



Budjettiosasto  
Rakenneyksikkö

## Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja pohjoismainen työnhakumalli

Laissa julkisista työvoimapalveluista asetetaan työnhakuvelvoite työttömille työnhakijoille. Työttömän työnhakijan on lähtökohtaisesti ([JTYP 3:3§](#)) haettava neljää työmahdollisuutta kuukaudessa. Eräissä tapauksissa (3:6§) velvoite asetetaan alennettuna. Alennettu velvoite tarkoittaa, että omaehtoisesti opiskelevan tulee sisällyttää opintojen ajalle kolmen kuukauden tarkastelujaksot, joista kunkin aikana työnhakijan tulee hakea kolmea työmahdollisuutta.

Tässä muistiossa tarkastellaan tämän alennetun velvoitteen kumoamisen vaikutuksia. Lähtökohtana on, että muut kuin 3:7§ mukaisesti omaehtoisesti opiskelevat olisivat lähtökohtaisesti tavanomaisen työnhakuvelvoitteen piirissä, paitsi siltä osin kun he ovat vailla työttömyysturvalain 2:13§ tarkoittamaa ammatilliset valmiudet antavaa tutkintoa<sup>1</sup>. Tätä työnhakuvelvoitetta voitaisiin alentaa normaalisti 3:3§ mukaisesti tai se voitaisiin jättää asettamatta 3:7§<sup>2</sup> mukaisesti, kuten muillakin työnhakijoilla.

- Muutos vahvistaisi työllisyyttä noin 1 100 henkilöllä.
- Julkinen talous vahvistuisi kokonaisuudessaan noin 41 miljoonalla eurolla vuodessa.

### Työllisyysvaikutukset

Työllisyysvaikutusarviota voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma hyödyntää [aiempaa vaikutusarviota](#) ns. pohjoismaisesta työnhakumallista. Soveltamalla tätä kehikkoa saadaan velvoitteen korottamisen työllisyysvaikutukseksi noin 800 työllistä. Arvio on sinänsä pessimistinen, että se huomioi työnhakuvelvoitteen vaikutuksen keskimääräiseen työnhakijaan verrattuna; on todennäköistä, että omaehtoisesti opiskelevien työnhakuaktiivisuus on nykyisellään tätä matalampaa, joten vaikutus voi olla suurempi.

Vaihtoehtoisessa lähestymistavassa työllisyysvaikutus arvioidaan omaehtoisen opiskelun lukkiutumisvaikutuksen kautta. Valtiovarainministeriössä laadittujen propensity score matching –tyyppisten vaikutusarvioiden perusteella omaehtoisen opiskelun lukkiutumisvaikutus olisi noin 6 kuukautta<sup>3</sup>. Tämän lukkiutumisvaikutuksen poistuminen tarkoittaisi  $12\ 600^4 \cdot 6\ \text{kk} = 75\ 600$  työkuukautta eli 6 300 työllistä. Lukkiutumisvaikutuksen poistuminen käytännössä tarkoittaisi, että nämä henkilöt hakisivat jatkossa samalla

<sup>1</sup> Pykälässä käsitellään ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevan nuoren oikeutta työttömyysetuuteen. Vailla ammatillisia valmiuksia oleminen määritellään tilanteeksi, jossa nuori ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. Tässä yhteydessä sovelletaan samaa määritelmää, ilman ikärajoitusta.

<sup>2</sup> Joko lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisesti päätoimisia luku- ja kirjoitustaidon opintoja opiskelevat.

<sup>3</sup> Menetelmällisistä syistä valtiovarainministeriön laskelma tuottaa korkeamman lukkiutumisvaikutuksen joka voidaan tulkita korkeammaksi kuin [Aho ym. \(2018\)](#). Tämä johtuu siitä, että Aho ym. tutkimuksessa on tehty valintoja, jotka vaikeuttavat lukkiutumisvaikutusten tulkintaa.

<sup>4</sup> Vuonna 2018 alkaneet omaehtoisten opiskelujen jaksojen määrä, huomioiden ettei jakso ole jatkoa aiemmin alkaneesta jaksosta. D1-lausunnot.

aktiivisuudella töitä, kuin ne, jotka eivät opiskele omaehtoisesti. Tämä arvio on taas sikäli optimistinen, että se olettaa omaehtoisesti opiskelevien työllistymisen palaavan velvoitteiden kautta keskimääräisten työnhakijoiden uralle.

Valtiovarainministeriön omaehtoisen opiskelun oikeutta ja opintorahan käyttöä koskevan arvon<sup>5</sup> perusteella noin puolet omaehtoisen opiskelun aloittavista olisi aloittanut opinnot ilman omaehtoista opiskeluoikeutta työttömyysturvalla. Todennäköisesti opintorahalle siirtyisi opiskelemaan sellaisia henkilöitä, jotka kuuluvat tähän joukkoon, ja haluaisivat työnhaun sijaan keskittyä täysipäiväiseen opiskeluun. Tällä perusteella keskimääräisestä ( $6\ 300 + 800 = 7\ 100 / 2 = 3\ 500$ ) työllisyysvaikutuksesta todennäköisesti noin 1 750 siirtyisi opiskelemaan opintorahalla. Lopulta työllisyys vahvistuisi noin 1 750 henkilöllä.

Työllistyvien henkilöiden osalta on perusteltua ajatella, ettei merkittävää vahinkoa omaehtoisen opiskelun työllisyyttä vahvistavan vaikutuksen osalta tapahdu. Esimerkiksi kotimainen aikuiskoulutustukea koskeva tutkimus tukee tätä näkökulmaa (ks. [Kauhanen ja Virtanen 2021](#)). Toisaalta lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista peruslogiikassa ne, joiden työllistymismahdollisuudet lähtökohtaisesti ovat hyvät, ovat täydessä työnhakuvelvoitteessa, ja hakuvelvoite on alennettu niille, joiden tilanne on vaikeampi. Tämäkin näkökulma puoltaa ajatusta siitä, että hakuvelvoitteen asettaminen omaehtoisesti opiskeleville parantaisi opintojen kohdentumista. Todennäköistä siis on, että velvoitteen asettamisen vaikutus työuriin pidemmän päälle on pieni.

### Vaikutus julkiseen talouteen

Julkisen talouden näkökulmasta arvioon vaikuttaa kaksi keskeistä seikkaa: toisaalta vahvempi työllistyminen lukkiutumisvaikutuksen osalta, ja toisaalta koulutuksen järjestämisessä syntyviä säästöjä. Aiempien valtiovarainministeriöiden arvioiden perusteella keskimääräisen työttömän työnhakijan työllistymisen verotuksen ja tulonsiirtojen kautta syntyvä hyöty julkiseen talouteen on noin 23 000 euroa per henkilö. Näin laskettuna vaikutus olisi 40<sup>6</sup> miljoonaa euroa työllistymisen hyötyjen kautta. Järjestämiskustannusten osuus taas olisi noin 7 300 euroa vuodessa, yhteensä siis noin 13<sup>7</sup> miljoonaa euroa säästöä järjestämiskustannuksissa.

Lisäksi on todennäköistä, että osa henkilöistä siirtyy velvoitteen johdosta työttömyysturvalla opiskelemaan. Tällöin julkisen talouden vaikutus syntyisi opintorahan ja työttömyysturvaetuuden erotuksesta. Karkeasti arvioituna opiskelija saisi noin 900 euroa vähemmän etuuksia kuussa, kuin työtön<sup>8</sup>. Huomioiden välillisen verotuksen, hyötyä julkiseen talouteen tulisi tästä noin 630 euroa per kuukausi. 1 750 henkilölle tämä olisi noin 13 miljoonaa euroa<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Arvio perustuu ns. erotukset erotuksissa-menetelmään (engl. *difference-in-differences*). Arviossa on tarkasteltu sitä, miten 24- ja 26-vuotiaiden työnhakijoiden todennäköisyys aloittaa opinnot opintorahalla kehittyivät omaehtoisen opiskelun vuoden 2010 käyttöönoton myötä. Omaehtoiseen opiskeluun työttömyysturvalla asetettiin 25 vuoden ikäraja, koska järjestelmän ei ollut tarkoitus muodostua opintotukijärjestelmää korvaavaksi (HE 178/2009).

<sup>6</sup>  $1750 * 23\ 000 = 40$  miljoonaa euroa

<sup>7</sup>  $1750 * 7\ 300 = 13$  miljoonaa euroa. Tilastokeskuksen [oppilaitosten käyttömenotietojen mukaan vuoden 2019](#) tasolla vuosi ammatillista koulutusta kustantaa 7 300 euroa. Merkittävä osa omaehtoisesti suoritetuista opinnoista on tällaista koulutusta.

<sup>8</sup> Opintorahaa 250 euroa ja [yleistä asumistukea](#) 320 euroa. Edellä mainitun valtiovarainministeriön julkista taloutta ja työllistymistä koskevan arvon mukaan keskimääräinen työtön saa tulonsiirtoja noin 1450 euroa kuussa.

<sup>9</sup>  $630 * 12 * 1750$ . Välillisen verotuksen on oletettu kompensoivan 28 % syntyvästä erosta, ts.  $900 * 0,28 = 252$ .

Vaikutus julkiseen talouteen olisi siis kokonaisuudessaan noin  $40 + 13 + 13 = 66$  miljoonaa euroa vuodessa.

### **Arvion rajaaminen joukkoon, jolla ei ole ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa**

Edellä kuvattu vaikutusarvio voidaan rajata vailla ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa olevien joukkoon selvittämällä näiden osuus omaehtoisesti opiskelevista. Valtiovarainministeriön arvion mukaan tällaisia käytännössä peruskoulun tai ylioppilastutkinnon varassa olevia henkilöitä olisi noin 38 prosenttia lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista nojalla omaehtoisesti opiskelevista. Tällöin vaikutus kohdistuisi noin 62 prosenttiin edellä kuvatun laskelman joukosta.

Tällöin lähtökohtainen vaikutus koskisi noin  $62\% * 3\,500$  eli 2 200 henkilöä. Huomioiden opintorahalle siirtyminen, tarkoittaisi tämä noin 1 100 työllistä sekä noin 1 100 opintorahalla opintojaan suorittavaa 2 200 omaehtoisesti opiskelevan sijaan.

Hyödyntäen edellä kuvattua hyöty julkiselle taloudelle olisi noin  $(1\,100 * 23\,000)$  25 miljoonaa euroa 1 100 työllisestä. Vastaavasti säästö koulutuksen järjestämiskustannuksissa olisi noin 8 miljoonaa euroa  $(1\,100 * 7\,300 = 8$  miljoonaa). Etuusmenoissa säästöä koituisi noin 8 miljoonaa euroa  $(1\,100 * 630 * 12)$ . Yhteensä julkinen talous vahvistuisi tämän myötä noin 41 miljoonalla eurolla.