

Selvitystoimeksianto aikuisopiskelun maksuista, aikuisopiskelun aikaisesta toimeentulosta ja koulutuksen verotuksesta

Väli­raportti

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:17

Selvitysmies Pentti Arajärvi

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar.

Selvitystoimeksianto aikuisopiskelun maksuista, aikuisopiskelun aikaisesta toimeentulosta ja koulutuksen verotuksesta

Väliraportti

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:17

Selvitysmies Pentti Arajärvi



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>

(Väliraporttia ei ole julkaistu painetussa muodossa)

ISBN 952-442-196-8 (pdf)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:17

Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti minut 15.1.2003 selvitysmieheksi laatimaan lisäselvityksiä ja ehdotuksia aikuisopiskelun maksujen kohtuullisena pitämisestä, kansalaisten tasavertaisista mahdollisuuksista hakeutua koulutukseen ja opintosetelikokeilun kokemusten huomioon ottamisesta mainituissa suhteissa, aikuisopiskelun aikaisten toimeentulojärjestelyjen kehittämiseksi riittävän tasoiseksi ja kannustaviksi sekä työnantajan kustantaman koulutuksen verokohtelun selvittämiseksi.

Ministeriö edellytti asiasta jätettäväksi väliraportin 15.4.2003 mennessä valtion vuoden 2004 talousarvioesityksen valmistelua silmällä pitäen.

Väliraportti seuraa oheisena. En ole siinä rajoittunut pelkästään toimeksiannon väliraporttia koskevaan rajoitukseen käsitellä valtion seuraavan talousarvioesitykseen liittyviä asioita, vaan myös loppuraporttia silmällä pitäen halunnut kiinnittää huomiota eräisiin kysymyksiin, joista keskusteleminen on mielestäni tarkoituksenmukaista. Eräät ehdotukset menevät myös yli varsinaisen toimeksiannon ja niillä on liittymäkohtia myös nuorisosaasteen koulutukseen.

Opetusministeriö asetti työni tueksi 13.2.2003 asiantuntijatyöryhmän. Asiantuntijatyöryhmä on pitänyt kaksi kokousta ja lisäksi sen jäsenet ovat kommentoineet kirjallisesti väliraporttiin sisältyviä ehdotuksia. Ehdotuksista vastaan kuitenkin kokonaisuudessaan itse.

Jätän kunnioittavasti väliraportin opetusministeriölle ja jatkan työskentelyä viimeistään 15.10.2003 jätettävää loppuraporttia silmällä pitäen.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2003

Pentti Arajärvi
Selvitysmies

Sisältö

| | |
|--|-----------|
| 1 Toimeksianto | 5 |
| 1.1 Väliraportin rakenne | 6 |
| 1.2 Näkökohtia väliraportin toimenpide-ehdotuksista | 7 |
| 2 Opiskelumaksuihin vaikuttaminen | 8 |
| 2.1 Toimeksiannon sisällöstä ja taustasta | 8 |
| 2.2 Nykytilan ongelmia | 11 |
| 2.3 Opiskelumaksujen kohtuullistaminen | 12 |
| 3 Opiskelun aikainen toimeentuloturva | 17 |
| 3.1 Toimeksiannon sisällöstä ja taustasta | 17 |
| 3.2 Perusoikeudet | 18 |
| 3.3 Toimeentuloetuudet | 19 |
| 3.3.1 Yleisiä näkökohtia | 19 |
| 3.3.2 Yleiset opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmät | 20 |
| 3.3.3 Työttömien opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmät | 22 |
| 3.4 Opiskelusta aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaminen | 23 |
| 3.4.1 Opiskelukustannusten korvaaminen | 24 |
| 3.4.2 Opiskelijan opiskelukustannusten alentaminen | 25 |
| 3.5 Toimenpide-ehdotukset | 26 |
| 4 Verotusjärjestelyt | 36 |
| 4.1 Toimeksiannon sisältö ja nykyisen verotuskäytännön perusta | 36 |
| 4.2 Toimenpide-ehdotukset | 37 |

1 Toimeksianto

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 opintosetelikokeilun 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 ali-edustettuja ryhmiä hankkimaan tarvitsemaansa koulutusta;
- 3) joita tarvitaan erityisesti työnantajan kustantaman pitkäkestoisen koulutuksen verotuksen selkiinntämiseksi niin, että kohtelu on yhtenäistä ja että työelämässä edellytettävien pätevyyksien 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 tulee kuitenkin jättää väliraportti opetusministeriölle 15.4.2003 mennessä.

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 Kairisalonen (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 metsätalo-

ustuottajain Keskusliitto MTK ry.), johtaja Martti Pallarin (Suomen Yrittäjät ry), puheenjohtaja Ville Marjomäen (Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö ry), toiminnanjohtaja Eeva-Inkeri Sireliuksen (Kansalais- ja työväenopistojen liitto), toiminnanjohtaja Heikki Sederlöfin (Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten liitto ry.), johtaja Ilkka Pirkasen (Koulutuksen järjestäjät ry), rehtori Keijo Virtasen (Yliopistojen rehtorien neuvosto), johtaja Juhani Rautiaisen (Yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten johtajien neuvosto), rehtori Timo Luopajarven (ARENE ry) ja pääsihteeri Matti Ropposen aikuiskoulutusneuvostosta. Opetusministeriön asiantuntijavirkamiehiksi ministeriö nimitti neuvotteleva virkamies Leena Koskisen ja johtaja Marita Savolan. Tukiryhmän hallinnollisena sihteerinä toimii hallitussihteeri Merja Leinonen opetusministeriöstä.

1.1 Väliraportin rakenne

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 muistiossa mainittuja ehdotuksia. Kutakin näistä on käsitelty erikseen. Toimeksiantoa on eritelty enemmän kunkin toimeksiannon alakohdan yhteydessä.

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 kustannukset käsitellään toimeentulon turvaamisen yhteydessä. Opiskelumaksujen yhteydessä käsitellään ne kustannukset, jotka aiheuttavat koulutuksen järjestäjälle painetta nostaa opiskelusta perittäviä maksuja. Samoin koulutuksen järjestäjän kustannusten aleneminen alentaa opiskelijalta perittävään maksuun kohdistuvaa painetta.

Opiskelumaksuihin vaikuttamisessa ja opiskelun aikaiseen toimeentuloturvaan 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. Sekä opiskelumaksuja että opiskelijan toimeentuloa on käsitelty erikseen nämä molemmat näkökohdat huomioon ottaen. Asetelma selviää oheisesta kuviosta.

| opiskelumaksut | opiskelijan toimeentulo |
|--|---|
| rahoitus oppilaitokselle valtion osuutena ja muina julkisina tai yksityisinä suoritteina | a) opintotuki ja muut toimeentuloetuudet b) opiskelijalle opiskelusta aiheutuvien kustannusten korvaaminen |
| oppilaitosten kustannusten alentaminen | opiskelijalle aiheutuvien kustannusten alentaminen |

Väliraportti noudattaa toimeksiantoa siten, että jokainen toimeksiannon osa on käsitelty erikseen. Luvussa 2 eritellään niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat opiskelumaksujen suuruuteen. Luvussa 2.3. 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 3.5. 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.

1.2 Näkökohtia väliraportin toimenpide-ehdotuksista

Toimeksianto edellyttää väliraportissa tehtäväksi ehdotuksia vuoden 2004 valtion talousarviota silmällä pitäen. Väliraportin laatiminen ja ajankohta perustuukin tähän näkökohtaan. Ehdotuksissa ei kuitenkaan ole rajoitettu valtion vuoden 2004 talousarvioehdotukseen tarkoitettuihin toimenpide-ehdotuksiin, vaan on esitetty huomattavan laajasti ehdotuksia, joilla voi olla vaikutuksia toimeksiannon mukaisiin näkökohtiin.

Syynä siihen, että raporttiin on otettu 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 ei edes pidetä välttämättä toteuttamiskelpoisina, on, että olen halunnut saada aikaan keskustelua ehdotuksista loppuraportin laatimista silmällä pitäen. Mukana on myös ehdotuksia, joilla ei ole välitöntä yhteyttä aikuiskoulutukseen. Ehdotukset lapsilisää koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta ovat kuitenkin sellaisia, että niiden toteuttaminen on tarkoituksenmukaista sekä nuoriso- että aikuiskoulutusta silmällä pitäen samanaikaisesti. Ehdotukset, jotka vaikuttavat nuorison kouluttautumiseen ovat myös ehkäiseviä luonteeltaan siten, että ne vähentävät tulevaa aikuiskoulutustarvetta tai luovat tulevaa aikuiskoulutusta silmällä pitäen koulutettaville mahdollisuuksia sellaiseen parempaan pohjakoulutukseen, joka antaa edellytyksiä myös menestykselliselle aikuiskoulutukselle. Ehkäisevä toiminta on aina halvempaa ja tehokkaampaa kuin jälkepäin tapahtuva ongelmien korjaaminen.

Ehdotusten yhteyteen on lisätty eräitä näkökohtia, jotka liittyvät toteuttamisaikatauluun. Tästä yhteydestä myös selviävät ne ehdotukset, jotka on tarkoitettu väliraporttia koskevan toimeksiannon mukaisesti toteutettavaksi valtion vuoden 2004 talousarvion yhteydessä.

Ehdotuksista aiheutuvien kustannusten laskenta on useassa tapauksessa hankalaa. Mitä nopeammin toteutettavaksi toimenpide-ehdotus on tarkoitettu, sitä tarkemmaksi on kuitenkin pyritty laatimaan alustava kustannusarvio, jonka lähtöolettamuksia voidaan korjata budjetin laadinnan yhteydessä. Samassa yhteydessä ehdotuksia voidaan myös tarkemmin muokata valtion talousarvion kehukset antamien mahdollisuuksien mukaisiksi. Pitkän aikavälin lisäselvityksiä vaativien toimenpiteiden kustannusten laskenta ei tässä vaiheessa ole ollut tarkoituksenmukaistakaan.

2 Opiskelumaksuihin vaikuttaminen

2.1 Toimeksiannon sisällöstä ja taustasta

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksella 24 tähdättiin 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 aikuiskoulutustyöryhmän ehdotus tältä osin on 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 tarkoituksenmukaisiin järjestelyihin 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 kohde-ryhmiä ovat ryhmät, joilla opintojen esteenä ovat liian korkeat kustannukset.”

Selvitystoimeksianto edellyttää yleisesti selvityksiä ja toimenpide-ehdotuksia aikuisopiskelusta perittävien maksujen pitämiseksi kohtuullisina. Toimeksianto korostaa myös tasa-vertaisia mahdollisuuksia hakeutua osaamista ja oppimisvalmiuksia parantavaan koulutukseen ja opintoihin. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksessa korostuu samoin kaikkien väestöryhmien taloudellinen mahdollisuus osallistua koulutukseen. Siinä

lisäksi korostetaan erityisesti niitä väestöryhmiä, joille opintomaksut muodostavat esteen koulutukseen pääsulle. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä kiinnittää huomiota myös koulutuksen rahoitusperustaan ja yleisperiaatteisiin kustannusvastuun jakamiseksi yksilön, työnantajan ja yhteiskunnan välillä. Huomiota kiinnitetään myös alakohtaisiin ratkaisuihin, kun edellytetään lisättäväksi eri henkilöstöryhmille suunnatun koulutuksen rahoittamista.

Toimeksianto edellyttää erityisesti aikuisten opintosetelikoekilun kokemusten huomiointia ottamista. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä kiinnittää huomiota samaan asiaan ja korostaa opintosetelien käyttämistä ensisijaisesti niihin ryhmiin, joilla opintojen esteenä ovat liian korkeat kustannukset.

Selvitystoimeksianto mainitsee nimenomaisesti seuraavat eri oppilaitosmuodot: vapaan sivistystyön oppilaitokset, lukiot, ammatilliset oppilaitokset ja aikuiskoulutuskeskukset, ammattikorkeakoulut 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.

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 niihin odotuksiin, joita hänellä on koulutuksesta joko kohonneen tulotason tai koulutuksesta saatavan aineettoman hyvinvoinnin kannalta. Muuttuva työelämä edellyttää myös sinällään täydennyskoulutusta. Myös motivaatio koulutukseen liittyy suoraan näihin odotuksiin. Ammatillisen ja osittain yleissivistävän koulutuksen odotukset liittyvät todennäköisesti useimmiten parantuneen työllistymisen ja sen kautta paranevan toimeentulon hankkimiseen. Näin ollen 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.

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

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 mainitun 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, ja erillisestä kokeesta, jossa osoitetaan lukion oppimäärä tai osaan siitä kuuluvien tietojen ja taitojen hallitseminen, maksu on 50,5 euroa. Ylioppilastutkinnosta peritään sen kustannuksia keskimäärin vastaava maksu.

Ammatillisen koulutuksen yksityisoppilaan maksu vastaa lukio-opiskelijan maksua. Samansuuruinen maksu peritään myös näyttötutkintona suoritettaviin ammatillisiin perustutkintoihin, ammattitutkintoihin ja erikoisammattitutkintoihin osallistuvalla henkilöltä. Ammatillisen aikuiskoulutuksen ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavassa koulutuksessa opiskelijalta voidaan periä maksu, joka on enintään 50 prosenttia opiskelijakohtaisesta kustannuksesta, joka on laskettu ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnan perusteella. Muusta ammatillisesta lisäkoulutuksesta voidaan periä maksu, joka on enintään 75 prosenttia mainitusta opiskelijaa kohden lasketusta kustannuksesta.

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 enintään tuhannen markan 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 ei peritä maksua. 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 periään 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 oppilaitosten maksuista ei ole säädetty. Näin ollen maksut määräytyvät periaatteessa todellisista kustannuksista, joista vähennetään oppilaitoksen saamat valtionosuudet ja muu rahoitus. Oppilaitoksilla on mahdollisuuksia jossain määrin säädellä eri oppisisältöjen hinnoittelua, mutta kokonaisuutena tulojen tulee kattaa vuotuiset kustannukset.

Opiskelijoilta perittävien maksujen kokonaisuus on varsin monimutkainen ja eräiltä osin sisäisesti ristiriitainen. Eräissä koulutusmuodoissa, lähinnä nuorisoon kohdistuvassa tutkintotavoitteisessa peruskoulutuksessa koulutus on maksutonta. Samoin maksuttomia ovat korkeakoulutasoiset perus- ja jatkotutkinnot. Yleensä muut maksut on määritelty oppilaitosmuoto tai koulutusaloittain siten, että maksu määräytyy kustannusten ja saadun rahoituksen erotuksena. Poikkeuksen yleislinjaan tekee työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, jossa koulutuksen maksuttomuus määritellään opiskelijakohtaisesti riippumatta koulutusmuodosta.

2.2 Nykytilan ongelmia

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. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa voidaan lainsäädännön nojalla periä kohtuullinen maksu (lukiolain 28 §, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 37 § ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 17 §). Maksujen kohtuullisuus on määritelty edellä mainitussa opetusministeriön asetuksessa määräprosentiksi laskennallisista oppilaskohtaisista kustannuksista.

Erikoistumisopintojen ja lisäkoulutuksen maksuja pidetään osin niin korkeana, että työnantajatkaan eivät halua niitä maksaa. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen täydennyskoulutuksen rahoituksessa vaarana on, 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.

Opintotietokokeilu, jossa on määritelty seteliin oikeutetuksi yli 60-vuotiaat, maahanmuuttajat ja työttömät ja koulutuksen sisällöksi tietoyhteiskuntavalmiudet, on kurssimaksun kattaessaan kannustanut aikuisopiskelijoita opiskelumahdollisuuden käyttämiseen.

Valtionapuratkaisut ja hintasubventiot vaikuttavat voimakkaasti eräisiin koulutusmuotoihin, joita käytetään myös henkilöstökoulutuksena. Samoin 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 vahvasti 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.

Markkinaehtoisen 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.

2.3 Opiskelumaksujen kohtuullistaminen

1) 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) lähtevät rahoitusperustan uusimisesta siitä, että vapaalle sivistystyölle luodaan 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. Suuntaviivaopintojen 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 oppilaitosmuodoittain erikseen. Erityiset avustukset voisivat perustua oppilaitosten tekemiin hakemuksiin ja opintosetelit niiden kokeiluissa saatuihin kokemuksiin.

Ehdotetuilla keinoilla ja määrittämällä suuntaviivaopinnot jo vuonna 2004 voidaan saavuttaa myös tämän selvitystoimeksiannon mukaisia tavoitteita. Varsinkin yksikköhintoihin tai suoritteisiin kohdistetulla sijoituksella voidaan parantaa käyttökustannusten valtionosuuden pienuudesta johtuvia ongelmia suuntaviivatavoitteeksi määritellyissä koulutuksen muodoissa. Näiksi koulutuksen muodoiksi tulee määritellä erityisesti ne hankkeet,

jotka lisäävät tasaveroisia mahdollisuuksia hakeutua osaamista ja oppimisvalmiuksia parantavaan koulutukseen ja opintoihin. 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. Näiden henkilöiden etsimiseksi on käytettävät erityisesti työvoimaviranomaisten asiantuntemusta ja työvoimahallinnon antamia mahdollisuuksia, joten erityisesti vapaan sivistystyön oppilaitosten ja työvoimaviranomaisten yhteistyö korostuu.

Työryhmä ei työssään ollut yksimielinen. Itse asiassa pääosa sen järjestöjä edustavista jäsenistä jätti eriävän mielipiteen, joka korosti kunkin edustaman oppilaitosmuodon erityispiirteiden huomioon ottamista. Jos kuitenkin tavoitteena on opiskelumaksujen alentaminen ja opintojen tarjoaminen tietylle väestöryhmälle, on taloudellisesti realistisinta pyrkiä suuntaamaan rahoitusta siten, että se tukee nimenomaan haluttua opetusta ja väestöryhmää. Kyseisen työryhmän ehdotuksilla saavutetaan vapaan sivistystyön osalta tämä tavoite. Selvitystoimeksiannossa mainitaan myös lukiot, ammatilliset oppilaitokset ja aikuiskoulutuskeskukset, ammattikorkeakoulut ja yliopistot tässä suhteessa. Näissä oppilaitoksissa järjestettävä tietoyhteiskunta-, sekä kansalais- ja oppimistaitoja vahvistavat opinnot eivät ole vastaavalla tavalla järjestettävissä suuntaviivoja korostamalla ja erityisvaltionosuutta suuntaamalla.

Ehdotuksen toteuttaminen on aloitettu vuonna 2003. Se etenee asiaa käsitelleen työryhmän ehdotusten pohjalta opetusministeriön virkatyönä. Kustannusten ja rahoituksen selvittäminen ovat osa tätä jatkotyötä.

2) Koulutuksen suunnattu rahoitus

Perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisen aikuiskoulutuksen eräissä koulutusmuodoissa käytetään menettelyä, jossa kohtuulliseksi maksuksi on määritelty määräprosentti opiskelijakohtaisesta keskimääräisestä oppilasta kohden lasketusta vuosikustannuksesta. Vastaavaa menettelyä voitaisiin käyttää missä hyvänsä koulutuksessa, jota halutaan erityisesti edistää tai muusta syystä säädellä koulutusmaksuja. Tällöin on käytettävissä periaatteessa kaksi järjestelmää, joko kyseiseen koulutuksen muotoon suunnataan erityistä resurssia kustannusten paremmaksi kattamiseksi tai oppilaitoksen on kyseistä koulutusta järjestääkseen osoitettava varat tarvittaessa muusta koulutuksesta. Järjestelmä on saman tapainen suuntaviivatavoitteita toteuttavan menettelyn kanssa. Lähtökohtana on kuitenkin oppilaan kustannusten säätely.

- a) Jos kyseisen alan koulutusta pidetään erityisen tärkeänä, voidaan määritellä kyseisen koulutuksen kohtuulliseksi kustannukseksi xx prosenttia kyseisen koulutuksen järjestämisen keskimääräisistä oppilaskohtaisista kustannuksista. Jäljellä olevaan koulutuskustannukseen käytetään esimerkiksi oppilaitoksen normaalia yksikköhintapohjaista valtionosuutta sekä erityisesti suunnattua lisärahoitusta. Tällöin on soveliaalle viranomaiselle (lääninhallitus, työvoima- ja elinkeinokeskus, työnantajana toimiva julkisyhteisö) osoitettava erityistä rahoitusta loppukustannusten kattamiseksi.
- b) Heikommin ohjaava ja mahdollisesti sellaiseen tilanteeseen johtava menettely, ettei kyseinen koulutus lainkaan toteudu on se, että oppilaitos oikeutetaan perimään enintään säädetyt suuruinen oppilasmaksu halutun koulutuksen keskimääräisistä oppilaskohtaisista kustannuksista. Tällöin koulutuksen järjestäjän on hankittava rahoitus esimerkiksi suuntaamalla kyseiseen tarkoitukseen muuta käytettävissään olevaa rahoitusta. Muun koulutuksen to-

teuttamiseen jää näin ollen vähemmän rahoitusta eikä koulutuksen toteuttaminen ole koulutuksen järjestäjän kannalta välttämättä kovin houkuttelevaa.

Kyseiset järjestelyt soveltuvat mihin hyvänsä nykyisin vapaasti hinnoiteltuun koulutukseen. Näin ollen menettely on käytettävissä vapaan sivistystyön järjestämässä koulutuksessa sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen järjestämässä täydennys- ja lisäkoulutuksessa, jos viimeksi mainittujen osalta katsotaan voitavan luopua täydellisestä koulutusmaksuilla tapahtuvasta rahoitusjärjestelystä erityisesti valittujen opintokokonaisuuksien osalta.

Järjestelmän käyttökelpoisuutta pyritään tarkentamaan tämän selvitystyön loppuraportissa. Varsinaisia päätöksiä voidaan tehdä vuoden 2004 aikana. Asia kuuluu opetusministeriön toimialaan.

3) Korkeakouluopetuksen lisäkoulutus

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lisäkoulutuksen täysi markkinaehtoisuus perustuu aikanaan tehtyyn linjaratkaisuun, jolla pyrittiin tutkintotavoitteisen koulutuksen maksuttomuuteen ja muun koulutuksen omakustanteisuuteen. Järjestely näyttää kuitenkin epäonnistuneen, koska nämä koulutusmuodot eivät kykene järjestämään sellaisilla kustannuksilla koulutusta, jonka rahoittamiseen työnantajat olisivat valmiita. Lisäksi eräiltä osin yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen järjestämä koulutus on kilpailutilanteessa tuetun koulutuksen kanssa. Tältä osin on pohdittava uudelleen täyden markkinaehtoisuuden tarkoituksenmukaisuus ja ainakin koulutuskokonaisuuskohtaisesti kohdassa 2 esitetyn mukaisesti voitava luopua täydestä markkinaehtoisuudesta ja käyttää muuta rahoitusta. Erityisesti olisi selvitettävä pitkien ja lyhyiden kurssien tarkoituksenmukainen käsittely. Avoimen yliopiston tilanne sikäli epäselvä, että muodollisesti avoimen yliopiston opetuksesta ei peritä maksuja, mutta tosiasiallisesti maksuja peritään rekisteröitäessä suoritusta osaksi tutkintoa.

Muun rahoituksen käyttäminen on tarkoituksenmukaista erityisesti myös niissä tilanteissa, joissa julkisella vallalla on täydennyskoulutusvelvoitteita. Esimerkiksi kansallisen terveysprojektin jatkovalmistelusta on valtioneuvosto tehnyt 11.4. 2002 täydennyskoulutusta koskevan periaatepäätöksen, joka edellyttää 3–10 päivän täydennyskoulutusta vuosittain terveydenhuollon henkilöstölle. Julkisyhteisöjen täydennyskoulutus voidaan rahoittaa työnantajan varoilla tai koulutuksen järjestäjän varoilla.

Järjestelmän käyttökelpoisuutta pyritään tarkentamaan tämän selvitystyön loppuraportissa. Varsinaisia päätöksiä voidaan tehdä vuoden 2004 aikaa. Asia kuuluu opetusministeriön toimialaan.

4) Opintosetelit

Opintosetelikokeilut on suunnattu erityisesti puuttuvaan tietotekniikkaan ja kohderyhminä ovat olleet erityisesti eläkeläiset, maahanmuuttajat ja työttömät. Painopistettä on pyritty laajentamaan koskemaan myös maahanmuuttajien kielenopetusta sekä eräitä pitempikes- toisia koulutuksen muotoja.

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 voidaan edel-

leen käyttää erityisesti vapaan sivistystyön suuntaviivojen mukaisten opintojen rahoittamiseen.

Opintosetelien käytännön vaikutusten kannalta on syytä eritellä niiden kysyntä- ja tarjontafunktio. Jos halutaan korostaa erityisesti opintosetelien käyttäjän omaa valinnanvapautta ja arviointia siitä, mikä koulutus häntä kiinnostaa ja mikä on hyödyllistä, tulee opintosetelin liikkua koulutettavan mukana. Tällöin korostuu erityisesti sen määrittely, minkä opintojen rahoittamiseen opintoseteliä voi käyttää, jotta opintosetelillä on tavoitellut koulutuspoliittiset vaikutukset. Jos taas opintoseteli toteutetaan myöntämällä tavoiteltua koulutusta antavalle oppilaitokselle lisärahoitus sen johdosta, että oppilaitoksessa on tavoiteltuun kohderyhmään kuuluva opiskelija, korostuu opiskelijakohtainen määrittely. Tässä järjestelmässä ei opiskelija välttämättä edes itse tiedä tuoneensa oppilaitokselle erityisrahoitusta. Järjestelmän avoimuuden kannalta olisi kuitenkin tärkeää korostaa molempia näkökohtia. Opiskelijalla voi ja tulee olla tieto siitä, että hän voi valita opiskelualansa ja oppilaitoksensa tietystä ryhmästä, mutta vastaavasti oppilaitoksella tulee olla mahdollisuus aktiivisesti tarjota opintoja myös niille ryhmille, jotka käyttävät opintoseteliä.

Opintoseteleillä voi olla erityistä merkitystä yrittäjien kouluttautumisessa. Pienyrittäjällä ei yleensä ole merkittäviä taloudellisia mahdollisuuksia eikä työnantajaan rinnastuvaa rahoittajaa opinnoilleen. Yrittäjän koulutuskustannukset ovat kuitenkin yritykselle itselleen 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.

Opintosetelien käytön toinen ulottuvuus on se, mihin koulutukseen sitä voidaan käyttää. Nykyinen käyttö on painottunut erityisesti tietoyhteiskuntakoulutukseen ja maahanmuuttajien kannalta merkitykselliseen koulutukseen. Koulutuksen laajentaminen esimerkiksi vapaan sivistystyön suuntaviivojen mukaisten opintojen rahoittamiseen ja pitempikestoiseen koulutukseen edellyttää näin rahoitettavan koulutuksen määrittelyä. Kyse on ensisijaisesti koulutus- ja yhteiskuntapoliittisesta valinnasta. Tällaisen koulutuksen tulee tukea erityisesti vähäisen koulutuksen saaneiden työttömien ja työttömyysuhan alaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä. Jos opintosetelit laajennetaan koskemaan yrittäjiä, voisivat tarkoituksenmukaisia opintoseteleillä rahoitettavia koulutuskokonaisuuksia olla yritystoiminnan perustamiseen ja varsinkin ylläpitämiseen liittyvien teknisten ja hallinnollisten sekä verotukseen liittyvien tietojen ja taitojen parantaminen. Maatalousyrittäjien koulutuksessa voisi olla tarkoituksenmukaista vahvistaa maaseudun sivuelinkeinojen ja niiden markkinoinnin osaamista. Samoin itse maatalousyrittämisen laadun kohotus tai tuotantosuunnan vahvistamiseen liittyvä koulutus voisi olla tarkoituksenmukaista. Maatalousyrittäjien koulutuksen suuntaus on myös maatalouspoliittinen linjavalinta ja koulutuksen tukimuodot on sovittava yhteen maatalousyrittäjien muun koulutuksen tukemisen, kuten maatalousyrittäjien opintorahan kanssa.

Opintosetelikokeilua jatketaan vuonna 2003 osittain sitä uudistaen kokeilun yhteydessä laadittujen toimintalinjojen mukaisesti. Varsinaiset päätökset opintosetelijärjestelmästä tehdään vuoden 2004 aikana. Järjestelmän käyttökelpoisuutta pyritään tarkentamaan tämän selvitystyön loppuraportissa. Tässä yhteydessä on tarkoitus tarkastella opintosetelijärjestelmää laajemmin ja periaatteellisemmin osana aikuiskoulutuksen koulutuspolitiikan ohjausmenettelyjä ja rahoitusta. Kuluvan vuoden rahoitukseen käytetään valtion talousarviossa

tarkoitukseen varattua rahoitusta ja varaudutaan kokeilun jatkamiseen vuonna 2004. Asia kuuluu pääasiassa opetusministeriölle.

5) 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 kehittymiseen.

Koulutusrahastosta voitaisiin ajatella myönnettävän lainoja 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.

Rahaston toimialaa pitäisi laajentaa siten, että se voisi myöntää soveliaalla tavalla henkilöstökoulutuksen tarpeisiin lainoja. Koulutusrahaston tehtävän tällaisesta laajentamisesta, lainoitukseseen käytettävästä pääomasta, lainojen ehdoista ja niistä yrityksistä, joille lainoja voidaan myöntää ja niistä koulutuksen muodoista, joita voidaan lainoittaa, on sovittava työmarkkinaosapuolten kesken. Lainojen rahoitus voisi tapahtua Työttömyysvakuutusrahastosta samoin kuin Koulutusrahaston muukin rahoitus. Erikseen olisi myös harkittava se, lainaako Työttömyysvakuutusrahasto lainoitukseseen tarvittavat pääomat Koulutusrahastolle vai myönnetäänkö varat Koulutusrahastolle, jolloin ajan myötä sille kertyy lainoitukseseen tarvittava pääoma, kun yritykset lyhentävät lainojaan. Myös palkkasummaan perustuva vuotuinen rahoitus on periaatteessa mahdollinen.

Koulutusrahasto 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.

3 Opiskelun aikainen toimeentuloturva

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

3.1 Toimeksiannon sisällöstä ja taustasta

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotus 25 käsitteli erityisesti opintojen aikaisesta 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 kohdejoukolla 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 esitettyllä 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 sängen 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 järjestelmä, jolla oppilaitoksille myönnetään tähän tarkoitukseen 12 miljoonaa euroa. Avustusta voidaan myöntää ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon sekä tietokoneen ajokortin suorittamiseen tähtäävään koulutukseen ja tutkintotilaisuuksiin. Määrärahaa voidaan käyttää myös tukitoimiin, opiskelunvalmiuksia parantaviin sekä opintoihin hakeutumista edistäviin toimiin.

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

3.2 Perusoikeudet

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 mahdollisuudesta saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä muodostaa julkiselle vallalle lailla tarkemmin säädettyä velvoitteen mm. toimeentulon järjestämiseen esimerkiksi aikuiskoulutuksen ja myös muun itsensä kehittämisen aikana. Etuuksien on oltava kattavia siten, että varattomuus ei saa estää ketään osallistumasta koulutukseen. Perustuslain 18 §:n 2 momentti edellyttää lailla säädettyä oikeudesta työllistävään koulutukseen. Säännös ei sinänsä sisällä toimeentulon elementtiä. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan on lailla taattava työttömyyden aikana perustoimeentulon turva jokaiselle. Työllistävään koulutukseen kuuluvat toimeentuloetudet 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 varattomuusperiaatteen perusteella.

Työttömälle annettavan koulutuksen aikana syntyy perustuslain 18.2 ja 19.2 §:n perusteella vaatimus taata perustoimeentulon turva. Säännöksen perusteella ei turvan taso ole

yksioikoisesti määriteltävissä, vaan 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 tekemiseksi 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.

Toimeentuloturvan 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 tarkoitettut etuudet myös esimerkiksi asumiskustannuksiin yleisesti myönnettävät tuet, kustannusten alentamiseen pyrkivät palvelut sekä erilaisiin koulutuksen aikaisiin kustannuksiin suunnatut tuet.

Koulutuksen aikaisten toimeentuloetuuksien ajallinen kesto vastaa luontevasti opiskelun kestoja. 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 kestoja. 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.

3.3 Toimeentuloetuudet

3.3.1 Yleisiä näkökohtia

Opiskelun aikaisen toimeentulon järjestämiseen tulee soveltaa eräitä periaatteita. Yleensä 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 vastaava passiivietuus. Vakuutusphojaisten, 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 veroratkaisut 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 toimeentu-

loetuuden 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 kvalifikaation nousu, muodostuu yleensä myös ongelmia verotuksessa. Edelleen omaksi ryhmäkseen voidaan erottaa harrastusluonteinen vapaa-ajalla tapahtuva kouluttautuminen, johon ei liity varsinaisia koulutuksen kannalta työelämään tähtääviä tavoitteita. Opintojen aikaisen tuen tarve korostuu päätoimisilla opiskelijoilla verrattuna sivutoimisiin tai työn ohella tapahtuvaan opiskeluun. Niissä on useammin kyse opiskelusta aiheutuvien kustannusten alentamisesta.

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 annettuun asetukseen. Työttömille myönnettäviä koulutuksen aikaisen toimeentulojärjestelmiä ovat julkisesta työvoimapalvelusta 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 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 kestoaltaan koulutuksen kestoa tai ainakin työttömyysturvan kestoa.

3.3.2 Yleiset opiskelun aikaisen 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 olleille henkilöille.

Opintotuen ja aikuiskoulutustuen on oltava siten kattavia, että tuen saamisedellytykset täyttävälle syntyy yhtäläinen 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 väliinpuotoajaongelma 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 opintotukilaisissa 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 250 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. Eräiltä osin opintolainan saaminen on riippumaton opintorahan saamisesta, mikä yleensä on edellytyksenä opintolainan valtiontakaukselle.

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. Yrittäjille 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 440 euroa. Palkan perusteella maksettava ansio-osa kertyy 2700 euron kuukausiansioon saakka 20 prosentin ja sen jälkeen 15 prosentin mukaan palkasta. Aikuiskoulutustuen saaja voi saada hakemuksesta opintolainan valtiontakauksen. Perusosa on päätetty korottaa 500:ksi euroksi 1.1.2004. 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 päätönsä varten velvollisuus ottaa yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittä-

jien eläkelain mukainen vakuutus. Yrittäjän aikuiskoulutustuki on aina perusosan suuruinen.

Aikuiskoulutustuen erikoisuus on mahdollisuus käyttää tukea ikään kuin etukäteen. Aikuiskoulutustuki on tästä syystä myös ainutkertainen eikä tukikuukausia voida käyttää uudestaan. Tuella on selvää investointiluonnetta. Selvää investointiluonnetta on myös opintotuella. Näiden etuuksien osana onkin mahdollisuus saada opintolainan valtioneuvoston takauksella.

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 1682 euroa. Tukikelpoista koulutusta on ammatillinen koulutus, joka tähtää hakijan ammattitaidon kehittämiseen tai tuotannon monipuolistamiseen. Myös maatalouteen liittyvään muun yritystoiminnan koulutukseen voi saada tukea. Tuen lainsäädännöllinen rakenne ei näytä täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta yksilön oikeuksien perusteiden säätämisestä lailla.

3.3.3 Työttömien opiskelunaikaisen toimeentulon järjestelmät

Työttömille myönnettäviä tai työttömyyteen liittyviä koulutuksen aikaisen toimeentulon tukijärjestelmistä koulutustuen saamiseksi vastaavat työttömyyspäivärahan saamiseksi. Tuki maksetaan koulutuksen ajalta, ei kuitenkaan koulutusjaksojen väliseltä ajalta. Työmarkkinatuen saamiseksi ovat samat koulutuksessa ja työttömänä. Omaehtoisen opiskelun tukea varten myönnettävä koulutuspäiväraha edellyttää paitsi työttömyyttä tai työttömyysuhkaa myös aiempaa työssäoloa.

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 tai hän siirtyy työttömyysturvan 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 opiskellessa 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.

Koulutustukena voidaan maksaa myös työttömyysturvalain mukaista työmarkkinatukea. Työmarkkinatukea voivat saada henkilöt, jotka eivät täytä työttömyysturvan työssäoloehtoita tai joiden oikeus työttömyyspäivärahaan on päätynyt enimmäisajan täyttymisen vuoksi. Työttömän työmarkkinatuessa sovelletaan lisäksi tarveharkintaa, jossa työmarkki-

natuen määrä sovitetaan yhteen työttömän muiden tulojen ja hänen puolisonsa tulojen kanssa. Työmarkkinatukeen ei kuitenkaan sovelleta tarveharkintaa silloin, kun henkilö osallistuu julkisesta työvoimapalvelusta 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 ja kuntouttavat 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 voi saada ilman tarveharkintaa, jos koulutus on julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua koulutusta. Koulutuspäivärahan voi saada ansio-osaltaan korotettuna eikä korotettuun osuuteen sovelleta 150 päivän enimmäissääntöä. Koulutuspäivärahan tuki kouluttautumiselle on vähäisempää kuin koulutustuen tuki. Etuuden kesto on rajoitettu ja työmarkkinatukea saavalle maksettavaan koulutuspäivärahaan saatetaan soveltaa tarveharkintaa. Työttömyysturvaan nähden etuutta tuova elementti on korotetun ansio-osan maksaminen 150 päivän enimmäiskestosta riippumatta.

Kun työttömyyden ja sen myötä myös työttömyyden aikaisen koulutuksen tuen tason on oltava perustoimeentulon turvan suuruinen, tulee tämä näkökohta arvioitavaksi lähinnä työmarkkinatuen tason kautta. Muut koulutuksen aikaiset tuet ovat tasoltaan vähintään tämän 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. Koulutustuessa tätä näkökohtaa ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa huomioon, koska työmarkkinatuki maksetaan silloin aina täysimääräisenä.

3.4 Opiskelusta aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaminen

Opiskelun aikaista toimentuloa voidaan tukea myös muilla etuuksilla, kustannusten korvauksilla ja palveluilla sekä veroratkaisuilla. Yleisiä etuuksia, kuten asumistukea tai lapsi-

lisää, joita voi saada samanaikaisesti minkä muun hyvänsä sosiaalietauden 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 tällainen elementti, jossa korvataan opiskelusta opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Toisen vaikuttamisen tapa on luontaisuuorituksen tarjoaminen useimmiten palveluna.

3.4.1 Opiskelukustannusten korvaaminen

Varsinaisia opiskelun aikaisia kustannusten korvauksia ovat Kansaneläkelaitoksen lukio-koulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoille myöntämä koulumatkatuki sekä työvoimapoliittiseen 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.

Oppisopimuskoulutuksen opintososiaalisista eduista on erilliset määräykset. Oppisopimusajalta opiskelija saa yleensä palkkaa, joten opintososiaaliset edut koskevat vain tietopuoleisia opintoja. Asiasta annetun opetusministeriön päätöksen (1130/2001) mukaan opiskelijalle maksetaan ansionmenetyksen korvausta, perhevustusta, 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 perhevustuksen 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. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen sisäoppilaitosmuotoisessa koulutuksessa valtionosuusjärjestelmällä tuetaan ruokailun ja asumisen järjestävää koulutuksen järjestäjää samalla tavalla kuin perusopetuksessa.

3.4.2 Opiskelijan opiskelukustannusten alentaminen

Opiskelua tuetaan koulutuksen maksuttomuudella, kouluruokailulla ja terveydenhuollolla. Näitä menettelyjä sovelletaan etupäässä nuorisoasteen ammatillisessa perustutkinnossa ja lukiokoulutuksessa. Periaatteellista estettä niiden laajentamiseen muuhunkin koulutukseen ei ole. Periaatteessa käytettävissä on myös opiskeluvälineiden, 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 kuitenkin lähinnä luvussa 2 käsiteltyihin 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 selvittämällä saatu hyöty verrattuna summaarisempaan menettelyyn on taloudellisesti perusteltua.

Oppikirjat ja opiskelutarvikkeet ovat työvoimapoliittisessa 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 ateria. Sisäoppilaitosmuotoisessa ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa 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 5 vuotta, kun hän suorittaa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun näyttötutkinnon.

Varsinaiset maksuttomat palvelut, kuten maksuton ruokailu ja terveydenhuolto, ovat käytössä oikeastaan vain perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa. Opiskeluvälineiden maksuttomuus puolestaan on käytössä vain perusopetuksessa ja työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa. Näiden tukimuotojen käytön laajentamista ja tason nostamista kannattaa pohtia vaihtoehtona toimeentuloetuuksien tason ja saamisedellytysten muuttamiselle.

3.5 Toimenpide-ehdotukset

1) Koulutuspäivärahan tarveharkinnan poistaminen

Työmarkkinatukena maksettuaan koulutuspäivärahaan sovelletaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan tarveharkintaa lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa koulutus on työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta. Vuoden 2002 loppuun voimassa olleen lainsäädännössä työttömien omaehtoisen opiskelun tuessa ei koulutuspäivärahaan tarveharkintaa sovellettu. Kyse on ilmeisesti lainsäädännön antamisen yhteydessä tapahtuneesta lapsuksesta, joka olisi kiireellisesti korjattava. Ainakaan asiaa koskevan hallituksen esityksen perusteluista tai muista asiakirjoista ei ilmene, että olisi tavoiteltu tarveharkinnan tuomista koulutuspäivärahaan. Kyseessä on vähäinen muutos työttömyysturvalakiin.

Työttömyysturvalain muutos tulee toteuttaa vuoden 2003 keväällä taannehtivasti vuoden alusta. Toteutus ei vaadi sellaisia kustannuksia, joihin ei olisi varauduttu. Asia kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

2) Aikuiskoulutustuen kehittäminen

Työmarkkinaosapuolten kesken on sovittu ja valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen, että aikuiskoulutustuen perusosaa korotetaan 500 euroon kuukaudessa säilyttäen ansioosan laskentajärjestelmän. Lisäksi aikuiskoulutustukea koskevaan lakiin tulisi tehdä eräitä teknisiä korjauksia, jotka voidaan toteuttaa samassa yhteydessä.

Asiasta on valtioneuvoston periaatepäätös, jonka yhteydessä myös rahoitus on päätetty. Toimenpide voidaan toteuttaa kolmikantaisesti sovitulla tavalla vuoden 2004 alusta. Asia kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle.

3) Opintotuen lainankäytön edistäminen

Opiskelijat eivät käytä opintolainaa. Opintorahan alhainen taso johtaa puolestaan siihen, että opiskelijat ovat laajasti työssä ja tämä venyttää opintoja. Kansantaloudellisesti opiskelijat täyttävät niitä työpaikkoja, jotka paremmin soveltuisivat vähemmän koulutetuille ja toisaalta jättävät käyttämättä tai käyttävät huomattavasti myöhemmin ne tiedot ja taidot, joita koulutus tuottaa. Yhteiskunnan kannalta koulutusinvestoinnit ovat pitkään tuottamattomia. Opintolainojen käyttämättömyyden yhtenä syynä pidetään niiden korkojen sitomista markkinakorkoon. Vaikka markkinakorot ovat historiallisesti poikkeuksellisen alhaalla ja näyttää siltä, ettei korkotaso ennustettavissa olevana aikana voimakkaasti nousekaan, on lainojen käyttö siitä huolimatta vähäistä. Ratkaisuna opintojen aikaisen toimeentulon parantamiseen, opiskeluaikaisen työssäolon vähentämiseen ja valmistumisen nopeuttamiseen olisi rohkaista opintolainan käyttöön työssäolon vaihtoehtona.

Opintorahan enimmäiskesto on nykyisin rajattu ammatillisessa koulutuksessa ja lukio-koulutuksessa opintojen enimmäisaikaan. Ylemmissä korkeakoulututkinnoissa, joissa työssäkäynnistä johtuva opiskelujen viivästymisen ongelma on suurin, tukikuukausien enimmäismäärä on arvioitu opiskeluaika lisätynä joillakin tukikuukausilla. Aiemmin on tehty esityksiä, että opintonsa nopeammin loppuunsaattavat voisivat käyttää tukikuukausia kaksinkertaisesti tai opiskelun nopeasti loppuunsaattamisesta myönnettäisiin stipendiluo- teinen palkkio.

Tämän esityksen tavoitteena on lisätä opintolainan käyttöä siten, että työssäolokuukau- det vähenevät. Tavoite pyritään saavuttamaan mahdollisuuksien mukaan siten, ettei se anna mahdollisuuksia spekulatioille, että se palkitsee suunnitellussa opiskeluajassa tai tätä nopeammin opiskelevat ja ettei järjestelmä kuitenkaan estä opiskelua opintotuella sil- loin, jos tavoitellussa opiskeluajassa ei tutkintoa saavuta.

Ehdotuksen perusrakenne on se, että suurin piirtein tavoitellussa opiskeluajassa opin- tonsa suorittavien opintolainoista valtio maksaa ikään kuin korvauksena säästyneistä opin- torahoista ainakin osan opintolainasta. Järjestelmää voidaan soveltaa ainakin ylempiin korkeakoulututkintoihin. Sen sijaan järjestelmää ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmu- kaista käyttää lukiokoulutukseen eikä toisen asteen ammatilliseen koulutukseen. Näissä koulutusmuodoissa tuki on rajattu opiskelun enimmäiskeston mukaiseksi, lainaa käytetään nykyisinkin vähän eikä opiskelua varsinkaan ammatillisen perustutkinnon suorittamisessa voi juurikaan nopeuttaa. Menettelyä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista käyttää muussa kuin perustutkintotavoitteisessa koulutuksessa, joten ne muut koulutuksen muodot, joihin opintolainaa voidaan käyttää, jäävät myös ehdotuksen ulkopuolelle.

Ehdotuksen perusratkaisu on, että henkilö voi saada käytettäväkseen opintolainan ly- hennykseen sellaisen laskennallisen opintorahan määrän, joka määräytyy opintorahan enimmäismäärän ja tosiasiallisesti opiskeluun käytettyjen kuukausien määrän erotuksen perusteella. Tarkemmin tulisi kuitenkin selvittää se, onko tarkoituksenmukaista käyttää opintorahakuukausien enimmäismäärää (55) vai jotain tätä alemmaa opintorahakuukausien määrää vähennettävänä. Joka tapauksessa tarkoituksenmukainen vähentäjä on todelliset opiskelukuukaudet, eivät tosiasiasa käytetyt tukikuukaudet. Jos vähentäjänä olisivat tosi- asialliset tukikuukaudet, ei tavoite opiskeluajan lyhentämisestä toteutuisi vastaavassa mää- rin. Erotuksena oleva kuukausimäärä kerrottuna kuukausittaisella opintorahan määrällä on se summa, jolla tutkinnon suorittamisen jälkeen voitaisiin lyhentää asianomaisen henkilön opintolainaa, kuitenkin enintään lainan määrä. Henkilöllä edellytettäisiin myös olevan vähintään kuuden kuukauden lainamäärää vastaava kokonaislainamäärä, jottei opintojen loppuvaiheessa voisi spekulatiivisesti ottaa lainaa, kun on nähtävissä, että syntyy tätä kaut- ta korvattavaa opiskelulainaa. Valtion takaaman opintolainan määrä on 220 tai 160 euroa kuukaudessa. Täysi-ikäisten itsenäisesti asuvien opiskelijoiden opintoraha vastaa suurin piirtein tätä, joten laina voisi lyhentyä tuntuvastikin.

Järjestelmä aiheuttaa jossain määrin uutta selvitystarvetta, koska henkilön tosiasialliset opiskelukuukaudet tulivat selvitettäväksi. Järjestelmä edellyttää Kansaneläkelaitokselle tehtävää hakemusta, jossa luotettavalla tavalla selvitetään tosiasialliset opiskelukuukaudet ja valtion takaamien opintolainojen määrä. Tosiasiallisten opiskelukuukausien laskennassa tulisi ottaa huomioon ne tilanteet, joissa opiskelija on perustellusta syystä keskeyttänyt opintonsa. Tärkeimmät näistä ovat todennäköisesti sairaus, äitiys ja asevelvollisuuden suorittaminen.

Järjestelmän kustannusten laskenta on suhteellisen vaikeaa. Jo nyt huomattava määrä opiskelijoista suorittaa tutkintonsa tavoitellussa ajassa tai ainakin käyttää opintotukikuu- kausia enintään korkeakoulututkintojen tavoitellun enimmäisajan. Tästä syystä lainatuen

laskennassa tulisi yleensä tavoitella sellaista opintojen kestoajaa, joka jonkin verran alittaa tavoitellun opintojen keston. Kun laskentaperusteena kuitenkin on todellinen opiskeluaika, ei opiskelija voi spekulatiivisesti käyttää hyväkseen sitä tilannetta, jossa hän voi käyttää muuta rahoitusta kuin opintorahaa ja -lainaa opintojen aikaisen toimeentulon järjestämiseen. Jonkin verran kustannuksia aiheutuisi niistä opiskelijoista, jotka joka tapauksessa valmistuisivat nopeasti. Toisaalta jos järjestelmä rohkaisee lainan käyttöön ja sitä kautta nopeuttaa opiskelua, säästö vastaa käyttämättä jääviä opintorahoja. Tuki suuntautuu tavoitteen saavuttaville opiskelijoille, mutta pitkittyvät opiskeluajat ja sen seurauksena kasvavat opintolainat eivät pääse tuen piiriin. Tätä voi pitää epäkohtana, mutta tavoite on nimenomaan tukeakin nopeasti opiskelevia ja rohkaista nopeaan opiskeluun.

Yhdeksi ongelmaksi nousee todennäköisesti tutkintojen erilaisuus. Tutkinnot voi käytännössä suorittaa kovin erilaisella vauhdilla ja joissakin tapauksissa tutkintojen rakenne ei anna mahdollisuutta nopeampaan opiskelutahtiin. Toisaalta näissä tapauksissa on myös selvitettävä, mitä merkitsee tutkintovauhdista putoaminen. Jos opiskelu on kovin koulu- maista, ei nopeuttaminen ehkä ole mahdollista mutta silloin opiskelutahdin hidastaminen merkinnee esim. putoamista seuraavalle vuosikurssille ja on erityisen ongelmallista myös koulutuksen järjestäjän, yhteiskunnan kannalta. Tällaista menettelyä ei myöskään tule suosia. Opintojen erilaisuuden mittaaminen ei voi olla kovin tarkkaa, vaan samalla tavalla kuin tukikuukausien enimmäismäärä on suhteellisen summittaisesti asetettu, tulee asettaa myös tutkintojen tavoitellut kestot. Perustellut erot voidaan ottaa huomioon samaan tapaan kuin ne otetaan huomioon tukikuukausien enimmäismäärissä.

Järjestelmän soveltaminen alempiin korkeakoulututkintoihin ja ammattikorkeakoulu- tutkintoihin saattaa olla hankalaa ja joissain tapauksissa epätarkoituksenmukaista. Menettelyn soveltuvuus näihin tutkintoihin tulee selvittää erikseen. Mikäli opiskeluaikojen venyminen on luonteeltaan samantapainen kuin ylemmissä korkeakoulututkinnoissa, tulee järjestelmää soveltaa laajemmin korkeakoulututkinnoissa ainakin siinä tapauksessa, että kokemukset ylemmistä korkeakoulututkinnoista ovat hyviä ja kysymys on vain säännösten rakentamisesta ammattikorkeakouluihin tai joillekin ammattikorkeakoulujen linjoille.

Ehdotus on periaatteessa toteutettavissa varsin nopeastikin. Yksityiskohtien hiominen saattaa kuitenkin edellyttää valmisteluaikaa. Kustannusten laskenta ei ole ollut mahdollista käytettävissä olleessa aikataulussa. Ehdotusta on tarkoitus tarkentaa selvitystyön loppuraportissa. Tällöin tarvittavat jatkoselvitykset ja päätökset voidaan tehdä vuoden 2004 aikana. Asia kuuluu opetusministeriön ja Kansaneläkelaitoksen toimialaan.

Aikuiskoulutustuen järjestelmään sisältyy opintotukea vastaava mahdollisuus saada valtion takaamaa opintotukea samoin menettelyin kuin opintotukijärjestelmässä. Tässä järjestelmässä ei ole vastaavaa tarvetta rohkaista opintolainan käyttämiseen opiskelijan nopeuttamiseksi. Aikuiskoulutustuki on työmarkkinaosapuolten luoma ja rahoittama järjestelmä, jonka uudistamisen seuranta on meneillään. Opiskelijat ovat yleensä perheellisiä ja heillä on hyvä motivaatio valmistua nopeasti. Asia ei edellyttäne toimenpiteitä.

4) 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 varois-

ta. Korkokatto tulisi asettaa ainakin pari prosenttia nykyisen korkotason yläpuolelle. Korkotaso voidaan sitoa myös 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.

Ehdotusta voidaan tarkentaa selvitystyön loppuraportissa. Tällöin tarvittavat jatkoselvitykset ja päätökset voidaan tehdä vuoden 2004 aikana. Asia kuuluu opetusministeriön ja Kansaneläkelaitoksen toimialaan.

5) 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 käyttämisestä kotimaisen hyvinvoinnin edistämiseen voisi olla, että Työttömyysvakuutusrahasto myöntäisi opintolainoja, vaikka nykyisin ei olekaan pulaa opintolainoihin käytettävästä pääomasta. Käyttötarkoitus olisi sidoksissa rahaston 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 valtioneuvoston takaukset, jolloin lainan myöntäminen saattaisi tapahtua samassa yhteydessä ja samoin maksatus opintorahan yhteydessä. Muun rahoituslaitoksen käyttämisestä puoltaisi niiden asiantuntemus tällaisessa toiminnassa. Opintolainojen käytännön järjestely muuttaisi rahaston toimenkuvaa melkoisesti, jos rahasto hoitaisi itse lainanannon, eikä rahastolla ole tarvittavaa toimipisteverkkoakaan. Asia vaatii paitsi rahaston toimenkuvan selvittelyä myös hyvää 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 terveysministeriölle.

6) Maatalousyrittäjien opintorahan käytön lisääminen

Maatalousyrittäjien opintorahan käyttö on vähäistä. Itse koulutustarjonta saattaa olla ongelmallista, mutta siltä osin kuin kyse on siitä, etteivät maatalousyrittäjät voi irrottautua koulutukseen, voisi sijaisavun tehostamisella olla tässä suhteessa merkitystä. Ongelma on yhteinen yleisten sijaisavun organisoinnin ongelmien kanssa. Sijaisapukysymykset kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja kunnille (Kuntaliitolle).

7) Koulutuspäivärahan perustaksi

hyväksytyn koulutuksen laajentaminen

Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä esitti tutkittavaksi koulutuspäivärahan käyttöä yleissivistäviin ja oppimisvalmiutta kohottaviin opintoihin. Yleisesti voidaan todeta, että

yleissivistävät ja oppimisvalmiutta edistävät opinnot soveltuvat koulutuspäivärahalla rahoitetun toimeentulon aikaiseksi koulutukseksi samassa mielessä ja laajuudessa kuin näitä opintoja voidaan kattaa koulutustuella. Koulutuspäivärahassa koulutukseen ohjaaminen on kuitenkin rajoitetumpaa ja ilmeisesti merkittävilta osin tästä syystä näitä opintoja ei ole hyväksytty koulutuspäivärahan pohjaksi. Jos järjestelmään kyetään luomaan selkeä menettely, jolla voidaan taata koulutuspäivärahan käytön tarkoituksenmukaisuus työllistymistävoitteen sekä työttömyysturvan ja koulutuspäivärahan rahoituksen kannalta, menettely on perusteltu ja tavoiteltava. Asiaa tulee selvittää. Mahdollisesti asia on ratkaistavissa kohdassa 9 käsitellyn koulutuspäivärahan ja koulutustuen käytön yhtenäistämisen yhteydessä. Ehdotusta on tarkoitus käsitellä vielä selvitystyön loppuraportin yhteydessä. Asia kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja edellyttää kolmikantaista valmistelua.

8) 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 työttömyysturvan ja näin ollen myös työttömyyteen liittyvän koulutuksenaikaisen tuen esteeksi. Kyseiset henkilöt voivat saada opintotukea ja, jos ovat työttömiä, koulutustukea ja koulutuspäivärahaa. Tärkein ero kotona hoitotyötä tekevän kannalta on, että koulutustukea voi saada vain työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen aikana, kun koulutuspäivärahassa mahdollisuudet erilaatuiseen koulutukseen ovat laajemmat.

Kotona hoitotyötä tekevien koulutuspäivärahan ongelmana on koulutuspäivärahaan rakennetut esteet, joilla pyritään estämään työttömyysturvaan vertautuvan etuuden käyttö opintotuen kaltaisesti. Järjestelmä edellyttää aiempaa työhistoriaa. Kyseiset henkilöt saivat yleensä koulutuspäivärahan työmarkkinatuen suuruisena. Tällöin heitä koskee myös usein ensikertaa tai tauon jälkeen työmarkkinoille tuleviin sovellettava alkukarenssi, koska koulutuspäivärahan käyttö edellyttää vähintään 86 päivän työttömyyttä. Tämä pudottaa heidät pitkäksi aikaa järjestelmän ulkopuolelle. Toisaalta kotona tapahtuva hoitotyö usein lykkää sitä aikaa, jonka perusteella karenssi asetetaan. Järjestelmä edellyttäisi laajahkoja selvityksiä siitä, millaisin edellytyksin tätä koulutusta voitaisiin järjestää ja mikä on järjestelmän suhde opintotukeen. Ensisijaista on kuitenkin se, että kotona hoitotyötä tekevät koulutukseen siirtyessään käyttäisivät yleistä opintotukea. Ehdotusta on tarkoitus käsitellä selvitystyön loppuraportin yhteydessä, mutta se ei edellyttäne jatkotoimia. Asia kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle.

9) Koulutuksen toimeentulojärjestelmien

käytön tehostaminen

Koulutustuen ja koulutuspäivärahan tavoitteet ovat periaatteessa yhdensuuntaiset, mutta menettelyt ovat erilaiset. Tukien tasot ja saamisedylytykset 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 koulutuspäivärahaa on työttömyysturvan ja siinä suhteessa passiivisemmalla näytävän järjestelmän osa. Ongelma saattaa olla, että työvoimatoimistot eivät tarjoa yhtä aktiivisesti työttömyysturvajärjestelmään liittyvää koulutuspäivärahaa kuin koulutustukea.

Kuitenkin työttömän kannalta molemmat järjestelmät antavat mahdollisuuksia työllistymiseen.

- a) Välittömänä toimenpiteenä tulee olla, että koulutuspäivärahan aktiivisempi käyttö otetaan huomioon työttömille laadittavissa työnhakusuunnitelmissa. Kun työnhakusuunnitelma on laadittava viimeistään työttömyyden kestätyä yhdenjaksoisesti viisi kuukautta, täytyy tällöin yleensä myös koulutuspäivärahan saamisen edellytyksenä oleva 86 päivän työttömyysturvan saamisen vaatimus.
- b) 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.
- c) Koulutuspäivärahajärjestelmään on liitetty vaatimus neljän kuukauden työttömyydestä ennen etuuden saamista, jottei työttömyysturvaa vastaavaa etuutta saaden voisi opiskella. Samanaikaisesti kuitenkin edellytetään varsin pitkää työhistoriaa. Työttömyystilanteen muuttuessa tulee tarkastella työttömyysehdon pituuden tarkoituksenmukaisuutta. Työvoimapulan 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.
- d) Koulutuspäivärahaa myönnetään periaatteessa samantapaiseen koulutukseen kuin aikuiskoulutustukea. Myös edellytykset mm. työhistorian osalta ovat samansuuntaiset. Järjestelmien tärkein ero on se, että aikuiskoulutustukea myönnetään riippumatta työttömyydestä ja edellyttäen voimassa olevaa työsuhdetta. Vaikka näiden kahden järjestelmän yhdenmuokaistaminen ja samaan lainsäädäntöön siirtäminen saattaa olla tarkoituksenmukaista, on olennaisempaa yhtenäistäminen koulutustuen ja koulutuspäivärahan kesken, 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 viranomaiset on eri, aikuiskoulutustuessa ei ole vastaavaa vähimmäistasoista etuutta kuin koulutuspäivärahassa ja järjestelmien rahoitusperustakin eroaa ratkaisevasti toisistaan. Kaikkien kolmen koulutuksen aikaisen toimeentulojärjestelmän samanaikainen tarkastelu on kuitenkin tarpeellinen aina kutakin järjestelmää muutettaessa ja järjestelmien perusteettomat eroavuudet on poistettava.
- e) Yksi aikuiskoulutustuen käyttöä tarpeettomasti rajoittava ehto on, että henkilöllä on oltava voimassaoleva työsuhde. Tämä käytännössä rajaa järjestelmän ulkopuolelle määräaikaisen työsuhteen päättyessä opiskelemaan haluavat henkilöt, joilla muutoin olisi oikeus aikuiskoulutustukeen. Kuitenkin tarkoituksenmukaista olisi aikuiskoulutustukijärjestelmää käyttäen antaa sen piiriin päässeille henkilöille mahdollisuus kouluttautua. Jos vaatimuksena ei ole voimassa oleva työsuhde, voi henkilö määräaikaisen työsuhteen päättyessä siirtyä välittömästi opiskelemaan. Jos hän haluaa nykyäänösten voimassa ollen opiskella, tulee hänen käyttää joko opintotukea tai neljän kuukauden työttömyyden kautta siirtyä koulutuspäivärahan käyttäjäksi. Tämä ei yleinen kouluttamispyrkimys huomioon ottaen ole tarkoituksenmukaista.

Ehdotus koulutuspäivärahan aktiivisemmasta huomioon ottamisesta työnhakusuunnitelmiin yhteydessä (a) on toteutettavissa välittömästi eikä siitä aiheudu välittömiä kustannuksia.

Jos tämän seurauksena koulutuspäivärahojen käyttö lisääntyy, on se vaihtoehtoista kustannusta työttömyysturvalle. Lisäksi kouluttautuminen on tavoiteltavaa toimintaa. Lainsäädännön mahdollista yhtenäistämistä koulutustuen, koulutuspäivärahan ja mahdollisesti aikuiskoulutustuen kesken on (b ja d) tarkoitus käsitellä selvitystyön loppuraportissa. Koulutuspäivärahan työttömyysaikaa koskevan vaatimuksen (c) tarkastelua on tarkoitus jatkaa selvitystyön loppuraportissa. Aikuiskoulutustuen voimassa olevaa työsuhdetta koskevan vaatimuksen poistaminen (e) saattaisi olla ratkaistavissa aikuiskoulutustuen vuoden 2004 alusta tapahtuvan teknisen korjaamisen yhteydessä. Joka tapauksessa asia tulee esille meillä olevan seurannan yhteydessä. Kaikki mainitut asiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle, työministeriölle ja työmarkkinaosapuolille.

10) Aikuisopintorahan käyttöönotto

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 toimeentuloturvalle, jonka taso olisi vähintään sama kuin työttömyysturvan. Tällaisen henkilön opiskelun rahoitusmuotona on lähinnä opintotuki, joka kylläkin opintorahan ja -lainan yhteismäärä huomioon ottaen ylittää työmarkkinatuen määrän useimmissa tapauksissa.

Uuden järjestelmän luominen ei ole tarkoituksenmukaista näitä tilanteita silmällä pitäen, kun henkilöllä kuitenkin on oikeus opintotukeen. Ensisijaista on työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen määrän sellainen lisääminen, että henkilö voi päästä tätä kautta koulutukseen. Opintotukijärjestelmän käyttäminen merkitsee sitä, että henkilö ei enää tule määritellyksi työttömäksi, mutta toisaalta häneen ei tutkinnon suorittamisen jälkeen sovelleta työmarkkinatuen alkukarensssia, joten todennäköiset menetykset siitä, ettei henkilö enää ole lainsäädännön tarkoittamassa mielessä työtön, jäävät suhteellisen vähäisiksi tai erikoistapauksia koskeviksi. Ehdotus ei edellyttäne jatkotoimenpiteitä. Asia kuuluu opetusministeriölle ja Kansaeläkelaitokselle.

11) Oppisopimuskoulutuksen lisääminen

Oppisopimuskoulutus tarjoaa merkittävän ja toimeentulon hyvin turvaavan väylän ammattitaidon hankkimiselle. Sen laajentaminen ja saamisehtojen helpottaminen voisi merkitä käyttökelpoista väylää lisätä mahdollisuuksia opintojen suorittamiseen. Kun tässä toiminnassa kyse on ensisijaisesti koulutuspaikkojen määrän säätelystä, asettuu kysymys toimeksiannon ulkopuolelle. Oppisopimuskoulutuksen lisääminen on mahdollista toteuttaa jatkuvana toimintana käyttöön saatavien koulutuspaikkojen antamassa määrin vuotuisten valtion talousarvioiden sallimissa rajoissa. Asia kuuluu opetusministeriölle.

12) Lapsilisän käyttö koulutukseen ohjaamisessa

Selvitystoimeksiannon ulkopuolella ovat ne näkökohdat, jotka liittyvät nuorisokoulutuksen tehostamiseen. Pitkän aikavälin yhteys aikuiskoulutukseen syntyy kuitenkin sitä kautta, että näin voidaan välttää vastaista aikuiskoulutustarvetta. Lapsilisää maksetaan nykyisin 17 vuoden ikään saakka. Lapsilisän jatkaminen 18 vuoden ikään olisi periaatteellisesti perusteltua. Lapsilisä päättyy viimeistään samana vuonna kuin lapsen oppivelvollisuuskin. Tältä pohjalta voitaisiin ajatella myös koulutukseen hakeutumisen tehostamista siten, että

lapsilisää jatkettaisiin niille vanhemmille, joiden 17 vuotta täyttänyt lapsi on perusopetuksessa tai toisen asteen koulutuksessa. Haluttaessa koulutuksessa olon vaatimus voitaisiin asettaa 16-vuotiaille, koska tämän ikäiset päättävät yleensä perusopetuksensa. Tässä yhteydessä olisi myös harkittava opintorahan ja työttömyysturvan alaikärajan nostamista 18 vuoteen. Opiskelevasta lapsesta maksettava lapsilisä voisi kustannusten rajoittamiseksi olla suuruudeltaan aina ensimmäisen lapsen lapsilisän suuruinen siten, että se ei vaikuta perheen muiden lasten lapsilisään. Kokonaiskustannukset kasvaisivat, koska lapsilisä on tasoltaan korkeampi kuin kotona asuvan opintoraha ja työttömyysturvaa tämän ikäiset lapset käyttävät todennäköisesti suhteellisen vähän.

Lapsilisän esityksen mukainen käyttö edellyttää sen seurantaan, että lapsi 17 vuotta täytettyään on koulutuksessa. Tästä syystä lapsilisää olisi kyseisenä vuonna ikään kuin haettava uudestaan. Menettely on syytä tehdä suhteellisen summaarisesti siten, että joko oppilaitokset ilmoittavat suoraan Kansaneläkelaitokselle niissä opiskelevat tai oppilaitokset pyynnöstä antavat huoltajalle todistuksen siitä, että lapsi opiskelee. Tarkoituksenmukaista todennäköisesti on vaatia todistus vain kerran, koska kyse on yhdestä vuodesta ja toisen asteen opiskelun aikana lapsi ehtii yleensä täyttää 18 vuotta. Tarvittaessa voidaan edellyttää oppilaitoksilta ilmoitusta silloin, kun alle 18-vuotias opiskelija eroaa oppilaitoksesta.

Järjestelmän ongelma ovat ennen kaikkea syystä tai toisesta 17-vuotiaana perusopetuksensa päättävät opiskelijat. Heidän opiskelunsa päättyy viikon 22 viimeisenä arkipäivänä eli touko-kesäkuun vaihteessa. Tällöin heillä ei vielä välttämättä ole tietoa jatko-opiskelupaikasta tai jatko-opiskeluun hyväksymisestä. Järjestelmä saattaa edellyttää jälkikäteistä maksamista kesäkuukausien ajalta tai maksamista kesäkuukausilta pelkän yhteishaussa tapahtuvan jatko-opiskeluun hakeutumisen johdosta. Järjestelmän vaikutukset hallinnolliseen työhön olisivat melko suuret. Tästä syystä järjestelmän ulottaminen jo 16-vuotiaisiin olisi erityisen hankalaa, koska pääosa lapsista päättää peruskoulunsa 16-vuotiaana, ja ongelma ulottuisi koskemaan lähes koko ikäluokkaa.

Ehdotusta on tarkoituksenmukaista tarkastella selvitystyön loppuraportissa. Asiasta aiheutuvat kustannukset ovat karkeasti laskettuna seuraavat: 17-vuotiaiden ikäluokka on noin 66 000. Heistä 85 prosenttia jatkaa toisen asteen koulutuksessa, mutta koko järjestelyn tavoitteena on kohottaa tätä lukua. Kustakin suoritetaan 90 euroa kuukaudessa. Jos järjestelmästä ei tehdä takautuvaa, ensimmäisen vuoden kustannukset ovat puolet koko vuoden kustannuksista. Tällöin kokonaiskustannus on 60,6 miljoonaa euroa ja ensimmäisen vuoden kustannus 30,3 miljoonaa euroa. Opintorahaa saa vuodessa noin 40 000 enintään 17-vuotiasta. Tällöin opintorahojen määrä on vuodessa noin 7,9 miljoonaa euroa, jos näiden oletetaan saavan alinta opintorahaa. Työttömyysturvaa tämän ikäiset saavat luultavasti hyvin vähäisesti. Nettokustannus on noin 52,7 miljoonaa euroa vuodessa ja 26,4 miljoonaa euroa ensimmäisenä vuotena. Jos järjestelmästä halutaan tehdä kustannusneutraali, edellyttää se ensimmäisestä lapsesta maksettavan lapsilisän alentamista viidellä eurolla kuukaudessa, jos oletetaan kaikkien 17-vuotiaiden saavan lapsilisää. Perheiden kannalta tällainen ratkaisu merkitsee sitä, että osa lapsilisästä myöhentyy saatavaksi vasta lapsen täytettyä 17 vuotta. Varsinaisena yhteiskunnallisena hyötynä ovat opiskeluun osallistumisen varhentuminen osalla ikäluokkaa sekä vastaiset koulutuskustannukset, jos järjestelmä lisää nuorison osallistumista toisen asteen koulutukseen. Asia kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

13) 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 sovelletut 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. Mainituista syistä tarkoituksenmukaista ja koulutukseen osallistumiseen rohkaisevaa olisi myöntää koulumatkatuki ammatillisen perustutkinnon niille opiskelijoille, jotka ovat näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa. Koulumatkatukijärjestelmän laajentaminen ammattitutkinnon ja erikoisammattitutkinnon niihin opiskelijoihin, jotka ovat näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa, olisi myös selvitetävä. Näiden opiskelijoiden tarve tällaisen tuen saamiseen on todennäköisesti vähäisempi ja tällaisen koulutuksen järjestäminen on lyhytkestoisempaa ja toisinaan myös työnantajan maksamaa.

Koulumatkatuen laajentaminen ammatillisen perustutkinnon näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa oleville on mahdollista jo valtion vuoden 2004 talousarviossa. Jos tätä ei pidetä mahdollisena jo nyt, on selvitystyötä jatkettava ja joka tapauksessa on selvitettävä myös muiden näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa olevien kannalta koulumatkatuen laajentamisen tarkoituksenmukaisuus. Alustavan arvion mukaan tuen piiriin tulisi noin 2400 opiskelijaa, jolloin kustannukset olisivat keskimääräisillä yksikkökustannuksilla noin 1,1 miljoonaa euroa. Asia kuuluu opetusministeriölle ja Kansaneläkelaitokselle.

14) Opiskelijaruokailu

Korkeakouluopiskelijoiden osalta on toteutettu järjestely, jossa opiskelija esittämällä oppilaitoksen ruokalassa opiskelijakortin saa ateriansa alennettuun hintaan. Tämän menettelyn laajentaminen niihin tilanteisiin, joissa opiskelijalta edellytetään läsnäoloa koulutuksessa, joissa oppilaitoksella on jo ruokala ja joissa järjestetään sellaista koulutusta, johon järjestelmää on tarkoituksenmukaista soveltaa, voitaisiin ottaa käyttöön vastaava menettely. Ajateltavissa on myös, että järjestely toteutetaan sopimusmenettelyllä oppilaitoksen yhteydessä tai lähistöllä olevassa soveliaassa ruokapaikassa. Soveltuvin osin voitaisiin noudattaa korkeakouluopiskelijoiden ruokailun yhteydessä saatuja kokemuksia. Asia edellyttää lisäselvityksiä. Ongelmana on todennäköisesti menettelyn yhdenvertainen toteuttaminen, kun periaatteessa pienissäkin koulutusyksiköissä ja yksiköissä, joissa ei ole ruokalaa, tulisi toteuttaa samanlainen menettely. Mahdollisesti jo varsin yleisluonteinen tarkastelu osoittaa asian epätarkoituksenmukaiseksi. Asia kuuluu opetusministeriölle ja Kansaneläkelaitokselle.

15) Oppikirjojen ja opiskeluvälineiden hankinnan tukeminen

Opiskeluvälineiden maksuttomuus on suhteellisen kallis, mutta käyttökelpoinen järjestelmä alentaa opiskelijalle opiskelusta aiheutuvia kustannuksia. Oppikirjat ja muut opiskeluvälineet voidaan korvata myös osittain, jolloin kustannukset voidaan rajata halutun suurui-

siksi joko koulutuksen järjestäjän kustantamana tai opintoselityyppisesti. Oppikirjat voivat aikuiskoulutuksessa olla luonteeltaan tulon hankkimisesta aiheutuneita kuluja ja siten oikeuttaa verovähennykseen. Tietyissä määrin vaihtoehtona on oppilaitosten kirjastojen kehittäminen siten, että ne kykenevät tarjoamaan tarvittavat palvelut. Asia edellyttäisi oppilaitoskohtaisia ratkaisuja, esimerkiksi hakemuksesta myönnettävää oppilaitoskohtaista tukea järjestelyn toteuttamiseksi niissä tapauksissa, joissa kirjastojen kehittämisellä on saavutettavissa tarkoituksenmukainen lopputulos. Asiaa on tarkoitus käsitellä selvitystyön loppuraportissa. Asia kuuluu opetusministeriölle.

16) Opiskelustipendit

Ammattitutkinnon suorittaneille voi Koulutusrahasto myöntää ammattitutkintostipendin. Korkeakouluopinnoissa ei ole vastaavia näyttötutkintoja, mutta selvittämisen arvoista olisi, olisiko tarkoituksenmukaista myöntää vastaavatyypisiä stipendejä korkeakoulujen tutkintotavoitteisen opiskelun loppuunsaattamisesta ja mahdollisesti kesken jääneiden yliopistollisten perustutkintojen suorittamisesta jonkin ikävuoden jälkeen. 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 aikuis-koulutustuen vaihtoehto silloin, kun tukeen muutoin oikeutettu ei tukea käytä.

Koulutusrahasto 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.

4 Verotusjärjestelyt

4.1 Toimeksiannon sisältö ja nykyisen verotuskäytännön perusta

Henkilöstökoulutuksen verotuksessa on raja asetettu siten, että ammattitaidon perustaso 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. Rajanveto on hankala ja tapauskohtainen. Se on vaatinut tilannekohtaista arviota ja henkilöiden koulutustaustan ja työtehtävien huomioonottamista, mikä on johtanut erilaiseen verokohteluun. Ongelma koskee erityisesti korkeammin koulutettujen suuruudeltaan merkittävien koulutusmenojen arviointia.

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 toodetaan 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 nykyäänösten voimassa ollen tällaisia yleisohjeita antaa, tuodaan tarvittava lakiehdotus pikaisesti eduskunnan käsittelyyn.”

Koulutuskustannusten verokäsittely liittyy verotuksen kannalta keskeiseen laajan tulokäsitteen käyttämiseen ja sen yhteydessä tehtävään jakoon siitä, onko kyse elantokustannuksista vai tulonhankkimiskustannuksista. Elantokustannukset eivät ole vähennyskelpoisia, vaan niitä varten saatu tulo on veronalaista tuloa. Tulonhankkimiskustannukset puolestaan ovat 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.

Verotusta koskeva pääsääntö on, että tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuvat menot ovat vähennyskelpoisia. Tämän mukaisesti 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 ylläpitämisen kannalta 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 luonnetta korostaa se, ettei etuudesta ole toimitettu veronpidätystä, koska kyse on eräällä tavalla luontaisuuoritukselta. 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 esitetään poikkeuksetonta tuloverolain säännöstä, jonka nojalla veronalaisena tulona ei pidetä työnantajan maksamia ammatillisen jatkokoulutuksen kustannuksia ja verovelvolliselle myönnettävää poikkeuksetonta oikeutta vähentää ammatillisen jatkokoulutuksen kustannukset tulonhankkimisvähennyksenä.

4.2 Toimenpide-ehdotukset

Verohallinto toteaa yksiselitteisen ohjeen antamisen vaikeaksi varsinkin, kun samaakin tutkintoa voidaan eri tilanteissa käsitellä perustellusti eri tavalla sen mukaan, mikä koulutustausta ja aiemmat työtehtävät henkilöllä on. Indisio tulonhankkimiskustannusten puolelle syntyy kuitenkin vahvasti silloin, kun työnantaja on halukas maksamaan kustannuksen. 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 kaikissa tapauksissa aina viime kädessä yksittäistapauksessa tapahtuvaa arviointia. Poikkeuksettomien koulutusmenojen koskevan lainmuutoksen antaminen saattaa johtaa veronkierron tyyppisen mahdollisuuden avaamiseen koulutusmenojen maksamiseksi.

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

Vastuu asiasta on ensisijaisesti verohallituksella.

2) Ennakkolausuntojen käytön lisääminen

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. Vastuu asiasta on ensisijaisesti verohallinnolla, erityisesti verohallituksella.



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

ISBN 952-442-196-8 (pdf)

ISSN 1458-8102

Helsinki 2003