten periaatteiden mukaista on järjestää täydennyskoulutus ensisijaisesti työnantajan varoin ja vain poikkeuksellisesti tätä tuetaan suuntaamalla varoja koulutuksen järjestäjälle. Täydennyskoulutuksen kustannukset tulee ottaa huomioon valtionosuuspohjassa ja tätä kautta valtion rahoituksessa.

Ehdotus 6.

Täydennyskoulutusvelvoitteiden täyttämiseksi voidaan käyttää tarkoitukseen erikseen varattua julkista täydennyskoulutuksen valtionrahoitusta ko. koulutuksen toteutumisen varmistamiseksi. Ensisijaista on ko. koulutuksen järjestäminen henkilöstökoulutuksena.

Avoimen yliopiston opetus on maksullinen julkisoikeudellinen suorite. Toiminnan tavoitteiden perusteella maksua alennetaan siten, että yliopistossa annetussa opetuksesta ei maksua peritä. Maksu peritään kuitenkin muusta kuin opetuksesta ja maksujen vaihtelu on suurta. Opetuksesta, joka annetaan muualla kuin yliopistossa (kesäyliopistot, kansanopistot jne.) voidaan periä maksu. Niissäkin on vaihtelu sangen suurta. Ammattikorkeakouluissa maksu voidaan periä sekä ammattikorkeakoulussa annettuna että sen ulkopuolella annettuna. Avoimen korkeakoulun tutkinnoista peritään tosiasiallisesti maksuja muista kuin opetuksen kuluista. Ammattikorkeakoulujen osalta on nimenomaisesti säädetty, että maksun tulee perustua todellisiin kustannuksiin ja vain erityisistä syistä voidaan maksu periä pienempänä tai jättää perimättä.

Ehdotus 7.

Avoimen korkeakouluopetuksen maksuihin voidaan myöntää opintoseteleitä silloin, kun maksut ylittävät ns. rekisteröintimaksun. Tähän koulutukseen voidaan kohdan 2.6.2. mukaisesti myöntää opintoseteleitä. Opintosetelien rahoitusperusta on esitetty niitä koskevassa kohdassa.

2.6.5 Rahoituksen suuntaaminen vapaan sivistystyön koulutuksessa

Ehdotukset, jotka perustuvat opetusministeriön 11.4.2002 asettamaan valmisteluryhmän ehdotuksiin vapaan sivistystyön tavoitteita, ohjausta ja rahoitusta koskevien ehdotusten konkretisoimiseksi ja toimeenpanosuunnitelman laatimiseksi (PAT 3), perustuvat rahoitusperustan uusimiseen luomalla vapaalle sivistystyölle ns. suuntaviivat. Vapaan sivistystyön suuntaviivaopinnot määritellään erikseen rahoitettaviksi ja niitä varten kehitetään järjestelmä, jonka mukaan opintoja voidaan suunnata koulutuspolitiikassa korostettavien kohderyhmien ja sisältöjen mukaan. Suuntaviivaopinnot määriteltäisiin viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien yhteistyönä. Näiden opintojen rahoitukseen käytetään pääosin valtionosuusjärjestelmän suoritemäärien määrittelyn kautta saatavia vaikutuksia tai korotettua yksikköhintaa. Suunta-

viivaopintojen alkuvaiheessa voitaisiin käyttää myös erityisiä kehittämisavustuksia ja myöhemmin myös opintoseteleitä. Tämä järjestely antaa työryhmän arvion mukaan mahdollisuuden ratkaista ne ongelmat, jotka liittyvät mm. vähävaraisten kohderyhmien opiskelun mahdolliseksi tekemiseen tai keskimääräistä kalliimpien opintojen kustannusten kattamiseen. Valtionosuusjärjestelmän kautta saatava rahoitus olisi määriteltävä oppilaitosmuodoltaan erikseen. Erityiset avustukset voisivat perustua oppilaitosten tekemiin hakemuksiin ja opintosetelit niiden kokeiluissa saatuihin kokemuksiin.

Suuntaviivatavoitteiksi on asetettava erityisesti niiden väestöryhmien kouluttaminen, joiden tietoyhteiskuntataitoja sekä kansalais- ja oppimistaitoja on tarpeen vahvistaa. Kyseeseen tulevat erityisesti vähäisen koulutuksen saaneet työttömät ja työttömyysuhan alaiset henkilöt. Menettelyn toimeenpanon kannalta keskeinen kysymys on opiskelijavalinta. Tavoitellun koulutettavien ryhmän tavoittamiseksi on keskeistä vapaan sivistystyön oppilaitosten ja työvoimaviranomaisten yhteistyö. Opiskelun tehostamiseksi on tärkeää käyttää tämän menettelyn antamat mahdollisuudet opiskelumaksujen kohtuullistamiseksi. Järjestelmä edellyttää myös seurannan toteuttamista jotta toisaalta nähdään ehdotusten teho ja toisaalta voidaan korjata menettelyjä.

Ehdotus 8.

Vapaan sivistystyön suuntaviivaopintoja koskevan ehdotuksen toteuttamisen valmistelu on aloitettu vuonna 2003. Se etenee asiaa käsitelleen työryhmän ehdotusten pohjalta opetusministeriön virkatyönä. Tässä yhteydessä pohditaan myös tarvittavat taloudelliset voimavarat. Ehdotukset vapaan sivistystyön ns. suuntaviivaopinnoista on tarkoitus toteuttaa valtion talousarvion mukaan vuonna 2005.

2.6.6 Yritysten henkilöstökoulutuslainat

Pienten yritysten henkilöstökoulutuksen ongelmana saattavat olla koulutuskustannukset ja sijaisten hankkimisesta aiheutuvat kustannukset. Kuitenkin koulutuksella saattaa olla yrityksen menestymisen, kilpailukyvyn ja kehittymisen kannalta suuri merkitys. Koulutusrahaston tehtävänä on edistää työssä tarvittavia valmiuksia myöntämällä tukea ammatilliseen koulutukseen ja kehittämiseen. Vastaavasti irtisanomistilanteissa saattaa olla tarvetta sellaiseen koulutukseen, jonka rahoitukseen ei ole välittömästi osoitettavissa varoja.

Koulutusrahastosta voitaisiin ajatella myönnettävien lainojen henkilöstökoulutuksen toteuttamiseen. Ns. Sailaksen työllisyysraportti korostaa yhteishankintakoulutuksen merkitystä. Lainoituksella voitaisiin tukea työnantajan osuutta koulutuksen järjestämisessä. Merkitystä voisi olla myös irtisanomistilanteissa ja henkilöstön uudelleenjärjestelyn yhteydessä annettavalla lainoituksella. Henkilöstökoulutuslainat tukevat hallituksen työllisyyden politiikkaohjelman tavoitetta aikuiskoulutuksen yhteishankintojen lisäämiseksi.

Ehdotus 9.

Koulutusrahaston toimialaa laajennetaan siten, että se voi myöntää yrityksille henkilöstökoulutuksen tarpeisiin lainoja. Koulutusrahaston tehtävän tällaista laajentamista, lainoitukseen käytettävää pääomaa, lainojen ehtoja ja niitä yrityksiä, jolle lainoja voidaan

myöntää, lainojen vakuuksia ja niitä koulutuksen muotoja, joita voidaan lainoittaa, on selvitettävä erikseen. Lainojen rahoitus tapahtuu Työttömyysvakuutusrahastosta samoin kuin Koulutusrahaston muukin rahoitus. Eriksin on myös harkittava se, lainaako Työttömyysvakuutusrahasto lainoitukseen tarvittavat pääomat Koulutusrahastolle vai myöntääkö se varat Koulutusrahastolle, jolloin ajan myötä sille kertyy lainoitukseen tarvittava pääoma, kun yritykset lyhentävät lainojaan. Myös palkkasummaan perustuva vuotuinen rahoitus on periaatteessa mahdollinen.

Ehdotus 10.

Koulutusrahasto voi myöntää lainoja tai avustuksia yritysten henkilöstön koulutukseen silloin, kun henkilöstöä irtisanotaan tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Samoin lainoitusta voidaan käyttää lomautuksen aikaisen yhteishankintakoulutuksen rahoitukseen. Rahaston tällainen käyttö sidotaan paitsi lainaehtoihin myös mahdollisesti yhteistoimintaneuvotteluihin työnantajan käyttämistä toimenpiteistä. Tällä menettelyllä rahoitettava koulutus palvelee niin irtisanovan yrityksen henkilöstön uudelleen koulutusta irtisanomisten välttämiseksi kuin henkilöstön koulutusta uuden työpaikan saamiseksi. Laina myönnetään ensisijaisesti irtisanovalle yritykselle. Laina tai avustus voidaan myöntää myös yritysjärjestelyn yhteydessä syntyvän uuden yrityksen henkilöstön koulutustarpeisiin kattamaan koulutuksen yhteishankinnan yritysosuuden rahoitusta.

Koulutusrahasto on työmarkkinaosapuolten hallitsema rahasto. Sen käytön laajentamisesta uusille aloille sekä käyttöön liittyvistä tarkemmista ehdoista on päätettävä kolmikantaisesti. Asia voi edetä työmarkkinaosapuolten sopimassa aikataulussa. Yrityksille myönnettävät lainat soveltuvat hallituksen yrittäjyys Hankkeeseen ja molemmat ehdotukset työllisyys Hankkeeseen.

3 Opiskelun aikainen toimeentuloturva

Koulutuksen aikaisen toimeentulon tarkastelu tulee tehdä kahdesta näkökulmasta: varsinnaisten toimeentulon takaamiseksi myönnettyjen etuuksien tarkastelulla sekä koulutuksesta aiheutuvien sellaisten välillisten kustannusten selvittämisellä, joilla on vaikutusta koulutuksen aikaiseen toimeentuloon.

3.1 Toimeentuloa koskevan toimeksiannon sisällöstä ja taustasta

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotus 25 käsitteli erityisesti opintojen aikaista toimeentuloa. Työryhmä katsoi, että

"aikuisväestölle tulee luoda riittävän tasoiset ja monipuoliset opintojen aikaiset toimeentulojärjestelyt, jotka luovat edellytyksiä myös omavalintaisiin opintoihin, kattavat myös yleissivistävän ja vapaan sivistystyön tarjonnan sekä kannustavat ammatillisen osaamisen jatkuvaan kehittämiseen elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti.

Aikuisten opintojen aikaisen toimeentulon järjestelyjä kehitetään siten, että yleissivistävät opinnot niiltä osin kuin ne ovat osa ammatillisiin näyttötutkintoihin valmentavia henkilökohtaisia opiskelusuunnitelmia luetaan aikuiskoulutustukeen oikeuttaviksi opinnoiksi. Pitkäkestoiset, päätoimiset ja todistuksin osoitetut vapaan sivistystyön opinnot saatetaan opintososiaalisesti tasaveroisiksi (aikuiskoulutustuki) ammattiopintojen kanssa. Selvitetään myös mahdollisuudet poikkeusjärjestelyin turvata toimenpide-ehdotusten kohdassa 4 tarkoitettulle kohdejoukolle nykyistä motivoivammat ja paremmat taloudelliset edellytykset turvaavat opintojen aikaiset edut. Osaamisen nosto-ohjelman tueksi lyhennetään aikuiskoulutustuen työhistorian vaatimusta ja nostetaan tuen tasoa.

Työttömien koulutusmahdollisuuksia parannetaan sekä osaamisen nosto-ohjelman tavoitteita tukemaan laajennetaan kiireellisesti työttömien koulutuspäivärahan potentiaalista käyttäjäkuntaa ehdotuksessa 8 esitetyllä tavalla."

Ehdotuksessa 25 viitattu kohdan 4 kohdejoukko ovat vähäisen pohjakoulutuksen omaava aikuisväestö. Tämän osalta ensisijaiseksi tavoitteeksi asetetaan toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaminen. Ehdotuksessa viitattu kohdan 8 esitys koskee työttömien koulutuspäivärahan potentiaalisen käyttäjäkunnan laajentamista lyhentämällä työhistorian vaatimusta ja hyväksymällä yleissivistävät oppimis- ja kansalaisvalmiuksia edistävät opinnot tuen piiriin. Myös mm. kotona hoitotyötä tekevien mahdollisuuksia päästä tuen piiriin olisi selvitettävä.

Selvitystoimeksiannon ja aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksen 25 voidaan katsoa olevan sangen samansuuntaiset. Aikuiskoulutuksen aikaisen toimeentulon tulee olla riittävän tasoista ja kattavaa siten, että sen puute ei ole esteenä koulutukseen hakeutumiselle. Selvitystoimeksianto korostaa enemmän aikuisopiskelussa aliedustettujen ryhmien kannustamista hakemaan tarvitsemaansa koulutusta. Tämä ryhmä on suurin piirtein sama kuin parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksessa 4 tarkoitettu ryhmä vähäisen pohjakoulutuksen omaavasta aikuisväestöstä. Näin ollen tämän ryhmän positiivinen suosiminen näyttäisi olevan niin selvitystoimeksiannon kuin parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten taustalla. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän kohdan 4 ehdotusten toteuttamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin. Valtioneuvoston asetuksella aikuisten koulutustason kohottamiseen myönnettävästä valtion avustuksesta (41/2003) on luotu ns. Noste-järjestelmä, jolla oppilaitoksille myönnetään tähän tarkoitukseen 12 miljoonaa euroa. Avustusta voidaan myöntää ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon sekä tietokoneen ajokortin suorittamiseen tähtäävän koulutuksen ja tutkintotilaisuuksien järjestämiseen. Määrärahaa voidaan käyttää myös opiskelun tukitoimiin ja opintoihin hakeutumista edistäviin toimiin.

Selvitystoimeksianto liittyy näin ollen ensisijaisesti opiskelun aikaisen toimeentulon edistämiseen, kun koulutuksen järjestelyt on ainakin alustavasti hoidettu ja kun selvitystoimeksiantokin keskittyy nimenomaan toimeentulon ja sosiaaliturvan tason ja kattavuuden määrittelyyn.

3.2 Toimeentuloetuedet

3.2.1 Yleisiä näkökohtia

Koulutuksenaikaisten toimeentulojärjestelmien tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi tavoitteellinen opiskelu ja tukea erityisesti koulutuksen nopeaa loppuunsaattamista. Tällöin opiskelun hyödyt ovat niin opiskelijan kuin yhteiskunnankin kannalta välittömiä. Tästä syystä koulutuksenaikaisilla tuilla on oltava myös sellaista dynaamista luonnetta, että ne houkuttelevat opiskelun nopeaan loppuunsaattamiseen. Loppuunsaattamisen ongelma ilmenee erityisesti korkeakouluopiskelussa, koska lukioissa ja ammatillisissa perustutkinnoissa opinnot etenevät suhteellisen koulumaisesti ja joka tapauksessa vain rajatun ajan ja aikuisopiskelijoilla puolestaan on usein merkittävän hyvä motivaatio.

Toimeentulon järjestämisessä on syytä suosia aktiivisia etuuksia, joissa henkilö pyrkii parantamaan mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla ja joissa kysymys on toimeentulon takaamisesta pitkällä aikavälillä. Tästä syystä koulutusetuuksien tulee yleensä olla korkeampia kuin vastaavien passiivietuuksien. Vakuutusperusteisten, työnantajan ja työntekijöiden maksuilla rahoitettujen etuuksien tulee heijastaa aiempaa ansiotasoa. Toisaalta vain tällaisten etuuksien tulee heijastaa aiempaa ansiotasoa. Etuuksien on jo perustuslainkin nojalla eräissä tapauksissa taattava perustoimeentulon turva, jollaisena voidaan pitää kohtuullista elämisen tasoa. Aikuisten osalta kyseessä on usein perheen elatukseen riittävä tuen taso. Vähimmäistasonkin

tulee vastata tätä tasoa ja ansiotason ylittää tämä taso. Pienituloisimmilla ansiotulojen korvaaminen voi lähetä 100 prosentin tasoa verovaikutukset huomioon ottaen.

Koulutuksen aikaista toimeentuloa tulee tarkastella myös annettavan koulutuksen ja siihen liittyvien tavoitteiden kannalta. Työttömille annettavassa koulutuksessa pyritään parantamaan heidän työmarkkina-asemaansa. Myös muita koulutusetuksia tulee tarkastella siltä kannalta, onko koulutus sellaista, johon on tarvetta kannustaa myös toimeentuloetuuden suhteellisen edullisuuden kautta. Tällainen ryhmä on vähän koulutusta saanut väestö, jonka koulutukseen osallistumista on syytä pyrkiä rohkaisemaan. Näissä ryhmissä on myös eniten todennäköisesti tarvetta opiskelunvalmiuksia edistävään ja puutteellista yleissivistävää koulutusta paikkaavaan koulutukseen. Yksi ryhmä on tutkintoa opiskelevat aikuisopiskelijat, joilla usein on joko kesken jäänyt ammatillinen tutkinto tai korkeakoulututkinto tai jotka pyrkivät jatkotutkintoon. Nämä opiskelijat ovat tyypillisesti jo työelämässä toimineita henkilöitä, joiden motivaatio on todennäköisesti työmarkkina-aseman parantamisessa. Henkilöt ovat myös todennäköisesti motivoituneita koulutukseen ja koulutuksen investointiluonne rinnastuu jossain määrin nuorisoasteella annettavaan koulutukseen. Työnantajan intressissä ja työnantajan aloitteesta tapahtuvassa koulutuksessa kyse on molempia osapuolia hyödyttävästä koulutuksesta. Silloin kun tähän koulutukseen liittyy työntekijän koulutuksen nousu, muodostuu yleensä myös ongelmia verotuksessa. Edelleen omaksi ryhmäkseen voidaan erottaa harrastusluonteinen vapaa-ajalla tapahtuva kouluttautuminen, johon ei liity koulutuksen kannalta työelämään tähtäviä tavoitteita. Opintojen aikaisen tuen tarve korostuu päätoimilla opiskelijoilla verrattuna sivutoimisiin tai työn ohella tapahtuvaan opiskeluun. Niissä on useammin kyse opiskelusta aiheutuvien kustannusten alentamisesta.

Nykyiset toimeentulojärjestelmät ovat suhteellisen moninaiset. Huomioon otettavia etuuksia on kuusi. Yleisiä koulutuksen aikaista toimeentuloa takaavia järjestelmiä ovat opintotukilain (65/1994) mukainen opintotuki ja aikuiskoulutustuesta annetun lain (1276/2000) mukainen aikuiskoulutustuki. Erityinen maatalousyrittäjiä koskeva järjestelmä on maatalousyrittäjien opintoraha, joka perustuu maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin (1559/2001) ja sen nojalla annettuihin valtioneuvoston asetuksiin (6/2003 ja 617/2002). Työttömille myönnettäviä koulutuksen aikaisia toimeentulojärjestelmiä ovat julkisesta työvoimapaikasta annetun lain (1295/2002) mukainen koulutustuki sekä työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset työmarkkinatuki ja koulutuspäiväraha.

Tukien rahoitus on järjestetty asianmukaisella tavalla siten, että etuuksien ansioon suhteutetut osat rahoitetaan palkkasidonnaisilla työnantajan ja työntekijän maksuilla ja muut etuudet verovaroin. Peruspäivärahaa vastaavan koulutustuen rahoituksessa on mukana työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajan rahoitusta, joka ohjataan Kansaneläkelaitokselle tuen rahoitukseen. Tukien tasot vastaavat vähintään työttömyyden johdosta maksettavan etuuden tasoa ja ovat siinä mielessä riittäviä. Suurin osa niistä vastaa kestoltaan koulutuksen kestoa tai ainakin työttömyysturvan kestoa.

3.2.2 Perusoikeusnäkökohtia

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös luo julkiselle vallalle lailla tarkemmin säädettävän velvoitteen mm. toimeentulon järjestämiseen esimerkiksi aikuiskoulutuksen ja myös muun itsensä kehittämisen aikana. Etuuksien on oltava kattavia siten, että varattomuus ei estä ketään osallistumasta koulutukseen. Perustuslain 18 §:n 2 momentti edellyttää lailla säädettäväksi oikeudesta työllistävään koulutukseen. Säännös ei sinänsä sisällä toimeentulon elementtiä. Perustus-

lain 19 §:n 2 momentin mukaan on lailla taattava työttömyyden aikana perustoimeentulon turva jokaiselle. Työllistävän koulutuksen aikaiset toimeentuloetuudet tulee työttömien osalta arvioida perustuslain 19.2 §:n perusteella. Kyseinen säännös edellyttää, että jokaiselle taataan työttömyyden aikana perustoimeentulo, ja tämä sama seikka on työttömille taattava myös heille annettavan työllistävän koulutuksen aikana. Työllistävän koulutuksen aikainen turva muiden kuin työttömien osalta määräytyy puolestaan perustuslain 16.2 §:n varattomuusnäkökohdan perusteella.

Työttömälle koulutuksen aikana annettavan perustoimeentulon turvan taso ei ole yksioikaisesti määriteltävissä. Kyse on viime kädessä poliittisesta arviosta, jota voidaan tukea sosiaalipoliittisin ja sosiologisin selvityksin. Perustoimeentulon turvaamisen voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän sellaista rahamääräistä etuutta, että se kattaa tavanomaiseen elämään kuuluvat kustannukset ja ottaa lisäksi huomioon yhteiskunnan vaurauden ja yhteiskunnassa vallitsevat käsitykset riittävästä elämisen tasosta. Perustuslain 16.2 § edellyttää toimeentulon tasosta, ettei varattomuus ole opiskelun esteenä. Opiskelun mahdolliseksi tekeminen varattomuuden sitä estämättä edellyttää etuudelta sellaista tasoa, että opiskelu on tosiasiallisesti mahdollista. Henkilölle taattava taso lähenee perustoimeentulon turvan tasoa, mutta siinä voidaan enemmän ottaa huomioon henkilön muut tulot ja käyttää tarveharkintaa. Arvioinnissa voidaan myös vapaammin tarkastella etuuden muita ulottuvuuksia ja muita kuin toimeentulovaikutuksia. Tällaisia ovat etuuden investointiluonteesta seuraavat odotukset vastaisesta toimeentulosta tai olemassa olevan toimeentulon paranemisesta.

Toimeentulonturvan tasoa määriteltäessä on tärkeää huomata, että turvan ei ole tarpeen koostua yhdestä tai edes yhteen lainsäädäntöön perustuvasta rahamääräisestä tuesta. Huomioon voidaan ottaa paitsi varsinaiseen toimeentuloon tarkoitetut etuudet myös esimerkiksi asumiskustannuksiin yleisesti myönnettävät tuet, kustannusten alentamiseen pyrkivät palvelut sekä erilaisiin koulutuksen aikaisiin kustannuksiin suunnatut tuet.

Koulutuksen aikaisien toimeentuloetuuksien ajallinen kesto vastaa luontevasti opiskelun kestoa. Työttömyysturvassa edellytetään jo perustuslain nojalla, että perustoimeentulon turva myönnetään työttömyyden aikana, toisin sanoen työttömyyden alkamisesta sen päättymiseen. Etuuteen voi sisältyä omavastuuajoja ja muita vastaavia korvauksettomia jaksoja, kunhan ne eivät muodostu sellaisiksi, että perustoimeentulon turva vaarantuu. Tämä sama näkökohta koskee myös työllistävän koulutuksen kestoa. Opiskelun aikaisesta muusta tuesta ei perustuslaissa ole suoranaista säännöstä, mutta kun varattomuus ei saa estää mahdollisuutta opiskella, koskee tämä vaatimus ainakin koko sitä aikaa, jonka opiskelu ja varattomuuden aiheuttama este kestävät.

Perustuslain 16.2 §:n asettama vaatimus siitä, ettei varattomuus saa estää mahdollisuutta koulutuksen hankkimiseen, ei välttämättä edellytä nimenomaan toimeentuloturvan järjestämistä. Asia voidaan kokonaan tai osittain hoitaa myös koulutuksen kustannuksia alentamalla. Näitä toimenpiteitä onkin käytetty. Paitsi koulutuksen maksuttomuus myös esimerkiksi kouluruokailun ja -matkojen tukeminen, maksuton opiskelijaterveydenhuolto ja koulutuksenaikaisen asumisen tukeminen tai järjestäminen tukevat koulutusta.

3.2.3 Yleiset opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmät

Koulutuksen aikaisista yleisistä toimeentuloa takaavista järjestelmistä opintotuki on periaatteessa käytettävissä kaikkiin opintoihin. Aikuiskoulutustuki puolestaan on vastaavasti yleinen järjestelmä, joka on tarkoitettu työssä jo oleville henkilöille.

Opintotuen ja aikuiskoulutustuen on oltava siten kattavia, että tuen saamisedellytykset

täyttävälle syntyy mahdollisuus koulutuksen hankkimiseen. Käytännössä etuuksien kattavuus määräytyy samaksi kuin niiden saamisedellytykset. Etuuksilla ei ole sellaista luonnetta, että vaadittava kattavuus voitaisiin määritellä saamisedellytyksien täyttämistä laajemmaksi eikä väliinputoajaongelma esiinny samassa mielessä kuin monissa muissa jokaiselle taatuissa etuuksissa. Opintotuki paikkaa lisäksi aikuiskoulutustuen kattavuutta.

Opintotuki on yleinen vähintään kahden kuukauden opintoihin myönnettävä tuki toisen asteen ja korkea-asteen opintoihin sekä eräisiin muihin opintotukilaissa mainittuihin opintoihin. Opintotuen myöntämisen perusteina ovat opintomenestys ja taloudellisen tuen tarve. Opintojen on oltava päätoimisia. Korkeakouluopintoihin myönnettävien opintorahakuukausien kokonaismäärä on rajoitettu. Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtiontakauksesta. Järjestelmään ei sisälly varsinaisia koulutukseen aktivoivia elementtejä, vaan se vain tukee vähävaraisten opiskelua. Koulutuksen investointiluonnetta (ja opiskelijan kvalifikaatiotason nostoa) heijastaa se, että suhteellisen alhaista opintorahaa täydennetään mahdollisuudella opintolainan valtiontakaukseen.

Opintotuen opintorahan taso vaihtelee muutamasta kymmenestä eurosta noin 260 euroon kuukaudessa. Opintorahan suuruuteen vaikuttavat vanhempien luona asuminen, koulutusaste ja oppilaitos, opiskelijan ikä sekä nuorimmilla opiskelijoilla vanhempien tulot. Opintotuen asumislisää voi saada vuokra-, asumisoikeus- tai osaomistusasunnossa asuva opiskelija. Asumislisässä on prosentuaalinen katto ja huomioon otettavassa vuokrassa euromääräinen katto. Vanhemmilta vuokratusta tai vanhempien omistamassa asunnossa asumislisällä on erillinen katto. Vanhempien tulot vaikuttavat alle 18-vuotiaan asumislisään. Siihen vaikuttavat myös puolison, mukaan lukien avopuolison, tulot. Opiskelijalle voidaan myöntää myös valtiontakaus opintolainaa varten. Yleensä opintolainan valtiontakauksen edellytyksenä on opintorahan saaminen, mutta eräissä tapauksissa se on riippumatonta opintorahasta.

Opintotuen erilaista tasoa voidaan perustella opiskelijoiden alaikäisyydellä, jolloin vanhemmilla on huoltovelvollisuus, sekä sillä, että vanhemmilla on elatusvelvollisuus opiskelemaan täysi-ikäiseenkin nähden. Toisen asteen oppilaitoksissa opiskelijoilla on sellaisia sosiaalipoliittisia etuja, kuten maksuton ruokailu ja koulumatkatuki, joka perustelee opintorahan alemmaa tasoa. Opintotuen tason tulee olla sellainen, että se ei johda laajamittaisesti ainakaan tasonsa takia opintojen suorittamatta jättämiseen nuorisokoulutuksessa eikä aikuiskoulutuksessa.

Aikuiskoulutustuki on vähintään kymmenen vuoden työhistorian omaaville, palkattomalla opintovapaalla tai virkavapaalla oleville vähintään kahden kuukauden opiskelua varten myönnettävä tuki. Hakijan päätoimisen työsuhteen on ollut kestettävä samaan työnantajaan vähintään vuoden. Yrittäjälle aikuiskoulutustukea voidaan myöntää taannehtivasti. Aikuiskoulutustukeen oikeuttavan koulutuksen on yleisesti ottaen oltava ammatilliseen tutkintoon johtavaa koulutusta ja eräissä tapauksissa tutkintojen osien tai ammatillisen lisäkoulutuksen suorittamista. Peruskoulu- tai lukio-opintoihin aikuiskoulutustukea voidaan myöntää, jos koulutuksen puute on ammatillisen kehityksen esteenä.

Aikuiskoulutustuki ansaitaan olemalla työelämässä. Yksi täysi työkuukausi kerryttää tukiaikaa 0,8:lla päivällä. Lisäksi henkilö voi etukäteen käyttää laskennallista tukiaikaa 60 vuoden ikään saakka. Jos laskennallinen työura ei toteudu, tuki peritään osittain takaisin vanhuuseläkkeestä. Aikuiskoulutustuen perusosan suuruus on asiasta annetun hallituksen esityksen 70/2003 vp mukaan 500 euroa kuukaudessa 1.1.2004 alkaen. Palkan perusteella maksettava ansio-osa kertyy 2 700 euron kuukausiansioon saakka 20 prosentin ja sen jälkeen 15 prosentin mukaan palkasta. Aikuiskoulutustuen saaja voi saada hakemuksesta opintolainan valtiontakauksen. Perusosan taso ylittää työmarkkinatuen tason, ja myös kansaneläkkeen tason, jos verotusta ei oteta huomioon. Jos aikuiskoulutustuki ei ole riittävä

opintojen loppuun saattamiseen, voi jatko-osalle saada opintotukea. Yrittäjän aikuiskoulutustukea voidaan maksaa henkilöille, joilla on päätointaan varten velvollisuus ottaa yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain mukainen vakuutus. Yrittäjän aikuiskoulutustuki on aina perusosan suuruinen.

Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää laajasti ammatillisten tutkintojen sekä yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa suoritettaviin tutkintoihin ja niiden osiin sekä ammatilliseen lisä- ja täydennyskoulutukseen, perusopetukseen ja lukiokoulutukseen silloin, kun sen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä, sekä näitä vastaaviin opintoihin ulkomailla. Myös kieliopinnot ja ammattikorkeakoulujen kokeilussa olevat jatkotutkinnot oikeuttavat tietyin edellytyksin aikuiskoulutustukeen.

Aikuiskoulutustuen erikoisuus on mahdollisuus käyttää tukea ikään kuin etukäteen. Aikuiskoulutustuki on myös ainutkertainen eikä tukikuukausia voida käyttää uudestaan, mikä johtuu tukipäivien ansaintajärjestelmästä. Tuella on selvää investointiluonnetta. Aikuiskoulutustuen osana onkin mahdollisuus saada opintolainan valtiontakaus.

Opiskeluun liittyvät näyttötutkinnot ovat osa opiskelua ja opiskelun aikainen toimeentuloturva kattaa tutkintojen aikaisen toimeentulon. Jos henkilö kuitenkin osallistuu vain tutkintoon ilman sitä edeltävää valmistavaa koulutusta, ei hän yleensä voi saada aikuiskoulutustukea, koska tutkinnon suorittaminen ei aiheuta ansiotulon menetystä kahden kuukauden ajalta. Eräillä aloilla, mm. sosiaali- ja terveysalan perustutkinnossa, näyttötutkinto saattaa kestää yhteensä jopa neljä viikkoa, mikä merkitsee tutkinnon suorittajalle neljän viikon mittaista ansiotonta jaksoa.

Maatalousyrittäjien opintorahaa voidaan myöntää MYEL-vakuutetulle maatalousyrittäjälle, joka on 18–60 -vuotias ja joka suorittaa vähintään viisi kuuden tunnin koulutuspäivää sisältävän opintokokonaisuuden vuoden aikana. Opintoraha on vakiosuuruinen, 26 euroa päivässä, ja sitä voi vuoden aikana saada enintään 1 682 euroa. Tasoltaan tuki on korkea muuhun toimeentuloturvaan verrattuna. Sitä voi tosin verrata myös maatalouden sijaisavun maatalousyrittäjälle aiheuttamiin kustannuksiin. Yrittäjätoiminnassa on yleisestikin tämän tyyppisten etuuksien luonne epäselvä. Tulot eivät välttämättä alene samalla tavalla kuin palkansajalla, mutta koulutukseen osallistumisesta aiheutuu kuluja. Etuuksien luonne muuttuu silloin kulukorvaukseksi.

Maatalousyrittäjän opintorahan kesto on lyhyt, pisimmillään runsaat kaksi kuukautta. Tukikelpoista koulutusta on ammatillinen koulutus, joka tähtää hakijan ammattitaidon kehittämiseen tai tuotannon monipuolistamiseen. Myös maatalouteen liittyvään muun yritystoiminnan koulutukseen voi saada tukea.

Maatalousyrittäjien opintoraha ei näytä perustuvan perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta asianmukaiseen lainsäädäntöön. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä 168/2001 vp viitattiin yksityiskohteisissa perusteluissa siihen, että valtioneuvoston asetuksissa olisi tarkoituksena mahdollisuuksien mukaan seurata muissa pykälissä säädettyjä tukien myöntämiselle annettuja ehtoja. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vuonna 2001 tällaisia tukia olivat erilaiset kuljetusavustukset, maatalouden tuotantoyksiköihin liittyvät palkkiot, maatalousyrittäjien opintoraha ja väliaikainen tulotuki tuotannonsuunnan vaihdon yhteydessä. Kyseessä olivat siis elinkeinopoliittiset tuet, jotka kaikki ovat opintorahaa ja väliaikaista tulotukea lukuun ottamatta selvästi luonnehdittavissa kustannusten korvaukseksi. Maatalousyrittäjien opintorahan myöntämisedellytyksiä ei ole sidottu täydentävänä niihin tukimuotoihin, joista maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 9–14 §:ssä säädetään.

Asiasta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 47/2001 vp todetaan, että esitykseen sisältyvää lainsäädäntövallan laajahkoa delegointia on arvioitava perustuslain 80 §:n

nojalla. Perustuslakivaliokunta toteaa, että tukia voidaan myöntää Euroopan unionin liittymissopimuksen asettamissa puitteissa ja valtion talousarviomäärärahojen rajoissa. Tuet ovat harkinnanvaraisia ja perustuslakivaliokunnan mukaan lailla ei ole ehdotettu säädettäväksi tukijärjestelmän soveltamisalan piiriin kuuluvan henkilön oikeudesta saada tukea. Perustuslakivaliokunta toteaa valtioneuvoston talousarvion soveltamisen menettelyyn liittyvän normin-antovallan olemassaolon. Budjettisidonnaisuuden vuoksi ei valiokunta näe estettä säätää järjestelmän perusrakenteisiin kuuluvia tukia täydentävistä tukimuodoista. Valiokunta korostaa kuitenkin myös, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan asetuksella annettavien säännösten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa. Nimenomaisesti perustuslakivaliokunta toteaa, että asetuksella ei voida antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista.

Näyttäisi siltä, että jos maatalousyrittäjän opintoraha on toimeentulon tukea, tulee sen perusteista säätää lailla. Jos se taas on määrärahasidonnainen kustannustenkorvausluonteinen etuus, näyttää valtioneuvoston asetustasoinen säätäminen mahdolliselta, kunhan sillä ei puututa yksilön oikeusasemaan.

3.2.4 Työttömien opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmät

Työllistävän koulutuksen tuille ei ole asetettu perusoikeudellista kattavuusvaatimusta. Näin ollen saamisedellytykset ja etuuden kattavuus ovat yhtenevät. Erityisesti tämä arvio koskee työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen työttömyysuhan alaisia, joilla työttömyys ei vielä ole toteutunut. Tuki yhtyy koulutukseen hyväksymiseen ja, jos henkilöä ei hyväksytä koulutukseen, hänellä on oikeus työttömyysturvaan tai hän siirtyy sen piiriin. Omaehtoisen opiskelun koulutuspäivärahan vaihtoehtona on opintotuki silloin, kun henkilö ei ole vielä työtön. Työmarkkinatuessa saattaa aukko syntyä alle 25-vuotiaille, jotka eivät ole hakeneet koulutukseen. Heillä on opiskellessaan ensisijaisena tukena opintotuki.

Koulutustukea maksetaan työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalle. Koulutustuki vastaa suuruudeltaan joko työttömyysturvan peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa. Saamisedellytykset ovat samat kuin työttömyysturvassa. Koulutustuen kesto ei ole rajoitettu, mutta sen täytyy alkaa ennen kuin työttömyyspäivärahan enimmäisaika on kulunut. Koulutustukeen voidaan myös maksaa työttömyysturvan ansiopäivärahan korotettu ansio-osa eikä siihen sovelleta korotetun ansio-osan enimmäiskesto, 150:tä päivää. Koulutustuki on näin ollen työttömälle koulutuksessa olevalle jonkin verran edullisempi kuin työttömyyspäiväraha, koska sitä voi saada koko koulutuksen keston ajan. Myös korotetun ansio-osan rajoittamaton kesto merkitsee työttömän koulutuksessa olevan henkilön kannalta lisäetuutta. Tuki maksetaan koulutuksen ajalta, ei kuitenkaan koulutusjaksojen väliseltä ajalta.

Koulutustukena voidaan maksaa myös työttömyysturvalain mukaista työmarkkinatukea. Työmarkkinatukea voivat saada henkilöt, jotka eivät täytä työttömyysturvan työssäoloehtoita tai joiden oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan täyttymisen vuoksi. Työttömän työmarkkinatuessa sovelletaan lisäksi tarveharkintaa, jossa työmarkkinatuen määrä sovitetaan yhteen työttömän muiden tulojen ja hänen puolisonsa tulojen kanssa. Työmarkkinatukeen ei kuitenkaan sovelleta tarveharkintaa silloin, kun henkilö osallistuu julkisesta työvoimapaikasta annetun lain tarkoittamaan koulutukseen. Näin ollen työmarkkinatuki on koulutuksen ajalta työttömälle edullisempi kuin passiivisen työttömyyden aikana niissä tapauksissa, joissa etuutta on alennettu tarveharkinnan johdosta.

Koulutuspäivärahaa maksetaan työttömälle, joka hakeutuu omaehtoiseen ammatillisia valmiuksia edistävään koulutukseen. Tuen saamiseksi edellytetään, että henkilö on ollut

vähintään 86 päivää oikeutettu työttömyysturvalain mukaiseen tukeen ja että henkilö on ollut työelämässä vähintään 10 vuotta. Koulutusta koskevia edellytyksiä ovat, että henkilö aloittaa tai jatkaa keskeytynyttä koulutustaan päätoimisesti, että kyseessä on vähintään 20 opintoviikon laajuinen koulutus julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa ja että koulutus on ammatillisiin tutkintoihin johtavaa koulutusta. Myös eräät valmentavat opinnot sekä erikoistumisopinnot antavat mahdollisuuden koulutuspäivärahan saamiseen.

Koulutuspäivärahan enimmäiskesto on 500 päivää. Koulutuspäivärahana saadut päivät luetaan työttömyyspäivärahan enimmäisaikaan. Koulutuspäivärahan ja työttömyyspäivärahan yhteenlaskettu määrä voi olla enintään 586 päivää. Tämän lisäksi koulutusajalta maksetaan työmarkkinatuen suuruista etuutta enintään siihen saakka, kun henkilö on saanut koulutuspäivärahaa 500 päivää. Koulutuspäivärahan suuruus vastaa sitä työttömyysetuutta, jota henkilö voisi saada työttömänä. Koulutuspäivärahana saadun työmarkkinatuen saa ilman tarveharkintaa. Koulutuspäivärahan voi saada ansio-osaltaan korotettuna eikä korotettuun osuuteen sovelleta 150 päivän enimmäissääntöä. Koulutuspäivärahan tuki kouluttautumiselle on vähäisempää kuin koulutustuen tuki, koska etuuden kesto on rajoitettu. Työttömyysturvaan nähden lisäetuutta luova elementti on korotetun ansio-osan maksaminen 150 päivän enimmäiskestosta riippumatta.

Työttömyyden aikaisen ja sen myötä myös työttömyyteen liittyvän koulutuksen aikaisen tuen on oltava perustoimeentulon turvan suuruinen. Tämä näkökohta tulee arvioitavaksi lähinnä työmarkkinatuen tason kautta. Muut koulutuksen aikaiset tuet ovat tasoltaan vähintään sen suuruisia, joten perustuslain kannalta tämä on riittävä arviointikriteeri. Työmarkkinatuki vastaa tasoltaan yleisesti vähimmäisetuuksia tai on niitä korkeampi. Kansaneläke on tasoltaan suurin piirtein vastaava ja sairauspäivärahan sekä vanhemmuuteen liittyvien päivärahojen vähimmäispäivärahat ovat selvästi työmarkkinatukea alempia. Täyden kansaneläkkeen saaja ei maksa eläkkeestään veroa, koska verotuksen eläketulovähennys tekee siitä käytännössä verottoman. Työmarkkinatuki sen sijaan on verotettavaa tuloa, mikä aiheuttaa sen, että nettomääräisenä se on jonkin verran täyden kansaneläkkeen tason alapuolella. Työmarkkinatuen ongelma on niin saajan omiin tuloihin kuin puolison tuloihin perustuva tarveharkinta. Koulutuksen aikana tätä näkökohtaa ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa huomioon, koska työmarkkinatuki maksetaan silloin täysimääräisenä.

3.3 Opiskelusta aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaminen

Opiskelun aikaista toimentuloa voidaan tukea myös muilla etuuksilla, kustannusten korvauksilla ja palveluilla sekä veroratkaisuilla. Yleisiä etuuksia, kuten asumistukea tai lapsilisää, joita voi saada samanaikaisesti minkä muun hyvänsä sosiaalietuuden tai palkankin kanssa, ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä.

Opiskeluaikaisten kustannuksiin vaikuttaminen on tehokas ja tasa-arvoinen tapa tukea opiskelijan toimeentuloa koulutuksen aikana. Lähes kaikissa koulutusmuodoissa onkin elementti, jolla korvataan opiskelusta opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Toinen vaikuttamisen tapa on luontaisuuksien tarjoaminen useimmiten palveluna.

3.3.1 Opiskelukustannusten korvaaminen

Varsinaisia opiskelun aikaisia kustannusten korvauksia ovat Kansaneläkelaitoksen lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoille myöntämä koulumatkatuki sekä työ-

voimapoliittiseen aikuiskoulutukseen sisältyvä ylläpitokorvaus. Oppisopimuskoulutuksessa on oma tukijärjestelmänsä. Maatalousyrittäjien opintorahaa voidaan eräissä tapauksissa korottaa. Myös opintotuen asumislisä on kustannustenkorvausjärjestelmä. Sitä on edellä käsitelty toimeentulon yhteydessä.

Koulumatkatukea voi saada lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelija, jonka koulumatka on vähintään kymmenen kilometriä ja jolla on säädetyt vähimmäiskustannukset. Tuki maksetaan yleensä joukkoliikenteen harjoittajalle. Opiskelijalla on omavastuu. Jos tuki maksetaan hänelle itselleen, on sen taso alempi. Maatalousyrittäjien opintoraha maksetaan yhdeksän euroa korkeampana, jos henkilön matka yhteen suuntaan ylittää 51 kilometriä tai jos henkilö joutuu yöpymään vieraalla paikkakunnalla.

Työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvat henkilöt voivat saada koulutuksen aikaisia matka- ja majoituskustannuksia varten ylläpitokorvausta. Ylläpitokorvauksen saamisen ehtona on, että henkilö saa koulutustukea tai työmarkkinatukea. Ylläpitokorvaus on yleensä seitsemän euroa päivältä, mutta työssäkäyntialueen ulkopuolella järjestettävässä koulutuksessa se korotetaan 14 euroon päivältä viitenä päivänä viikossa. Korotuksen voi saada myös eräissä muissa tapauksissa, erityisesti majoituskustannuksiin. Ylläpitokorvausta korotetaan vuonna 2004.

Oppisopimuskoulutuksen opintososiaalisista eduista on erilliset määräykset. Oppisopimusajalta opiskelija saa yleensä palkkaa, joten opintososiaaliset edut koskevat vain tietopuoleisia opintoja. Asiasta annetun opetusministeriön asetuksen (1130/2001) mukaan opiskelijalle maksetaan ansionmenetyksen korvausta, perheavustusta, jos opiskelijalla on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi, sekä matkakustannusten korvausta opetuksen järjestämispaikkaan tai tietopuoleisen opintojakson alkaessa ja päättyessä ja majoituskorvausta, jos tietopuoleinen opetus järjestetään koti- tai oppisopimuspaikkakunnan ulkopuolella. Ansionmenetykskorvauksen ja perheavustuksen edellytyksenä on kuitenkin, ettei opiskelija saa tietopuolisten opintojen ajalta palkkaa tai muuta lakisääteistä etuutta.

Sisäoppilaitoksessa järjestettävässä perusopetuksessa oppilaalta voidaan periä majoituksesta ja täysihoidosta maksua enintään palvelujen järjestämisestä aiheutuvien keskimääräistä oppilasta kohden laskettujen vuosikustannusten mukaisesti. Summasta vähennetään koulutuksen järjestäjälle maksettava erityinen oppilasta kohti maksettava euromäärä. Lukioskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen sisäoppilaitosmuotoisessa koulutuksessa valtiosuusjärjestelmällä tuetaan ruokailun ja asumisen järjestävää koulutuksen järjestäjää samalla tavalla kuin perusopetuksessa.

3.3.2 Opiskelijan opiskelun aikaisten elinkustannusten alentaminen

Opiskelua tuetaan koulutuksen maksuttomuudella, kouluruokailulla ja terveydenhuollolla. Näitä menettelyjä sovelletaan etupäässä nuorisostaan ammatillisessa perustutkinnossa ja lukioskoulutuksessa. Periaatteellista estettä niiden laajentamiseen muuhunkin koulutukseen ei ole. Periaatteessa käytettävissä on myös oppimateriaalien, kuten oppikirjojen, maksuttomuus. Kaikki mainitut seikat ovat käyttökelpoisia keinoja alentaa opiskelijalle koituvia koulutuksen kustannuksia ja tukea näin opiskelua. Käytettävissä ne ovat varsinkin niissä tapauksissa, joissa ne eivät edellytä erityisiä investointeja. Opiskelumaksujen poistaminen liittyy luvussa 2 käsitelyihin opiskelumaksuihin.

Koulutuksen tukemisen muut muodot ovat erilaisia sosiaalipoliittisia palveluja tai tukia. Sosiaalipoliittiset palvelut edellyttävät yleensä joko oppilaitoksessa tai muussa yhteiskunnan ylläpitämässä toiminnassa tehtävää tai jo tehtyä investointia, jonka käyttöä laajennetaan.

Varsinkin niissä tapauksissa, joissa tällainen investointi on jo olemassa tämä on käyttökelpoinen ja mahdollisesti myös investoinnin tuottavuutta lisäävä tapa tukea opiskelijoita. Rahalliset tuet on syytä sitoa todelliseen kustannukseen ainakin niin kauan kuin kustannusten selvittämisellä saatu hyöty verrattuna summaarisempaan menettelyyn on taloudellisesti perusteltua.

Oppikirjat ja muut opiskelutarvikkeet ovat työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa yleensä maksuttomia. Täysi tai osittainen maksuttomuus ja kirjastopalvelujen parantaminen saattavat olla käyttökelpoisia keinoja vaikuttaa myös koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen 6 §:n mukaan lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen tai näyttötutkintona suoritettavaan ammatilliseen perustutkintoon valmistavan koulutuksen oppimateriaaleista ja tarvikkeista voidaan periä maksu. Koulutuksen järjestäjä voi periä maksun, jos se antaa opiskelun edellyttämiä oppikirjoja tai muita henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuja oppimateriaaleja tai työvälineitä tai muita tarvikkeita opiskelijalle ja nämä jäävät koulutuksen päätyttyä opiskelijalle. Maksu voi olla enintään todellisen hankintahinnan tai tuotantokustannusten mukainen. Opiskelijalla on mahdollisuus hankkia myös materiaalit ja tarvikkeet muutoin. Mainittuina materiaaleina ja tarvikkeina ei pidetä maksuttomaan opetukseen kuuluvia opetuksen järjestämisen edellyttämiä työvälineitä ja muita laitteita ja varusteita. Ammattikorkeakoulujen opetuksesta voidaan oppimateriaalista ja tarvikkeista periä maksu samojen periaatteiden mukaan kuin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Korkeakouluissa järjestetystä avoimessa korkeakouluopetuksessa voidaan maksu periä monimuoto-opetusjärjestelyistä, oppimateriaaleista ja opetuksen liitännäispalveluista omakustannusarvon mukaan.

Toisen asteen oppilaitoksissa tutkintoa suorittavien tärkeä tukimuoto on päivittäinen maksuton ateriat. Sisäoppilaitosmuotoisessa lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa opiskelijalla on oikeus riittävään päivittäiseen ruokailuun. Eräissä luonnonvara-alan oppilaitoksissa ja viikonloppuna läsnäoloa vaativassa opiskelussa oikeus ruokailuun käsittää päivittäisen ravinnon. Ammatillisessa peruskoulutuksessa ja lukiokoulutuksessa on koulutuksen järjestäjän osoittamassa asuntolassa majoitus maksuton. Korkeakouluopiskelijoita tuetaan alentamalla opiskelijoilta perittävän aterian hintaa.

Jälkikäteistä palkitsemista ja luultavasti myös opiskeluaikaisen motivaation syntyä edistää Koulutusrahastosta annetun lain (1306/2002) mukainen Koulutusrahaston maksama ammattitutkintostipendi. Stipendi voidaan myöntää 30–61 -vuotiaalle henkilölle, joka on ollut työsuhteessa vähintään viisi vuotta, kun hän suorittaa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua näyttötutkintoa.

3.4 Toimeentuloa koskevat toimenpide-ehdotukset

Opiskelun aikaista toimeentuloturvaan koskevat ehdotukset esitetään etuusmuodoittain. Ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän esittämät tai muutoin työn kuluessa esille tulleet sellaisetkin ehdotukset, joiden toteuttamista en pidä tarkoituksenmukaisena. Ehdotuksiin sisältyy jonkin verran toimeksiannon ulkopuolisia kannanottoja. Tulevan aikuiskoulutustarpeen kannalta on tärkeää, että nuorisosaasteen yleissivistävä ja ammatillinen koulutus muodostavat tukevan pohjan aikuiskoulutukselle. Siksi on perusteltua liittää esitykseen joitakin nuorisokoulutukseenkin liittyviä toimeksiantoa sivuavia ehdotuksia.

3.4.1 Aikuiskoulutustuen kehittäminen

Aikuiskoulutustuki kuuluu kolmikantaisesti valmisteltaviin kysymyksiin. Näin ollen kaikki sitä koskevat ehdotukset tulee valmistella ja sopia tarkemmin kolmikantaisesti. Aikuiskoulutustuen koulutuspoliittiset ulottuvuuden tekevät tärkeäksi ottaa huomioon myös opetusministeriön asiantuntemus.

Aikuiskoulutustukeen kohdistuvilla ehdotuksilla on yhteys hallituksen työllisyyden politiikkaohjelman toteuttamiseen ja toimeenpanoon. Useat ehdotukset tukevat aikuisväestön koulutusmahdollisuuksia ja pyrkivät torjumaan koulutuksen keskeyttämistä. Ehdotukset lisäävät myös määräaikaisten työsuhteiden turvallisuutta koulutukseen osallistumisen osalta ja osa ehdotuksista on yhteydessä Noste-ohjelmaan.

3.4.1.1 Aikuiskoulutustuen työsuhdevaatimus irtisanomisen yhteydessä

Aikuiskoulutustuen yhtenä periaatteena on, että tuen käyttö on sidottu voimassa olevaan työsuhteeseen. Tavoitteena on pitää järjestelmä erillään työttömyydenaikaisista etuuksista. Aikuiskoulutustuen käyttöä työsuhteesta riippumatta tulee kuitenkin harkita niissä tapauksissa, joissa henkilö irtisanotaan kesken koulutuksen tai määräaikainen työsuhde päättyy. Näin vakuutusohjainen ja ansaittu tukimuoto ei nollautuisi työntekijästä riippumattomasta syystä. Näissä tilanteissa tulee antaa niin työnantajille kuin työntekijöille mahdollisuus säädellä järjestelmän käyttöä. Näin voitaisiin rajata ne henkilöt, jotka työsuhteen päätyttyä käyttäisivät aikuiskoulutustukea. Kokonaisuuden kannalta on olennaista, ettei koulutuksessa olevan henkilön statuksen muutos työllisestä työttömäksi katkaise toimeentuloa tai koulutusta. Koulutuksen loppuunsaattaminen on olennainen ja tärkeä näkökohta.

Ehdotus 11.

Koulutuksessa olevalle henkilölle luodaan mahdollisuus jatkaa koulutusta aikuiskoulutustuella, vaikka hänet irtisanotaan ja määräaikainen työsuhde päättyy. Yhteistoimintamenettelyä tai työvoimapolitiittista lausuntoa käyttäen pidetään menettely hallinnassa niin, ettei aikuiskoulutustukea myönnetä sen alkuperäisten tavoitteittensa vastaisesti.

Kun sekä aikuiskoulutustuki että koulutuspäiväraha ovat kolmikantaisesti työmarkkinajärjestöjen neuvottelujen piirissä, tulee työmarkkinaosapuolten keskenään selvittää, onko tarkoituksenmukaisempaa käyttää aikuiskoulutustukea vai koulutuspäivärahaa (kohta 3.4.2.3.) vai molempia luotaessa mahdollisuus kouluttautumiseen. Tässä yhteydessä on myös mahdollista arvioida järjestelmän tuomia lisäkustannuksia. Ne eivät kuitenkaan ole kovin suuret, koska määräaikaiset työntekijät eivät laajasti ole aikuiskoulutustuen piirissä ja toistaiseksi palkattujen osalta koulutuksessa olevat todennäköisemmin jatkavat irtisanomisen jälkeenkin yrityksessä. Jos järjestelmien kannalta on selkeämpää luoda erillinen uudelleensijoittumistuki, sen tulisi noudattaa esitettyjä suuntaviivoja.

3.4.1.2 Aikuiskoulutustuen työhistoria

Aikuiskoulutustuen työhistoriaa vaatimus laskee työmarkkinaosapuolten sopimuksen mukaisesti 1.8.2006 viiteen vuoteen. Aikuiskoulutustuen käyttö on jäänyt kuitenkin merkittävän

vähäiseksi, kun sitä verrataan järjestelmää luotaessa tehtyihin arvioihin. Järjestelmää luotaessa kaikki rahoittajat varautuivat myös korkeampiin taloudellisiin kustannuksiin. Muutoksen aiheuttamat lisäkustannukset eivät nosta kokonaiskustannuksia tuolloin laadittujen arvioiden tasalle. Aikuiskoulutustuen tulevan ajan käytön edellytyksenä on vähintään kymmenen vuoden työhistoria. Tätä aikaa ei ole päätetty alentaa. Kuitenkin alle kymmenen vuoden - ja alle viiden vuoden - työhistoria antaa niin lyhyen tukiajan, että tulevan ajan käyttö olisi lähes kaikessa ammatillisessa koulutuksessa tarpeellista. Kun tuen vähimmäiskesto on kaksi kuukautta, antaa viiden vuoden työhistoria vain 54 päivän tuen. Tästä syystä on myös tulevan ajan työhistoriavaatimusta alennettava.

Aikuiskoulutustuen työhistoriavaatimuksen säädettyä varhaisempi lyhentäminen merkitsisi erityisesti vähäisen ammatillisen koulutuksen saaneiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien aseman parantumista ja tuen saamisen edellytysten muutoksilla olisi erityisesti heille merkitystä.

Ehdotus 12.

Aikuiskoulutustuen työhistoriavaatimus lyhennetään 1.8.2004 alkaen viiteen vuoteen. Vaatimuksen pikaisella lyhentämisellä on merkitystä myös Noste-ohjelman kannalta, koska aikuiskoulutustuki merkitsee yhtä tarkoituksenmukaista ja tehokasta opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmää. Samassa yhteydessä tulee myös selvittää tulevan ajan laskemisen ehtona olevan kymmenen vuoden työhistoriavaativuuden alentaminen.

3.4.1.3 Aikuiskoulutustuen perustaksi hyväksytyn koulutuksen laajentaminen

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä esitti tutkittavaksi aikuiskoulutustuen käyttöä eräisiin vapaan sivistystyön opintoihin. Yleisesti voidaan todeta, että ammattisivistystä edistävät opinnot soveltuvat aikuiskoulutustuella järjestetyn toimeentulon aikaiseksi koulutukseksi samassa mielessä ja laajuudessa kuin näitä opintoja voidaan kattaa koulutustuella. Koulutukseen ohjaaminen on kuitenkin rajoitetumpaa ja ilmeisesti merkittävältä osin tästä syystä näitä opintoja ei ole aikanaan hyväksytty aikuiskoulutustuen pohjaksi. Mainittujen opintojen hyväksymisessä aikuiskoulutustuen perustaksi on ongelmana se, ettei aikuiskoulutustuessa ole tutkintoja tai opiskelijaa koskevaa koulutussuunnitelmaa, joiden avulla voitaisiin määritellä ne vapaan sivistystyön opinnot, jotka täyttävät aikuiskoulutustuen perustaksi hyväksymisen edellytykset.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan ei järjestetä tutkintoon päättyvää koulutusta. Tämän lain mukaista opetusta sen sijaan annetaan pitkäkestoisena vapaatavoitteisena koulutuksena, jolla on merkitystä ammatillisen osaamisen ja ammattitaidon rakentamisen ja työkyvyn parantamisen kannalta. Tästä syystä parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän esitys vapaan sivistystyön pitkäkestoisen, päätoimisen ja todistuksin osoitetun vapaan sivistystyön opintojen hyväksymisestä aikuiskoulutustuen perustaksi on perusteltua. Aikuiskoulutustuen tavoitteena on palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittäminen ja ylläpito.

Ehdotus 13.

Kun vapaan sivistystyön opinnoille asetetaan edellytykseksi, että ne ovat 1) pitkäkestoisia, vähintään noin puolivuotisia, 2) päätoimisia, 3) ammattitaidon tai työkyvyn parantamiseen

tähtäviä ja 4) todistuksen antamiseen päättyviä, voidaan opinnot määritellä sellaisiksi, että aikuiskoulutustukea, sen tarkoitus ja tavoitteet huomioon ottaen, voidaan myöntää tällaiseen koulutukseen. Samalla voidaan korjata aikuiskoulutustuesta annetussa laissa oleva epätarkkuus, jonka mukaan vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettu koulutus, joka päättyy tutkintoon, on aikuiskoulutustukeen oikeuttavaa koulutusta. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa annetaan tutkintoon päättyvää koulutusta, mutta se on muiden lakien perusteella määritelty tutkinto.

3.4.1.4 Aikuiskoulutustuen kertymäperuste

Aikuiskoulutustukea kertyy nykyisin 0,8 päivää kutakin työssäolokuukautta kohti. Tämän kertoimen nostaminen 0,9:ään pidentää 40 vuoden työhistoriassa tuen kestoa runsaalla kahdella kuukaudella 384 päivästä 432 päivään. Tuen tällaisella pidennyksellä on suurin merkitys pitkäaikaisessa koulutuksessa oleville henkilöille. Merkitystä pidennyksellä on myös niille henkilöille, jotka eivät voi käyttää tukea etukäteen, koska heillä on ansainta-aikaa vähemmän kuin kymmenen vuotta.

Tukikauden pidennys merkitsee mahdollisuutta pidempään koulutukseen ja tuen kokonaiskesto lähenee tutkintojen yleistä kestoa. Kun aikuiskoulutustuen päättymisen jälkeen tärkein tukimuoto on opintotuki, vähenisi riski siitä, että koulutusajat venyvät työssäkäynnin johdosta tai opinnot keskeytetään aikuiskoulutustuen päätyttyä.

Saadun selvityksen mukaan tukikauden tällainen pidennys voisi koskea niitä noin 15 prosenttia nykyisistä tuensaajista, jotka ovat koulutuksessa, jonka kesto on pidempi kuin aikuiskoulutustuen maksimikesto. Vajaan kolmen kuukauden pidennyksen kustannukset jakautuisivat noin puoliksi valtiovaltan ja koulutusrahaston kesken. Tuen käyttäjämäärä mahdollisesti nousisi jonkin verran. Kokonaiskustannukset voidaan arvioida 2,5 miljoonaksi euroksi vuodessa.

Ehdotus 14.

Aikuiskoulutustuen kertymäperuste muutetaan 0,9 päiväksi työssäolokuukautta kohti.

3.4.2 Koulutuspäivärahan kehittäminen

Koulutuspäiväraha ja työttömyysturva kuuluvat kolmikantaisesti valmisteltaviin kysymyksiin. Näin ollen kaikki koulutuspäivärahan saamisedellytyksiä tai kestoa koskevat ehdotukset tulee tarkemmin valmistella ja sopia kolmikantaisesti.

Koulutuspäivärahan kehittämisen ehdotuksilla on liittymäkohtia hallituksen työllisyyden politiikkaohjelman kannustavuutta ja aktivointia koskeviin tavoitteisiin. Ehdotukset vaikuttavat myös osaavan työvoiman saatavuuteen ja vastaavat ikärakenteen muutoksen aiheuttamiin ongelmiin.

3.4.2.1 Koulutuspäivärahan aktiivisempi käyttö

Välittömänä toimenpiteenä tulee olla, että koulutuspäivärahan aktiivisempi käyttö otetaan huomioon työttömille laadittavissa työnhakusuunnitelmissa. Kun työnhakusuunnitelma on laadittava viimeistään työttömyyden kestänyt yhdensyksitoista kuukautta, täytyy tällöin

yleensä myös koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä oleva 86 päivän työttömyysturvan saamisen vaatimus. Työvoimaviranomaisten ohjeistuksessa tulee ottaa esille mahdollisuus aktiivisesti tarjota koulutuspäivärahaa työttömille mm. työnhakusuunnitelman yhteydessä ja aiemmin, jotta voidaan varmistaa työttömien tieto koulutuspäivärahajärjestelmästä. Ehdotus koulutuspäivärahan aktiivisemmasta huomioon ottamisesta työnhakusuunnitelmien yhteydessä on toteutettavissa välittömästi eikä siitä aiheudu välittömiä kustannuksia. Jos tämän seurauksena koulutuspäivärahojen käyttö lisääntyy, on se vaihtoehtoista kustannusta työttömyysturvalle. Lisäksi kouluttautuminen on tavoiteltavaa toimintaa.

Ongelman saattaa muodostaa se, että henkilön sitoutuminen koulutukseen merkitsee työttömyysturvan karenssia, jos henkilö keskeyttää koulutuksensa. Toisaalta aikuiskoulutuksessa sitoutumisen koulutukseen tulee olla suhteellisen vahvaa, vaikka koulutus ei näytä vastaavan kaikkia henkilön tavoitteita. Koulutuspäiväraha voi edelleen olla käytettävissä sitenkin, ettei se ole osa työnhakusuunnitelmaa. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun koulutuksesta peritään maksu ja jos koulutuksesta aiheutuu kustannuksia, joita ei erikseen korvata, jotta henkilö voi tässä tilanteessa välttää työttömyysturvan karenssin keskeyttäessään koulutuksen.

Ehdotus 15.

Koulutuspäivärahan käyttömahdollisuus otetaan huomioon työttömien työnhakusuunnitelmissa ja mahdollisuutta muutenkin tarjotaan aktiivisesti työttömille. Samalla säilytetään nykyinen vapaan hakeutumisen mahdollisuus.

3.4.2.2 Koulutuspäivärahan työttömyysaika- vaatimuksen yleinen lyhentäminen

Koulutuspäivärahaan liittyy vaatimus neljän kuukauden työttömyydestä ennen etuuden saamista, jotta työttömyysturvaa vastaavaa etuutta saaden voisi opiskella. Samanaikaisesti edellytetään varsin pitkää työhistoriaa. Työttömyysaika koskevan vaatimuksen erityisenä perusteluna on se, että sen avulla kyetään kontrolloimaan sitä, ettei koulutuspäivärahaa voi käyttää opintotuen tapaan, vaan koulutuspäiväraha pysyy työttömyyden aikaisena etuutena.

Työttömyystilanteen muuttuessa tulee tarkastella työttömyysehdon pituuden tarkoitukseenmukaisuutta. Työvoimapolun tilanteessa määräajan kestäneen työttömyyden vaatimus saattaa muodostua rakenteellista työttömyyttä sitkistäväksi tekijäksi. Työvoiman rakenteen uudistumisen kannalta työhistorian vaatimus saattaa olla riittävä näkökohta estämään opiskelun työttömyysturvalla. Ainakin vaadittu työttömyyspäivien määrä on lyhennettävissä. Lyhentäminen tukisi myös aktiivisena pysymistä. Opetusministeriössä on selvitetty Noste-ohjelmaan liittyen niitä ongelmia, joita syntyy kun työn ohella opiskeleva irtisanotaan ja hänen pitäisi siirtyä jollekin etuudelle koulutuksen aikaisen toimeentulon järjestämiseksi. Tässä yhteydessä on syntynyt ehdotus, että työttömyysaika koskeva vaatimus pudotettaisiin yleisesti 21 päivään koulutuspäivärahan yhteydessä ja vastaavasti koulutuspäivärahan ja työttömyyspäivärahan yhteenlaskettu enimmäismäärä olisi 521 päivää.

Ehdotus on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Työttömyyden aikaisen koulutuksen suosiminen on tarkoituksenmukaista eikä koulutuspäivärahalla toteutettuna lisää kustannuksia työttömyysturvaan verrattuna. Ansioon suhteutetun etuuden kokonaisuus lyhenee ehdotuksen mukaan. Nopeampi koulutukseen siirtyminen on perusteltua myös motivaation ylläpitämiseksi.

Ehdotus 16.

Koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä olevien työttömyyspäivien määrä muutetaan 21:ksi ja koulutuspäivärahan ja työttömyyspäivärahan yhteenlaskettu enimmäiskesto muutetaan 521 päiväksi.

3.4.2.3 Koulutuspäivärahan työttömyysaikavaatimus irtisanomisen yhteydessä

Koulutuspäivärahan käytössä on työttömyyttä koskeva vaatimus. Tiettyä työttömyysaikaa koskeva vaatimus voitaisiin ajatella lyhennettäväksi tai jopa kokonaan poistettavaksi niissä tapauksissa, joissa irtisanomisen perusteet ovat tuotannollisia ja taloudellisia. Silloin kun yrityksessä sovelletaan yhteistoimintamenettelyä, otetaan koulutuspäivärahan tällainen käyttö tarvittaessa osaksi menettelyä. Tällöin työmarkkinaosapuolet pääsevät yhteisesti valvomaan sitä, ettei koulutuspäivärahan käyttö ole epäasiallista tai epätarkoituksenmukaista. Jos yrityksessä ei sovelleta yhteistoimintamenettelyä, tulee luoda edellytykset vastaavalle menettelylle. Tällöin voidaan työttömyysturvaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon yhteydessä irtisanotun pyynnöstä ottaa kantaa myös mahdollisuuteen käyttää koulutuspäivärahaa. Näin työmarkkinaosapuolet kytkeytyvät myös tähän päätöksentekoon. Koulutuspäivärahan käyttö näissä tilanteissa voidaan tarvittaessa järjestää hyvinkin yksilöllisesti, jolloin halukkaat irtisanotut työntekijät saavat mahdollisuuden opiskeluun ja opiskelu suuntautuu myös työntekijän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Koulutuspäivärahan tällaiseen käyttöön voidaan tarvittaessa kytkeä myös muulla soveltuvalla tavalla työvoimaviranomaiset.

Ehdotettu järjestelmä jakaa työttömät niihin, joilla on mahdollisuus opiskella muutoinkin kuin työvoimaviranomaisten koulutukseen osoittamina päivärahatasoisella tuella, ja niihin, joilta edellytetään vähintään 86 (ehdotuksen mukaan 21) päivän työttömyysrahaa ennen tuen saamista. Järjestelmää ei kuitenkaan voi pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmana, kun julkisen vallan velvollisuus työllistävään koulutukseen järjestämiseen otetaan huomioon. Lisäksi kyseessä on siirtymäkausi siinä mielessä, että ennen pitkää kaikille työttömillä on ollut mahdollisuus tämän järjestelmän mukaiseen koulutukseen. Järjestelmän ulkopuolelle jäävät vain ne henkilöt, jotka on irtisanottu työntekijästä itsestään johtuvasta syystä.

Ehdotuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pääosin vaihtoehtoisia työttömyysturvasta aiheutuville menoille. Kokonaiskustannukset eivät todennäköisesti nouse. Jos menettely johtaa nopeutuvaan työllistymiseen, yhteiskunnalliset kokonaiskustannukset laskevat.

Ehdotus 17.

Koulutuspäivärahaan luodaan järjestelmä, jossa tuotannollisin ja taloudellisin perustein irtisanotut saavat välittömästi oikeuden koulutuspäivärahan saamiseen. Järjestelmä luodaan sellaiseksi, että työmarkkinaosapuolet voivat valvoa sen käytön asianmukaisuutta.

3.4.2.4 Koulutuspäivärahan työhistoria

Koulutuspäivärahassa työhistoriavaatimus on sama kymmenen vuotta kuin aikuiskoulutustuessa. Koulutuspäivärahan työhistoriavaatimuksen lyhentäminen on tarkoituksenmukaista samoista syistä kuin aikuiskoulutustuen työhistoriavaatimusta lyhennetään. Perusteltua on myös, että lyhennys tehdään samasta ajankohdasta. Näin ollen aikuiskoulutuspäivärahan

työhistoriavaatimus tulee lyhentää viiteen vuoteen 1.8.2004 lukien tai viimeistään 1.8.2006 lukien. Koulutuspäivärahan työhistoriavaatimuksen lyhentäminen tuo uusia ryhmiä koulutuspäivärahan piiriin. Kun kyseessä ovat kuitenkin työttömät, on kustannus pääosin vaihtoehtoista työttömyysturvan kanssa. Mikäli menettely johtaa parempaan työllistymiseen, ovat yhteiskunnalliset kokonaishyödyt positiivisia. Lisääntyvä koulutuksen käyttö lisää jonkin verran koulutuskustannuksia.

Ehdotus 18.

Koulutuspäivärahan työhistoriavaatimus lyhennetään viiteen vuoteen 1.8.2004 lukien ja joka tapauksessa yhdenmukaiseksi aikuiskoulutustuen työhistoriavaatimuksen kanssa.

3.4.2.5 Koulutuspäivärahan myöntäminen kotona hoitotyötä tehneille

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä esitti selvitettäväksi mahdollisuudet myöntää koulutuspäivärahaa kotona hoitotyötä tekeville henkilöille. Ilmeisesti ehdotus tarkoittaa niitä henkilöitä, jotka siirtyvät hoitotyöstä työelämään, koska hoitotyö katsotaan työksi ja näin ollen työttömyysturvan ja myös työttömyyteen liittyvän koulutuksenaikaisen tuen esteeksi. Kyseiset henkilöt voivat saada opintotukea tai, jos ovat työttömiä, koulutustukea ja koulutuspäivärahaa. Tärkein ero kotona hoitotyötä tekevän kannalta on, että koulutustukea voi saada vain työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen aikana, kun opintotuessa ja koulutuspäivärahassa mahdollisuudet koulutuksen valintaan ovat laajemmat.

Kotona hoitotyötä tehneiden siirtyminen koulutuspäivärahalle on koulutuspäivärahaa koskevan järjestelmän perustavoitteiden vastainen. Heidän kannaltaan koulutuspäivärahan ongelmana ovat koulutuspäivärahaan rakennetut esteet, joilla pyritään estämään työttömyysturvaan vertautuvan etuuden käyttö opintotuen kaltaisesti. Järjestelmä edellyttää aiempaa työhistoriaa. Näiden henkilöiden ensisijaisena koulutusjärjestelmänä on työttömyyden aikana myönnettävä koulutustuki, jonka he yleensä saavat työmarkkinatuen suuruisena, tai opintotuki. Koulutuspäivärahan saamisedellytykset täyttävä voi saada koulutuspäivärahankin. Työttömyyden aikaisen koulutuksen etuuksien saajina heitä koskee myös usein ensikertaa tai tauon jälkeen työmarkkinoille tuleviin sovellettava alkukarensi. Koulutuspäivärahan käyttö edellyttää vähintään 86 päivän työttömyyttä. Nämä pudottavat heidät pitkäksi aikaa järjestelmän ulkopuolelle. Toisaalta kotona tapahtuva lapsen hoito usein lykkää sitä aikaa, jonka perusteella karensi asetetaan. Omaishoidolla ei ole vastaavaa vaikutusta. Esitys koulutuspäivärahan työttömyysajan yleiseksi lyhentämiseksi (3.4.2.2.) lisää kotona hoitotyötä tehneiden mahdollisuuksia saada koulutuspäivärahaa.

Erillinen järjestelmä edellyttäisi laajahkoja selvityksiä siitä, millaisin edellytyksin tätä tukea voitaisiin antaa ja mikä on järjestelmän suhde opintotukeen. Ensisijaista on kuitenkin se, että kotona hoitotyötä tekevät koulutukseen siirtyessään käyttäisivät yleistä opintotukea. Järjestelmien tavoitteet huomioon ottaen ei erityisjärjestelyä voi pitää tarkoituksenmukaisena.

3.4.3 Toimeentulojärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen

3.4.3.1 Lainsäädännön yhtenäistäminen

Koulutustuen ja koulutuspäivärahan tavoitteet ovat periaatteessa yhdensuuntaiset, mutta menettelyt ovat erilaiset. Tukien tasot ja saamisedellytykset ovat varsin yhtenevät lukuun ottamatta sitä, minkä koulutuksen aikana tukea voidaan myöntää. Merkittävä menettelyihin liittyvä tekninen ero on, että koulutustukea käsitellään työvoimapalvelujen yhteydessä kun taas koulutuspäiväraha on työttömyysturvan ja siinä suhteessa passiivisemmalla näyttävän järjestelmän osa. Ongelma saattaa olla, että työvoimatoimistot eivät tarjoa yhtä aktiivisesti työttömyysturvajärjestelmään liittyvää koulutuspäivärahaa kuin koulutustukea. Kuitenkin työttömän kannalta molemmat järjestelmät antavat mahdollisuuksia työllistymiseen.

Koulutuspäivärahalla ja aikuiskoulutustuella on yhdensuuntaiset tavoitteet, kun taas tukien tasot ja elämäntilanne, jota tuensaajalta edellytetään, ovat erilaiset. Sen sijaan saamis- edellytykset ovat mm. työnhistorian osalta varsin yhtenevät samoin kuin ne koulutusmuodot, joihin tukea voi saada. Koulutuspäivärahan myöntää työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ja aikuiskoulutustuen Koulutusrahasto.

- a) Koulutustuen ja koulutuspäivärahan yhtenäistäminen samaan lainsäädäntöön saattaisi ainakin jossain määrin luoda synergiaa niiden välille ja johtaa ennen kaikkea koulutuspäivärahan aktiivisempaan käyttöön. Lainsäädännön uudistamista tätä näkökohtaa silmälläpitäen tulisi harkita.
- b) Koulutuspäivärahan ja aikuiskoulutustuen saamisen edellytykset mm. työnhistorian osalta ovat samansuuntaiset. Järjestelmien tärkein ero on se, että aikuiskoulutustukea myönnetään riippumatta työttömyydestä ja edellyttäen voimassa olevaa työsuhdetta. Näiden kahden järjestelmän yhdenmukaistaminen ja samaan lainsäädäntöön siirtäminen saattaa olla tarkoituksenmukaista.

Olennaisempaa on kuitenkin koulutustuen ja koulutuspäivärahan yhtenäistäminen, koska niitä myönnetään samassa elämäntilanteessa. Koulutuspäiväraha myös kuluttaa työttömyyspäivärahojen enimmäismäärää, mikä sekin sitoo sitä työttömyysetuuksiin. Koulutuspäivärahan ja aikuiskoulutustuen yhtenäistämistä haittaisi myös se, että ne myöntävä viranomainen on eri, aikuiskoulutustuessa ei ole vastaavaa vähimmäistasoista etuutta kuin koulutuspäivärahassa ja järjestelmien rahoitusperustakin eroaa ratkaisevasti toisistaan. Aikuiskoulutustukea voi myös käyttää tavallaan ennakkoon.

Ehdotus 19.

Kaikkia kolmea aikuiskoulutuksen toimeentulojärjestelmää tarkastellaan aina samanaikaisesti kun jotakin järjestelmistä muutetaan. Järjestelmien perusteettomat eroavuudet poistetaan. Erityisesti selvitetään koulutustuen ja koulutuspäivärahan samaan lainsäädäntöön siirtämisen tuottamat edut.

Kaikkiin kolmeen toimeentulojärjestelmään liittyy kolmikantaisen muutosten valmistelun vaatimus. Hallinnollisesti ne kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja työministeriölle.

3.4.3.2 Maatalousyrittäjien opintoraha

Maatalousyrittäjien opintorahan käyttö on vähäistä. Maatalousyrittäjille tarjottavassa koulutuksessa on mahdollisesti ongelmia eikä koulutus muodosta tuen kannalta riittävää kokonaisuutta. Tämä edellyttää koulutuksen järjestäjien kehittävän koulutustarjontaansa. Siltä osin kuin kyse on siitä, etteivät maatalousyrittäjät voi irrottautua koulutukseen, sijaisavun tehostaminen on ensisijainen keino edistää koulutukseen osallistumista. Ongelma on yhteinen yleisten sijaisavun organisoinnin ongelmien kanssa. Sijaisapukysymykset kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle ja kunnille.

Ehdotus 20.

Maatalousyrittäjien opintorahaa koskeva lainsäädäntö on syytä uudistaa. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä on tarkoituksenmukaista harkita koko järjestelmän kehittämistä. Kustannusten korvausta merkitsevä vaihtoehto on maatalousyrittäjille myönnettävät ammattitutkintostipendit tai opintosetelit. Stipendien ja opintosetelien myöntäminen voitaisiin organisoida työvoima- ja elinkeinokeskusten tai Koulutusrahaston kautta. Ehdotetut ratkaisut eivät kuitenkaan poista maatalouden sijaisavusta johtuvaa ongelmaa koulutukseen irrottautumisesta. Ammattitutkintostipendien ja opintosetelien rahoitukseen voitaisiin käyttää kansallista maa- ja puutarhatalouden tukea, kuten sitä nykyisin käytetään maatalousyrittäjien opintorahaan. Lainsäädäntöä uudistettaessa tulee selvittää asianmukainen säädöstaso.

3.4.4 Opintotukea koskevat ehdotukset

Opintotuella on tärkeä merkitys myös aikuiskoulutuksessa, koska se on ainoa järjestelmä, joka ei sisällä joko aiempaa työhistoriavaatimusta, työttömyysvaatimusta tai tiettyä statusta. Järjestelmä on sama sekä aikuiskoulutuksessa että nuorisokoulutuksessa. Parhaillaan on toiminnassa valmistelijärjestelmä koulutuksen loppuunsaattamisen kehittämiseksi ja sen osana selvitysmies Eero Kurri tutkii mahdollisuuksia luoda valmistumiseen liittyviä kannusteita opintotukeen. Hänen toimeksiantonaan on valmistella opintotukea ja opiskelijoiden opinto-sosiaalista asemaa koskeva toimenpideohjelma. Työ liittyy myös korkeakoulututkintojen uudistamiseen ns. Bolognan mallin mukaisiksi kaksivaiheisiksi tutkinnoiksi, millä on merkittäviä heijastuksia myös opintotukeen. Selvitysmies Kurrille on asetettu määräajaksi 30.11.2003, joten opintotukea koskevat ehdotukset voivat tulla arvioituiksi osana opintojen loppuunsaattamisen kehittämistä ja opintotuen kannustavuutta. Samalla voidaan arvioida ehdotusten soveltumista kaksiportaiseen yliopistojen tutkintojärjestelmään.

Kun opintotuki on ainoa yleinen tukijärjestelmä ja kun toimeksiannon yksi olennainen osa on nykyisin aikuiskoulutuksessa aliedustettuina olevien ryhmien kannustaminen koulutukseen, on välttämätöntä käsitellä opintotukea nimenomaan tästä näkökulmasta. Selvitysmies Kurrin työn painopiste asettunee nuorisokoulutuksen aikaiseen opintotukeen, mutta vaikuttanee myös aikuisten opintotukeen. Ehdotusten mahdollinen päällekkäisyys ja näkökulmien yhteensovitus selvitysmies Kurrin ehdotusten kanssa tulee ratkaista jatkovalmistelun yhteydessä.

3.4.4.1 Aikuisten koulutustason kohottamisen tuki

Aikuisten koulutustason kohottamisen tukemiseksi niissä tapauksissa, joissa henkilö ei saa työttömyyden perusteella tukea eikä myöskään täytä aikuiskoulutustuen saamisedellytyksiä, on tarpeellista luoda työttömyysturvan tasoinen järjestelmä. Tämä järjestelmä kytketään

Noste-koulutukseen. Tukena myönnetään *aikuisten koulutustason kohottamisen tuki*, joka voidaan toteuttaa tasasuuruisena, kokonaan valtion maksamana tukena, johon liitetään valtion lainatakuu. Tällöin järjestelmä antaa kouluttautumismahdollisuuden niille, jotka haluavat kouluttautua, mutta joko eivät ole työttömiä tai eivät täytä koulutuspäivärahan tai aikuiskoulutustuen saamisedellytyksiä. Tällainen tuki takaa myös sen, ettei aloitettu Noste-koulutus katkea toimeentulo-ongelmiin.

Kyseinen tuki myönnetään vain ammatillisen tutkinnon suorittamiseen tavoitteena tukea Noste-ohjelmaa. Se myönnetään 35–54-vuotiaille. Niin Noste-ohjelman kuin koulutustason kohottamisen tuen yläikärajaa olisi tarkoituksenmukaista korottaa. Suuruudeltaan tuki vastaisi täyttä työmarkkinatukea, minkä lisäksi voidaan myöntää opintolainan valtioneuvoston takaus. Näin kokonaisuus muodostuu selvästi suuremmaksi kuin työmarkkinatuki. Useissa tapauksissa opiskelija olisi oikeutettu yleiseen asumistukeen, kuten hän on työttömänäkin. Aikuisten koulutustason kohottamisen tuen kesto vastaa ammatilliseen tutkintoon valmistavan koulutuksen aikaa.

Järjestelmän kustannusten laskeminen perustuu arvioon siitä, kuinka moni hakeutuisi tämän tuen piiriin. Jos oletetaan järjestelmän piiriin tulevan 2000–3000 henkeä, on kustannus vuositasolla 7–10 miljoonaa euroa. Jossain määrin säästöjä syntyy työttömyysturva- ja työttömyyskoulutusmenoissa ja jokin osa lisäkustannuksista on vain aikuisten koulutustason kohottamisen tuen ja opintorahan välisen kustannuksen erotusta. Järjestelmä toteutetaan määräaikaisena. Tarkoituksenmukainen määräaika on sama kuin Noste-ohjelman kesto siten, että Noste-ohjelman kautta koulutukseen tulleet voivat valmistua. Opiskelijan oikeuden tukeen tulee olla alkanut viimeistään 31.12.2007. Järjestelmä tulee pyrkiä saamaan voimaan jo vuoden 2004 syksystä, koska ohjelma-aika on lyhyt. Vaihtoehtona tällaiselle tuelle on aikuiskoulutustuen työhistoriavaatimuksen merkittävä väliaikainen alentaminen ja tulevan ajan käyttämisen mahdollisuuksien laajentaminen. Opintotukijärjestelmää koskevan selvityksen yhteydessä saattaa myös tulla esille sellaisia yleisen opintotuen kehittämisehdotuksia, jotka ovat vaihtoehto erilliselle aikuisten koulutustason kohottamisen tuelle.

Perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien valvontakäytännössä on sallittu esitetyn tyyppisten ikärajojen asettaminen silloin, kun siihen voidaan esittää yhteiskunnallisesti pätevä perustelut. Tämän ikäryhmän kohdalla perusteluna toimii se, että ikäryhmälle on tyyppillistä pitkäaikaistyöttömyys, joka merkittävässä määrin johtuu vanhentuneesta tai puutteellisesta ammatillisesta koulutuksesta. Aikuisten koulutustason kohottamisen tuen käyttöönottoa perustelee OECD:n Suomen aikuiskoulutuksen teematutkinnon esille tuoma havainto, että osallistuminen aikuiskoulutukseen on keskittynyt koulutetuille ja hyvässä työmarkkina-asemassa oleville. Ehdotus tukee vähäisen pohjakoulutuksen saaneiden osallistumisesta aikuiskoulutukseen. Perustuslain 18 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuutena on niin työllisyysedistämisen kuin työllistävää koulutusta koskevan lainsäädännön antaminen.

Järjestelmällä on yhteys hallitusohjelman työllisyshankkeeseen. Asia kuuluu opetusministeriön vastuulle. Esityksen tavoitteena on erityisesti toimeksiannon mukaisesti luoda työntekijälle houkutteita koulutukseen tulemiseen.

Ehdotus 21.

Aikuisten koulutuksen aikaisen toimeentulon järjestämiseksi säädetään aikuisten koulutustason kehittämisen tuki -niminen väliaikainen toimeentulojärjestelmä.

Sen kohderyhmä ja saamisedellytykset kytetään Noste-ohjelmaan.

Lainsäädäntö annetaan väliaikaisena, Noste-ohjelman määräaikaan kytkettynä.

3.4.4.2 Opintolainojen korkokatto

Opintolainojen korot ovat historiallisesti erittäin alhaalla eikä korkojen nousemiseen näytä olevan merkittävää painetta. Valtio maksaa opintolainojen korot eräissä sosiaalipoliittisesti perustelluissa tilanteissa, kuten äitiyden, työttömyyden ja asevelvollisuuden johdosta. Psykologisista syistä voisi olla tarkoituksenmukaista luoda korkojen voimakasta nousua silmällä pitäen tukijärjestelmä, joka rohkaisisi opintolainojen ottamiseen. Järjestelmä voisi olla sen kaltainen, että opiskeluaikana tietyn katon ylittävät korot korvataan valtion varoista. Korkokatto tulisi asettaa ainakin pari prosenttia nykyisen korkotason yläpuolelle. Korkotaso, jota vasten korkokattoa tarkastellaan, voidaan sitoa johonkin pitkän aikavälin markkinakorkoon, jolloin leikkautuvat toisaalta yksilötason sopimusten vaikutukset ja toisaalta spekulatiiviset korkotasoon vaikuttamisen mahdollisuudet. Korkokaton asettaminen olisi tarkoituksenmukaista nyt, kun korot ovat alhaalla eikä näköpiirissä ole lähiaikoina painetta koron nousuun.

3.4.4.3 Aikuiskoulutuksen käyttöönnotto

Aikuiskoulutuksen yhtenä ongelmana pidetään joissain tapauksissa, että henkilöllä, joka ei pääse työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen ja jolla ei ole aiempaa työhistoriaa ja sitä kautta oikeutta koulutuspäivärahaan tai aikuiskoulutustukeen, ei ole mahdollisuutta opiskella sellaisella toimeentuloturvallalla, jonka taso olisi vähintään sama kuin työttömyysturvan. Tällaisen henkilön opiskelun aikaisen toimeentulon muotona on lähinnä opintotuki, joka opintorahan ja -lainan yhteismäärä huomioon ottaen ylittää työmarkkinatuen määrän useimmissa tapauksissa.

Uuden järjestelmän luominen ei ole tarkoituksenmukaista näitä tilanteita silmällä pitäen. Ensisijaista on työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen määrän sellainen lisääminen, että henkilö voi päästä tätä kautta koulutukseen ja saada koulutustukea. Opintotukijärjestelmän käyttäminen merkitsee sitä, että henkilö ei enää tule määritellyksi työttömäksi, mutta toisaalta häneen ei tutkinnon suorittamisen jälkeen sovelleta työmarkkinatuen alkukarenssia, joten todennäköiset menetykset siitä, ettei henkilö enää ole lainsäädännön tarkoittamassa mielessä työtön, jäävät suhteellisen vähäisiksi tai erikoistapauksia koskeviksi. Myöskään ei ole sosiaaliturvajärjestelmän yleisten periaatteiden mukaista luoda sellaista yleistä ansiosidonnaista järjestelmää, jonka etuudensaajat eivät ole osallistuneet vakuutusperiaatteen mukaisesti rahoitukseen. Tarkoituksenmukaisempaa on ansioon suhteutettujen järjestelmien osalta kehittää nykyistä koulutuspäivärahaa ja aikuiskoulutustukea. Ehdotus ei edellytä jatkotoimenpiteitä.

3.4.5 Koulutuskustannusten alentaminen ja opiskelun palkitseminen

3.4.5.1 Koulumatkatuen käytön laajentaminen

Koulumatkatukea maksetaan nykyisin vain lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoille. Koulumatkojen tukeminen olisi perusteltua niissä tapauksissa, joissa tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelija ei saa matkakustannuksiinsa muutoin tukea. Koulumatkoista saattaa aiheutua merkittäviä kustannuksia ja koulumatkatuen järjestelmä on luotu sellaiseksi, että siihen soveltuvat menettelyt ovat jo olemassa. Kansaneläkelaitos ja liikennöitsijät hoitavat järjestelmää ja järjestelyillä on koulutuksen tukemisen ohella muitakin yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia, joista merkittävä on koulutuksen avulla annettu epäsuora tuki haja-asutusalueiden joukkoliikenteelle.

Koulumatkatuen laajentaminen ammatillisen perustutkinnon näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa oleville koskisi arvion mukaan noin 2400 opiskelijaa. Kustannukset

olisivat keskimääräisillä yksikkökustannuksilla noin 1,1 miljoonaa euroa. Tarkoituksenmukaista on selvittää myös muiden näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa olevien kannalta koulumatkatuen laajentaminen. Asia kuuluu opetusministeriölle ja Kansaneläkelaitokselle.

Ehdotus 22.

Koulumatkatuen soveltamisalaa tulee laajentaa siten, että se koskee ammatillisen perustutkinnon niitä opiskelijoita, jotka ovat näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa. Koulumatkatukijärjestelmän laajentaminen ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon niihin opiskelijoihin, jotka ovat näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa, olisi myös selvitettävä. Viimeksi mainitun ryhmän tarve tällaisen tuen saamiseen on todennäköisesti vähäisempi ja tällaisen koulutuksen järjestäminen on lyhytkestoisempaa ja toisinaan myös työnantajan maksamaa.

3.4.5.2 Opiskelustipendit

Ammattitutkinnon suorittaneille voi Koulutusrahasto myöntää ammattitutkintostipendin. Korkeakouluopinnoissa ei ole vastaavia näyttötutkintoja, mutta selvittämisen arvoista on, onko tarkoituksenmukaista myöntää vastaavantyyppisiä stipendejä korkeakoulujen tutkintotavoitteisen opiskelun loppuunsaattamisesta (esim. ammattikorkeakoulujen erikoistumisopinnot) ja mahdollisesti kesken jääneiden yliopistollisten perustutkintojen suorittamisesta (esim. 40 vuoden ikä ja opintojen aloittamisesta on kulunut 15 vuotta). Kyseeseen tulisivat lähinnä sellaiset opinnot, joita ei tueta muilla tavoilla ja joilla on merkitystä ammattitaidon ylläpitämisen ja kohentamisen kannalta. Koulutuksen kestolle olisi asetettava vähimmäisvaatimuksia. Yksi mahdollisuus on tehdä Koulutusrahaston stipendeistä aikuiskoulutustuen vaihtoehto silloin, kun tukeen muutoin oikeutettu ei tukea käytä.

Edellä on selvitetty mahdollisuuksia koulutuspäivärahan tai aikuiskoulutustuen käyttämiseksi irtisanomisten yhteydessä siten, että käyttöä säädellään työmarkkinaosapuolten osallistumisella. Kolmannen mahdollisuuden tarjoaa opiskelustipendien myöntäminen Koulutusrahastosta silloin, kun henkilö irtisanoaan tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Ensisijaista on varsinaisten koulutuksen tukijärjestelmien käyttö. Jos opiskelun aikaista tukea ei voi myöntää koulutuksen lyhyen keston takia tai henkilö ei täytä aikuiskoulutustuen saamis-edellytyksiä, opiskelun suorittamisesta voitaisiin myöntää stipendiä.

Eräät näyttötutkinnot kestävät useita päiviä, jopa viikkoja. Sosiaali- ja terveystieteiden perustutkinnon näyttötutkinnon kesto on neljä osaa, joista kukin on viisi peräkkäistä työpäivää. Näin saattaa syntyä neljän viikon ansioton jakso mainitun tutkinnon suorittamisaikana. Ansioiden takaamiseksi tänä aikana olisi tarkoituksenmukaista, että joko aikuiskoulutustuen edellytyksenä olevaa ansiotonta aikaa lyhennetään silloin, kun näyttötutkinnon keston perusteella on kohtuullista myöntää aikuiskoulutustukea, tai henkilölle myönnetään merkittävästi nykyistä suurempi stipendi, jolla korvataan saamatta jäävää ansiota. Jälkimmäinen menettely on siinä mielessä selkeämpi, että se ei edellytä puuttumista aikuiskoulutustuen peruseriaateisiin ja stipendi voidaan räätälöidä tutkintokohtaisesti. Lisäksi stipendi voidaan myöntää riippumatta esimerkiksi työhistoria vaatimuksesta. Näyttötutkintoon koulutukseen osallistumatta osallistuvalla myönnettävä ansionmenetystä korvaava stipendi tulee ottaa käyttöön. Se myönnetään nimettyyn näyttötutkintoon.

Koulutusrahasto on työmarkkinaosapuolten hallitsema rahasto. Sen käytön laajentami-

sesta uusille aloille on päätettävä kolmikantaisesti. Asia voi edetä työmarkkinaosapuolten sopimassa aikataulussa. Hallinnollisesti asia kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle.

Ehdotus 23.

Opiskelustipendijärjestelmä laajennetaan koskemaan soveltuvia ammattikorkeakoulujen erikoistumisopintoja ja pidemmäksi ajaksi kesken jääneitä korkeakoulujen perustutkintoja silloin, kun näitä tutkintoja ei tueta muulla tavalla. Stipendijärjestelmä laajennetaan koskemaan myös opintoja, jotka muuten olisivat aikuiskoulutustuen piirissä, mutta joissa henkilö ei täytä tuen saamisedellytyksiä. Stipendi tulee tutkintokohtaisesti määriteltynä myöntää myös näyttötutkinnon aikaisen ansionmenetyksen korvaamiseen.

3.4.5.3 Opintosetelit kustannusten alentamiseksi

Opintoseteleitä voidaan käyttää myös opiskelijan itsensä rahoittamien oppimateriaalien, koulumatkojen ja koulutuksen aiheuttaman majoitustarpeen kustannusten alentamiseksi. Tätä tuen muotoa on tarkoituksenmukaista käyttää lähinnä työn ohella täydennys- ja lisäkoulutuksessa oleville henkilöille, jotka eivät saa muuta tukea. Harkinnan mukaan voidaan opintoseteleitä myöntää koulutusetuuksia saavillekin niissä tapauksissa, joissa koulutuskustannukset ovat poikkeuksellisen korkeat.

Järjestelmä on syytä luoda suhteellisen summaarisesti ja tästä syystä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista selvittää kustannusten todellista tasoa. Seteli voidaan tietoisesti asettaa todennäköisiä todellisia kustannuksia jonkin verran alhaisemmiksi. Seteleitä ei tule myöntää sellaisiin tarkoituksiin, joihin jo muuten myönnetään etuutta. Näin ollen esimerkiksi koulumatkatuen saaminen asettaa esteen opintosetelin myöntämiselle.

Nämä opintosetelit myönnetään Koulutusrahastosta. Opiskelijan tulee tukea hakiessaan osoittaa luotettavasti syntyneet tai koulutuksen aikana syntyvät kustannukset. Tarvittaessa tukijärjestelmä voidaan luoda jälkikäteiseksikin. Järjestelmä tulee valmistella kolmikantaisesti.

Ehdotus 24.

Koulutusrahastolle luodaan järjestelmä opintosetelien myöntämiseksi opiskelumateriaalin, koulumatkojen ja koulutuksen aiheuttaman majoituksen kustannuksen alentamiseksi.

3.4.5.4 Oppimateriaalien hankinnan tukeminen

Opiskeluvälineiden maksuttomuus on suhteellisen kallis, mutta käyttökelpoinen järjestelmä alentaa opiskelijalle opiskelusta aiheutuvia kustannuksia. Tärkein menetelmä opiskelijoiden kustannusten alentamiseksi on oppilaitosten kirjastojen kehittäminen siten, että ne kykenevät tarjoamaan tarvittavat palvelut. Asia edellyttää oppilaitoskohtaisia ratkaisuja. Mahdollisia ovat myös opiskelijakohtaiset ratkaisut, joissa tuetaan opiskeluvälineiden hankintaa. Oppikirjat ja muut opiskeluvälineet voidaan korvata myös osittain, jolloin koulutuksen järjestäjän kustannukset voidaan rajata halutun suuruisiksi. Oppimateriaalit voivat aikuiskoulutuksessa olla luonteeltaan tulon hankkimisesta aiheutuneita kuluja ja siten oikeuttaa verovähennykseen. Asia kuuluu opetusministeriölle.

3.4.6 Muita toimenpiteitä

3.4.6.1 Opintojen rahoituksen neuvonta

Koulutuksen aikaisen toimeentulon järjestelmiä on monta ja niitä hallinnoivat useat viranomaiset ja laitokset. Toimeenpanijat eivät välttämättä tunne toistensa järjestelmiä ainakaan riittävän yksityiskohtaisesti. Opiskelun tuen neuvonta olisi tarkoituksenmukaista koota valtakunnallisesti yhteen niin, että esimerkiksi yhdestä puhelinnumerosta voisi saada tietoa kaikista etuuksista. Järjestelmän kustannukset tuskin ovat kovin suuret ja ne voitaisiin jakaa eri etuuksien toimeenpanijoiden kesken (Kansaneläkelaitos, työvoimahallinto, Koulutusrahasto, työttömyyskassat, maataloushallinto).

Ehdotus 25.

Opintojen aikaisen toimeentulon neuvontaa varten perustetaan eri etuuksien toimeenpanijoiden yhteinen opiskelijoiden neuvontamenetelmä.

3.4.6.2 Työttömyysvakuutusrahaston käyttö toimeentulon lainoitukseen

Työttömyysvakuutusrahasto on vuoden 2002 tilinpäätöksensä mukaan kerännyt noin 500 miljoonan euron pääoman puskurirahastoonsa. Varat on pyritty sijoittamaan turvaavasti ja tuottavasti. Varojen nykyinen käyttö on sijoitustoimintaa. Varojen käyttämistä kotimaisen hyvinvoinnin edistämiseen voisi olla, että Työttömyysvakuutusrahasto myöntäisi opintolainoja tai sen varoista Koulutusrahasto myöntäisi niitä, vaikka nykyisin ei olekaan pulaa opintolainoihin käytettävästä pääomasta. Käyttötarkoitus olisi sidoksissa Työttömyysrahaston toimenkuvaan myös siten, että koulutus periaatteessa vähentää työttömyysturvan rahoitustarvetta. Käytännössä voitaisiin opintolainoihin sijoittaminen rajoittaa johonkin osaan pääomasta. Puskurirahaston mahdollisen käyttötarpeen yhteydessä olisi opintolainoihin sijoitettu pääoma diskontattavissa. Käytännön lainanhoidon voisi rahasto siirtää joko Kansaneläkelaitokselle tai jollekin rahoituslaitokselle. Kansaneläkelaitosta puoltaa se, että käsittelee nykyisin opintolainojen valtiontakaukset, jolloin lainan myöntäminen saattaisi tapahtua samassa yhteydessä ja samoin maksatus opintorahan yhteydessä. Muun rahoituslaitoksen käyttämistä puoltaa niiden asiantuntemus tällaisessa toiminnassa. Opintolainojen käytännön järjestely muuttaisi rahaston toimenkuvia melkoisesti, jos rahasto hoitaisi itse lainanannon. Rahastolla ei ole tarvittavaa toimipisteverkkoakaan. Asia vaatii pitkäjänteistä valmistelua.

Työttömyysvakuutusrahasto on työmarkkinaosapuolten hallitsema rahasto. Sen käytön laajentamisesta uusille aloille on päätettävä kolmikantaisesti. Asia voi edetä työmarkkinaosapuolten sopimassa aikataulussa. Hallinnollisesti asia kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle.

Ehdotus 26.

Työttömyysvakuutusrahaston käyttöä opiskelun aikaisen toimeentulon lainoitukseen selvitetään.

3.4.6.3 Oppisopimuskoulutuksen lisääminen

Oppisopimuskoulutus tarjoaa merkittävän ja kohtuullisen toimeentulon turvaavan väylän ammattitaidon hankkimiselle. Sen laajentaminen ja saamisehtojen helpottaminen voisi merkitä käyttökelpoista väylää lisätä mahdollisuuksia opintojen suorittamiseen. Tässä toiminnassa kyse on ensisijaisesti koulutuspaikkojen määrän säätelystä.

Ehdotus 27.

Oppisopimuskoulutusta lisätään käyttöön saatavien koulutuspaikkojen antamassa määrin vuotuisten valtion talousarvioiden sallimissa rajoissa.

4 Verotusjärjestelyt

4.1 Verotusta koskeva toimeksianto ja nykyisen verotuskäytännön perusta

Henkilöstökoulutuksen verotuksessa on koulutettavan kannalta verotettavan ja verovapaan koulutuksen raja asetettu siten, että ammattitaidon perustasoa selvästi kohottava, uusiin työtehtäviin tiedot ja taidot antava koulutus rinnastetaan työnantajan kustantamaan palkkaan ja verotettavaksi tuloksi. Koulutuksen tähdätessä ammattitaidon kehittämiseen tai säilyttämiseen kyseessä on verovapaa etuus.

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä edellytti, että

"työnantajan kustantaman pitkäkestoisen täydennyskoulutusohjelman tai tutkinnon koulutusmaksujen verotuskohtelu selvitetään pikaisesti ja verotuskäytännöstä poistetaan koulutukseen hakeutumista rajoittavat esteet. Työryhmä ehdottaa, että verohallinnon ohjein todetaan työelämän muuttuvien kompetenssivaatimusten kannalta työntekijälle tarpeellinen pitkäkestoinen koulutus sellaiseksi ammattitaidon ylläpitoa ja työllisyyttä turvaavaksi toimenpiteeksi, että näitä koskevat työnantajan maksamat kustannukset ovat työntekijälle verottomia. Mikäli selvitys osoittaa, ettei verohallinto voi nyky säännösten voimassa ollen tällaisia yleisohjeita antaa, tuodaan tarvittava lakiehdotus pikaisesti eduskunnan käsittelyyn."

Koulutuskustannusten verokäsittely liittyy verotuksen kannalta keskeiseen laajan tulokäsittelyn käyttämiseen ja sen yhteydessä tehtävään jakoon siitä, onko kyse elantokustannuksista vai tulonhankkimiskustannuksista. Elantokustannukset eivät ole vähennyskelpoisia, vaan niitä varten saatu tulo on veronalaista tuloa. Tulonhankkimis- ja säilyttämiskustannukset puolestaan ovat verotuksen pääsäännön mukaan vähennyskelpoisia tai työnantaja voi korvata nämä tulot ilman veroseuraamuksia työntekijälle. Näiden tulolajien välinen rajanveto tapahtuu osittain verohallituksen ohjeilla. Merkittävässä asemassa ovat myös tuomioistuinten, ennen kaikkea korkeimman hallinto-oikeuden, ennakkopäätösluonteiset ratkaisut.

Koulutus, joka tähtää olemassa olevan ammattitaidon kehittämiseen ja säilyttämiseen on verovapaa etuus. Jos taas on kysymys ammattitaidon tasoa selvästi kohottavasta, uusiin työtehtäviin valmistavasta koulutuksesta, on se työnantajan kustantamana palkkaan verrattava etuus. Jos henkilö kustantaa tällaisen koulutuksen itse, ei se ole verotuksessa vähennyskelpoinen. Työnantajan osalta hyväksytään koulutuksesta aiheutuneet kulut vähennykseksi sekä tulon hankkimista ja säilyttämistä koskevana menona että ammattitaitoa kohottavana menona. Jälkimmäisessä tapauksessa on palkaksi lukemisen yleisten edellytysten mukaisesti

suoritettava myös palkan sivukustannukset.

Rajanveto ammattitaitoa lisäävän ja ylläpitävän koulutuksen välillä ei ole selkeä. Ratkaisevaa ei ole tutkintoon tähtääminen, vaan vaikutusta on myös henkilön koulutustaustalla ja aiemmillä työtehtävillä. Arviointi on yksilöllistä ja tästä syystä myös vaikutukset koulutushalukkuuteen ja työnantajan halukkuus kustannusten maksamiseen saattaa olla ennalta vaikeasti arvioitavissa. Se seikka, että työnantaja on halukas kustantamaan koulutusmenot, luo olettaman siitä, että työnantajalla on myös intressi työntekijän ammattitaidon ylläpitämiseen mahdollisesta tutkintoon tai uusiin työnantajan kannalta tarkoituksenmukaisiin tehtäviin tähtäämisestä huolimatta.

Ongelma koulutuskustannusten lukemista palkkaan verrattavaksi eduksi koskee ensisijaisesti korkeamman koulutuksen saaneita henkilöitä. Erityisesti huomiota on kiinnitetty MBA-koulutusohjelmiin, mutta eräiden arvioiden mukaan muukin koulutus saatetaan katsoa vastaavasti veronalaiseksi tuloksi. Jos etuus luetaan palkkaan verrattavaksi eduksi, aiheuttaa se koulutettavalle veroseuraamuksia. Tätä ongelmaa korostaa se, ettei etuudesta ole toimitettu ennakonpidätystä, koska kyse on eräällä tavalla luontaisuuritukselta. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että tällaiseen koulutukseen osallistuminen ei välttämättä tuota osallistujalle mitään välitöntä verotettavaksi kelpaavaa etua. Hyöty niin työnantajan kuin työntekijänkin kannalta syntyy todennäköisimmin siitä, että kehittynyt tai uusi ammattitaito tuottaa työnantajalle tuloa, jonka seurauksena nousevat verotettavat tulot niin työnantajalla kuin työntekijälläkin.

Ongelman ratkaisemiseksi on eräissä yhteyksissä esitetty poikkeuksetonta tuloverolain säännöstä, jonka nojalla veronalaisena tulona ei pidetä työnantajan maksamia ammatillisen jatkokoulutuksen kustannuksia ja verovelvolliselle myönnettävää poikkeuksetonta oikeutta vähentää ammatillisen jatkokoulutuksen kustannukset tulonhankkimisvähennyksenä. Tämän esityksen ongelma on, että se loisi koulutusta koskevan poikkeuksen verotuksen pääsääntöön elanto- ja tulonhankkimiskustannusten käsittelystä. Menettely saattaisi olla myös altis väärinkäytöksille.

4.2 Verotuskohtelua koskevat toimenpide-ehdotukset

Verohallinto pitää yksiselitteisen koulutusmenojen käsittelyä koskevan lainmuutoksen tai lain soveltamisohjeen antamista vaikeana varsinkin, kun samaakin tutkintoa voidaan eri tilanteissa käsitellä perustellusti eri tavalla sen mukaan, mikä koulutustausta ja millaiset aiemmat työtehtävät henkilöllä on. Indisio koulutusmenojen tulonhankkimiskustannusluonteesta syntyy kuitenkin vahvasti silloin, kun työnantaja on halukas maksamaan kustannukset. Tätäkään ei kuitenkaan voida pitää yksiselitteisenä tulkintaperusteena. Verohallinnon ohjeiden taustalla ei ole sellaista lainsäädäntöä, jonka muuttamisella voitaisiin asia ratkaista yksiselitteisesti. Elantokustannusten ja tulonhankkimiskustannusten välinen rajanveto on aina viime kädessä yksittäistapauksessa tapahtuvaa arviointia.

4.2.1 Ohjeen täsmentäminen

Verohallituksen ohjekirje koulutusmenojen käsittelystä henkilöverotuksessa (Dnro 15/32/2000) on vuodelta 2000. Sen jälkeen on korkein hallinto-oikeus julkaissut eräitä koulutusmenojen käsittelyä koskevia päätöksiä, jotka laajentavat palkansaajan saaman koulutuksen

verottomuutta. Tästä syystä verohallinnon tulisi uusia koulutusmenojen verokäsittelyä koskeva ohjeensa ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden uusimmat päätökset sekä se, että työnantajan maksamaa koulutusta voidaan yleensä pitää ensisijaisesti työnantajan intressissä tapahtuvana ja näin ollen työntekijälle tarpeellisen ammattitaidon säilyttämiseen ja ylläpitämiseen liittyvänä tai, ammattitaitoa lisäävänäkin, luonteeltaan tulonhankkimiskustannuksena.

Koulutuksella on yritysten kilpailukyvyn ylläpitämisen ja työelämän muutosten johdosta väistämättä tämä tarkoitus ja verotuskäytännön tulkinnan tulee tukea työnantajan pyrkimystä yritystoiminnan ja työllisyyden menestykselliseen ylläpitämiseen.

Ehdotus 28.

Verohallituksen ohje koulutusmenojen käsittelyssä henkilöverotuksessa tulee laatia sellaiseksi, että se ensisijaisesti ohjaa käsittelemään po. koulutuskustannuksia tulonhankkimiskustannuksina. Veronsaajat voivat reagoida virheellisinä pitämiinsä tapauksiin veroasiamiehen kautta. Näin menettely suosii kouluttautumista ja todistustaakka edun elantokustannusluonteesta siirtyy veronsaajalle.

Vastuu asiasta on ensisijaisesti verohallituksella.

4.2.2 Ennakkolausuntojen käytön lisääminen

Ehdotus 29.

Koulutuskustannusten verokäsittelystä on mahdollista saada verovirastolta ja keskusverolautakunnalta sitova ennakkolausunto. Tästä mahdollisuudesta on tiedotettava ja sen käyttöä lisättävä, jotta työnantajalle ja työntekijälle ei synny yllätyksellistä verotuskohtelua. Vaikka lausunnosta peritään maksuperustelain mukainen maksu, on sen kustannus suhteessa koulutuksen hintaan tai mahdollisiin vero- ja sosiaaliturvamaksuseuraamuksiin kuitenkin vähäinen. Viranomaisvastuu asiasta on ensisijaisesti verohallinnolla, erityisesti verohallituksella.



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

S 52 2 ni
ISSN 1458-8102

Helsinki 2003