19.10.2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi HE 176/2022

Hallituksen esitys työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 176/2022) annettiin eduskunnalle 19.09.2022. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia (1290/2020), julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012) ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia (1269/2020).

Esityksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuutta työnhaun ja opiskelun yhteensovittamiseen työttömyysetuutta menettämättä ja selkeyttää työnhakijan opintojen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä noin 1100 lisätyöllisellä ja julkisen talouden vahvistumista 41 milj. eurolla.

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunnossa nostetaan esille yleisiä huomiota julkisen talouden resurssien kohdentamisesta koskien opintojen tukemista työttömyysetuudella. Lisäksi lausunnossa nostetaan esille huomioita, jotka koskevat esityksen vaikutusten arviointia ja liityntää vuoden 2023 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat kansalaisten mahdollisuuksiin rahoittaa opintojen aikaista toimeentuloaan työttömyysetuudella. Esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat pääasiassa nykyistä laajemmin työttömyysetuudella opiskelua mahdollistavia tai helpottavia. Poikkeuksena työnhakuvelvoitteen laajentaminen ammatilliset valmiudet antavan tutkinnon suorittaneilta, mikä heikentäisi kyseisen ryhmän mahdollisuuksia rahoittaa opintoja työttömyysetuudella.

Opintojen tukeminen työttömyysetuudella

Työttömyysturvalla tuetun opiskelun pääasiallinen vaikutusmekanismi on tukea valittujen yksilöiden koulutuksen kysyntää. Työttömyysetuus on tasoltaan opintorahaa korkeampi, mistä johtuen työttömällä on vahvempi kannustin opiskella, kun opintoja rahoitetaan työttömyysetuudella.

Opintojen tukemista koskevilla ratkaisuilla vaikutetaan erityisesti siihen ketkä opiskelevat, kuinka pitkään opintoja suoritetaan ja mitä suoritettavat opinnot ovat. Jos koulutuksesta on ylitarjontaa, niin opintojen tukemisella vaikutetaan myös siihen, kuinka moni opiskelee.

Julkisen talouden resurssien kohdentamisen näkökulma huomioiden koulutuksen tukemisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin tekijöihin.

1) **Koulutuksen kysyntä:** Opiskelun aikaisen taloudellisen tuen kasvattaminen vaikuttaa yksilön taloudellisiin kannusteisiin aloittaa uudet opinnot tai jatkaa keskeytyneitä opintoja.
2) **Koulutuksen tarjonta:** Koulutuksen tarjonta on rajoittunutta, jos koulutukseen on enemmän halukkaita, kuin aloituspaikkoja.

3) **Koulutuksen vaikutus:** Koulutuksen vaikutukset voidaan jakaa lyhyen- ja pidemmän aikavälin vaikutuksiin. Lyhyellä aikavälillä opiskelun aloittaminen tai kesken jääneiden opintojen jatkaminen vähentää työnhakuun kohdistuvaa ponnistelua, minkä seurauksena lyhyellä aikavälillä työllistyminen hidastuu. Pidemmällä aikavälillä työnhakijan osaamistasoa nostava koulutus kasvattaa työnhakijan tuottavuutta ja edistää työllistymistä.

Rajallisten resurssien tehokkaan kohdentamisen näkökulmasta koulutuksen kysyntää on perusteltua tukea valikoivasti ja kohdentaa sellaisiin yksilöihin tai ryhmiin, joiden opintojen suorittaminen riippuu tuen saamisesta. Työttömyysturvalla tuettujen opintojen tavoiteltu käyttäytymismuutos on, että työnhakija joka ei ilman tukea olisi aloittanut opintoja, aloittaa opinnot. Muutoin julkinen sektori tukee opintoja suuremmalla rahalla, kuin tavoiteltu käyttäytymismuutos edellyttää. Lisäksi tukea on perusteltua kohdistaa koulutuksiin, joiden tarjonta ei rajoita lisäopiskelijoiden sisäänottoa. Jos työnhakijan hakema koulutus on tarjontarajoitteista, johtaa työnhakijan koulutukseen valinta siihen, että joku toinen jää valitsematta.

Opiskelu vahvistaa työllisyyttä, silloin kun osaamisen kehittämisestä johtuvat pitkän aikavälin positiiviset vaikutukset ylittävät koulutukseen lukkiutumisesta johtuvat lyhyemmän aikavälin negatiiviset vaikutukset. Kauhasen ja Virtasen (2021) aikuiskoulutusta koskevat tulokset viittaavat siihen, että koulutus on tulojen ja työllisyyden kasvulla mitattuna vaikuttavampaa lähtötasoltaan matalasti koulutetuilla. Lisäksi Kauhanen ja Virtanen havaitsivat, että koulutuksen vaikutukset eroavat koulutusalojen välillä. Koulutuksen vaikuttavuuden näkökulmasta olisi siis tehokkainta kohdistaa koulutusta hyvin työllistäville aloille ja niille yksilöille joiden koulutustaso on matala.

Työttömyysturvalain opiskelua koskevien säännösten muutos

Valtiovarainministeriö pitää todennäköisenä, että esitykseen sisältyvien työttömyysturvalain opiskelua koskevien säännösten muutoksilla on esityksessä arvioitua suurempi vaikutus julkisen talouden kustannuksiin. Riskit arvioita suurempien kustannusten toteutumiselle johtuvat siitä, että esitettyihin muutoksiin liittyviä käyttäytymisvaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan. Arvioinnin haasteet liittyvät mm. siihen, että TE-hallinnon rekisteriaineistoista havaitaan vain TE-hallinnon asiakkaat, mutta ei potentiaalisia uusia henkilöitä, jotka voisivat hakea työttömyysetuutta työttömyysturvalain muutoksista johtuen.

Käyttäytymisvaikutusten arviointia koskevat haasteet liittyvät seuraaviin ehdotuksiin

1) Enintään kolme kuukautta kestävät avoimessa yliopistossa ja avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritettavat opinnot eivät vaikuttaisi työttömyysetuusoikeuteen.
2) Mitkä tahansa opinnot olisi mahdollista osoittaa sivutoimisiksi vähintään kuusi kuukautta kestäneen opiskelunaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella.
3) Uusien työttömyysturvalain 2 luvun 10 a § mukaisten lyhytkestoisten opintojen suorittamisen mahdollistaminen, ilman edellytystä työssäoloehdon täyttymisestä ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan alkamisesta opintojaksojen välissä.

Valtiovarainministeriössä on pidetty erityisesti opintojen sivutoimisuuden osoittamista työnteolla haasteellisena kohtana. Kyse on heikosti tunnetun soveltamiskäytännön tuomisesta lakiin, minkä vuoksi tietoisuuden lisääntyminen mahdollisesti kasvattaa kiinnostusta tätä opintojen rahoittamistapaa kohtaan. Esimerkiksi tulorekisteritietojen perusteella opintotukea vuoden 2021 alussa ja lopussa saaneissa on 22 300

henkilöä jotka ovat ylittäneet 844 euron kuukausitulon vuonna 2021 vähintään 6 kuukauden aikana[1]. Luku on karkea arvio henkilöistä, jotka saavat päätoimisen opiskelijan etuutta, mutta voisivat työttömyysturvalain mukaan olla sivutoimisia opiskelijoita. Koska sekä opiskelijoiden että työnhakijoiden kohdalla on kyse mittavista volyymeista, voivat pienetkin käyttäytymismuutokset vaikuttaa julkisen talouden menoihin merkittävällä tavalla.

Työnhakuvelvollisuutta koskevat muutokset

Esityksen mukaan työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittaneet työnhakijat siirrettäisiin täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin.

Työnhakuvelvoitteen uudistamisella tavoitellaan vaikutuksia työttömyysturvalla opiskelun kohdentumiseen. Muutosten arvioidaan nopeuttavan täyden hakuvelvoitteen piiriin kuuluvien työnhakijoiden työllistymistä. Lisäksi uudistuksen arvioidaan kasvattavan opintotuen suhteellista houkuttavuutta opiskelun aikaisen toimeentulon rahoituksessa, jolloin julkinen talous säästäisi etuuksien rahoittamiseen liittyvissä kustannuksissa.

VM on valmistellut esityksen arviot työnhakuvelvollisuutta koskevien muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Arvion keskeisenä oletuksena on, että työnhakuvelvoitteen laajentaminen poistaa koulutukseen liittyvän lukkiuttamisvaikutuksen, joka on VM:n arvion mukaan noin 6 kuukautta työttömyysturvalla opinnot aloittanutta kohden[2]. Toisena keskeisenä oletuksena on, että noin puolet työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevista olisivat aloittaneet opintonsa opintotuella, jos työttömyysetuudella opiskelu ei olisi ollut mahdollista[3]. Kolmas keskeinen oletus on, että opiskelun väheneminen vähintään ammatillisen pätevyyden suorittaneiden joukossa ei heikennä ko. ryhmän työllistymistä[4].

Uudistuksen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä pitkällä aikavälillä noin 1100 lisätyöllisellä, mikä vahvistaa julkista taloutta arviolta 25 milj. eurolla[5]. Lisäksi ehdotuksen arvioidaan säästävän koulutuksen järjestämiskustannuksissa noin 8 milj. euroa. Työttömyysturvalta opintotuelle siirtyvät vahvistaisivat julkista taloutta arviolta noin 8 milj. eurolla. Yhteensä VM on arvioinut työnhakuvelvollisuutta koskevien muutosten vahvistavan julkista taloutta noin 41 milj. eurolla.

Liityntä talousarvioesitykseen

Työttömyysturvalakia koskevat esityksessä esitetyt muutokset lisäisivät julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja arviolta noin 6 milj. euroa vuodessa vuodesta 2023 alkaen. Menojen kasvu valtion

---

[1] Esitysluonnoksessa palkansaajan työssäoloehdon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi työssäoloehdon rajaksi on ehdotettu 841 euroa vuoden 2021 tasossa.
[2] Perustuu propensity score matching – kaltaistamismenetelmällä VM:ssä tehtyyn arvioon. Lukkiutumisella viitataan siihen, että henkilö on alentuneesti työmarkkinoiden käytössä koulutuksen tai muun palvelun aikana, minkä seurauksena työllistyminen hidastuu lyhyellä aikavälillä.
[3] 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).
[4] Esimerkiksi Kauhasen ja Virtasen (2021) tulokset tukevat oletusta siitä, että vahvemman koulutustaustan omaavien opintojen rajoittaminen ei merkittävästi heikennä pidemmän aikavälin työllistymismahdollisuuksia.
[5] Yhden lisätyöllisen arvioidaan vahvistavan julkista taloutta 23 000 eurolla per vuosi.

talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa olisi arviolta noin 760 000 euroa momentilla 33.20.50 (Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta) ja arviolta noin 4,4 miljoonaa euroa momentilla 33.20.52 (Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta). Osa kustannuksista kohdistuisi valtion sijasta muualle julkiseen talouteen: Työllisyysrahastolle (arviolta noin 760 000 euroa) ja työttömyyskassoille (arviolta noin 90 000 euroa). Valtiolle kohdentuvat menot on huomioitu vuoden 2023 talousarvioesityksessä ja esitys on sen vuoksi tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lisäksi opiskelijoiden työnhakuvelvoite lisäisi työmäärää työvoimahallinnossa arviolta 4,7 milj. euroa. Resurssitarpeesta 2 milj. euroa on tarkoitus kattaa hallinnonalan sisäisin määrärahasiirroin ja muun lisärahoituksen tarvetta arvioitaisiin myöhemmin toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella. Arviointi toimeenpanon kokemusten mukaan on valtiovarainministeriön mielestä perusteltua, sillä TE-toimistoja on resursoitu viime vuosina mittavasti pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton myötä ja on hyvä kokemusten perusteella arvioida, onko lisäresursointi tähän tehtävään tarpeen.

Erityisasiantuntija Simo Mentula