Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Viite **Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 176/2022 vp)**

Asiantuntijakuuleminen 25.11.2022; Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen 176/2022 vp, jossa esitetään muutoksia siihen, kuinka opiskelu vaikuttaa työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen.

Lisäksi esitetään muutoksia työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevia työnhakijoita koskevaan työnhakuvelvollisuuteen sekä työnhaun tueksi tarjottavaan palveluprosessiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Opintojen vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Yleistä

Osa valiokunnalle lausunnon antaneista tahoista kannatti esitettyjä muutoksia, mutta piti niitä samalla riittämättöminä. Keskeinen mahdollinen jatkotoimi hallituksen esityksessä olisi ollut esittää esimerkiksi ylempään ammattikorkeakoulututkintoon, yliopistossa suoritettavaan jatkotutkintoon taikka ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon johtavien opintojen tai lähes kaikkien avoimessa korkeakoulussa suoritettavien opintojen pitämistä sivutoimisena. Näille opinnoille on yhteistä se, että opiskelijalta edellytetään yleensä aiempaa työkokemusta tai opinnot on järjestetty ainakin lähtökohtaisesti niin, että opintoja voi suorittaa myös työn ohessa.

Edellä mainittua laajempaa muutosta tai osia siitä ei esitetty hallituksen esityksessä taloudellisista syistä. Laajempien muutosten kustannusvaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksen luvussa 5, Muut toteuttamisvaihtoehdot (s. 32 – 33). Esitettyä laajemmat muutokset olisivat myös lisänneet riskiä opiskelijoiden siirtymisestä opintotuelta työttömyysetuudelle. Tämä olisi voinut lisätä kustannuksia vielä hallituksen esityksessä arvioitua enemmän. Valtiovarainministeriö piti lausunnossaan tällaisen riskin toteutumista todennäköisenä jo esitettyjen muutostenkin osalta.

Valiokunnalle lausunnon antaneissa tahoissa oli myös niitä, jotka pitivät nyt esitettyjä muutoksia epätarkoituksenmukaisina lähinnä sen vuoksi, että päätoimisen opiskelun aikainen toimeentulo tulisi lausunnonantajien näkemyksen mukaan turvata opintotuella.

Opintojen päätoimisuuden toisenlaisesta määrittelemisestä (työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentti)

Työttömien Keskusjärjestö ry piti lausunnossaan tarpeellisena, että nykymuotoisesta opintojen päätoimisuuden määrittelemisestä luovuttaisiin, koska opintoja voi enenevässä määrin suorittaa esimerkiksi verkkokoulutuksena.

Työttömyysturvalain (1290/2002) opiskelua koskevat säännökset ovat vuoden 2013 alusta lukien olleet sisäoppilaitoksessa järjestettyjä lukio-opintoja lukuun ottamatta neutraaleja sen suhteen, millä tavalla opinnot on järjestetty (lähiopetuksena, aikasidonnaisena tai ajasta riippumattomana etäopiskeluna, itseopiskeluna jne.). Taustalla on ajatus siitä, että este työnhaulle ja työllistymiselle voi syntyä opintojen vaatimasta työmäärästä, joka on riippumaton järjestämistavasta.

Jos työttömyysturvalaissa säädettäisiin opintojen järjestämistavan vaikutuksesta, tämä voisi aiheuttaa epäselvyyksiä ja vaikeuttaa sen ennakoimista, mikä vaikutus opinnoilla on henkilön työttömyysturvaoikeuteen. Erityisesti tämä koskisi mahdollisesti niitä tilanteita, joissa opintojen järjestämistapa vaihtelee opintojen kestäessä. Näistä syistä työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tällaista muutosta tarkoituksenmukaisena.

Vapaan sivistystyön opinnoista (erityisesti työttömyysturvalain esitetty 2 luvun 10 §:n 2 momentti)

Suomen Kansanopistoyhdistys oudoksuu lausunnossaan työttömyysturvalain esitettyä 2 luvun 10 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohtaa ja erityisesti sitä, miksi 10 kohdassa mainitaan erikseen kansanopistot ja liikunnan koulutuskeskukset.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 2 §:n 3 ja 5 momentissa säädetään seuraavasti (korostus TEM):

> *”Kansanopistot ovat **kokopäiväistä opetusta** antavia sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja, edistävät opiskelijoiden opiskeluvalmiuksia sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.*
> *…*
> *Liikunnan koulutuskeskukset ovat **kokopäiväistä opetusta** antavia valtakunnallisia sisäoppilaitoksia tai alueellisia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on järjestää liikuntaharrastusta, hyvinvointia ja terveyttä edistävää koulutusta koko väestölle sekä liikunnan järjestö- ja seuratoimintaa palvelevaa koulutusta ja valmennustoimintaa.”*

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan työttömyysetuutta ei ole perusteltua maksaa edellä mainitun kokopäiväisen opiskelun ajalta. Jos opinnoista aiheutuva työmäärä kuitenkin on vähäinen, opintoja ei esitettyjen säännösten perusteella pidettäisi päätoimisena opiskeluna. Ministeriö ei pidä säännösten muuttamista hallituksen esityksessä esitetystä perusteltuna.

Myös Tampereen kaupunki viittaa lausunnossaan vapaan sivistystyön opintoihin ja esittää, että kansalaisopistossa, muussa vapaan sivistystyön opetuksessa tai avoimessa korkeakoulussa suoritettavien suomen kielen opintojen ei tulisi vaikuttaa työttömyysturvaoikeuteen, jos opintojen laajuus on keskimäärin vähemmän kuin viisi opintopistettä kuukaudessa tai 25 tuntia viikossa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitettyjen säännösten perusteella kansalaisopistossa suoritettavilla edellä tarkoitetuilla opinnoilla ei olisi vaikutusta työttömyysturvaoikeuteen opintojen laajuudesta riippumatta. Näin olisi myös muussa vapaan sivistystyön oppilaitoksessa suoritettavien kieliopintojen osalta. Muilla vapaan sivistystyön oppilaitoksilla tarkoitetaan tässä opintokeskuksia. Lisäksi avoimessa korkeakoulussa suoritettavat opinnot eivät vaikuttaisi työttömyysturvaoikeuteen, jos opintojen kesto on

enintään kolme kuukautta tai laajuus keskimäärin vähemmän kuin viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti.

Tampereen kaupunki viittaa myös aikuisten perusopetukseen. Nämä opinnot eivät esityksen mukaan vaikuttaisi työttömyysturvaoikeuteen, jos opintojen laajuus on vähemmän kuin 22 kurssia lukuvuodessa. Jos opinnot olisivat tällä perusteella päätoimista opiskelua (eli laajuus on vähintään 22 kurssia lukuvuodessa), opiskelua on mahdollista myös tukea työttömyysetuudella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitetulla tavalla TE-toimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan harkinnan mukaan. Edellytyksenä on kuitenkin muun muassa, että koulutuksen puuttuminen on henkilön ammatillisen kehittymisen esteenä. Lainsäädäntö on tältä osin saman sisältöinen jo nykyisinkin.

Työpajoissa kertyvän työhistorian ottaminen huomioon (työttömyysturvalain esitetty 2 luvun 10 a §:n 1 momentti)

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry kuvaa lausunnossaan työpajatoiminnan ja opintojen muodostamaa kokonaisuutta. Yhdistys esittää, että mitkä tahansa opinnot voisi osoittaa sivutoimiseksi opiskeluksi työpajaan osallistumisen perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitystä haasteellisena. Työttömyysturvalain esitetty 2 luvun 10 a §:n 1 momentti perustuu siihen, että työnhakija voi riittävän pitkällä opiskeluaikaisella työssäololla osoittaa kykenevänsä käymään työssä opintojen ohella. Koska opinnot olisivat osa työpajatoimintaa Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry:n kuvaamalla tavalla, tätä johtopäätöstä ei työpajaan osallistumisen perusteella ole mahdollista tehdä.

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry:n esityksen toteuttaminen muuttaisi työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan esitetyn säännöksen tarkoitusta olennaisesti, eikä ministeriö tämän vuoksi pidä yhdistyksen esittämää muutosta tarkoituksenmukaisena.

Lyhytkestoiset opinnot (työttömyysturvalain esitetty 2 luvun 10 b §)

Helsingin kaupunki esittää lausunnossaan, että mahdollisuutta opiskella lyhyitä opintokokonaisuuksia työttömyysetuutta menettämättä tulisi rajata. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tätä tarpeellisena. Ministeriö katsoo, että säännöksessä ei tulisi tarpeettomasti asettaa uusia rajoituksia. Lisäksi säännöksen soveltajalla on mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa opintoja järjestellään keinotekoisesti lyhyiksi jaksoiksi tarkoituksena kiertää työttömyysetuuden saamisen rajoituksia. Myöskään muut valiokunnalle lausunnon antaneet tahot eivät pitäneet säännöstä tässä suhteessa ongelmallisena.

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry esitti lausunnossaan, että ammatillisten tutkintojen osien suorittamista tulisi pitää sivutoimisena opiskeluna. Yhdistys perusteli esitystään yhtymäkohdilla työttömyysetuutta menettämättä mahdollisiin lyhytkestoisiin opintoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tätäkään esitystä perusteltuna. Ammatillisten tutkintojen osien suorittamisen ajalta on lähtökohtaisesti mahdollista saada opintotukea, ja jos kyse on 25 vuotta täyttäneestä työnhakijasta, sovellettavaksi voi tulla myös työttömyysturvalain esitetty 2 luvun 10 b §. Jos mahdollisuutta suorittaa tutkinnon osia työttömyysturvaoikeutta menettämättä avattaisiin tätä enemmän, tämä voisi ministeriön näkemyksen mukaan lisätä siirtymistä opintotuelta työttömyysetuudelle. Tätä ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Muun muassa toimivallasta antaa työvoimapoliittisia lausuntoja

Esityksessä ei esitetä muutoksia työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ään, jossa säädetään TE-toimiston tehtävästä antaa työvoimapoliittisia lausuntoja työnhakijan opintojen vaikutuksesta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Työttömyysturvalaissa ei ole yksilöity sitä, mille TE-toimistolle tehtävä kuuluu.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1373/2018) säädetään niistä työvoimapoliittisista lausunnoista, joiden antaminen on valtakunnallisesti keskitetty Uudenmaan TE-toimiston tehtäväksi. Asetuksessa säädetään lisäksi niistä työnhakijan opintoja koskevista työvoimapoliittisista lausunnoista, joita kukin TE-toimisto voi antaa Uudenmaan TE-toimiston lisäksi.

Työnhakijan opintojen osalta asetusta on tarkoitus muuttaa tekemällä siihen työttömyysturvalain mahdollisista muutoksista johtuvat muutokset. Kullakin TE-toimistolla säilyisi rajattu mahdollisuus antaa työvoimapoliittisia lausuntoja työnhakijan opinnoista, mutta toimisto harkitsisi itse, haluaako se käyttää tätä mahdollisuutta. Viime kädessä velvollisuus lausunnon antamiseen olisi Uudenmaan TE-toimistolla.

Asetuksella siis säädettäisiin toimivallasta Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston valiokunnalle antamassa lausunnossa esittämällä tavalla, eli toimisto voisi antaa lausuntoja asetuksella säädettävissä rajoissa silloin, kun se on toimiston harkinnan mukaan tarkoituksenmukaista, ja siirtää asian tarvittaessa Uudenmaan TE-toimiston hoidettavaksi.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien toimivalta antaa työvoimapoliittisia lausuntoja vastaa TE-toimistoista säädettyä siten, että velvollisuus antaa lausunto on joko kullakin kunnalla tai valtakunnallisesti keskitettynä Uudenmaan TE-toimistolla. Koska kyse on kokeilusta, toimivallasta on kuitenkin osittain säädetty valtioneuvoston asetuksen sijasta työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetussa laissa (1269/2020). Tällä on pyritty välttämään tilanne, jossa kokeilua koskevia säännöksiä olisi määrällisesti vielä nykyistä useammassa eri säädöksessä.

Helsingin kaupunki esittää, että kunnan oikeuden antaa työvoimapoliittisia lausuntoja tulisi olla esitettyä laajempi. Yksityiskohtana kaupunki viittaa siihen, että kunnan tulisi voida antaa lausunto aina silloin, kun opintoja olisi pidettävä sivutoimisena opiskeluna niiden keston ja laajuuden perusteella. Hallituksen esityksessä on esitetty, että kunta olisi toimivaltainen antamaan lausunnon silloin, kun opintojen kokonaislaajuus jää työttömyysturvalaissa säädettävän päätoimisuutta osoittavan esimerkiksi keskimääräisen kuukausikohtaisen laajuuden määritelmän alle. (Eli jos opinnot olisivat päätoimisia kun niiden laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä kuukaudessa, kunta voisi antaa näitä opintoja koskevan työvoimapoliittisen lausunnon, jos opintojen laajuus kokonaisuudessaan olisi vähemmän kuin viisi opintopistettä.)

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan Helsingin kaupungin esitys johtaisi kaksinkertaiseen hallinnolliseen työhön. Kaupungin esityksen toteutuessa kunta laskisi ensin opintojen laajuuden opiskelukuukautta kohti, ja jos opinnot olisivat sivutoimisia, antaisi asiaa koskevan työvoimapoliittisen lausunnon. Jos taas opinnot olisivat tällä perusteella päätoimisia, kunta siirtäisi asian Uudenmaan TE-toimiston hoidettavaksi, joka tekisi uudelleen vastaavan laskelman oman toimivaltansa toteamiseksi.

Hallinnollisen työn määrän lisääntymisen lisäksi riskinä on, että eri toimijat päätyisivät esimerkiksi opiskelun lomajaksojen huomioimisen takia erilaiseen lopputulokseen, jolloin myös toimivaltaisesta viranomaisesta olisi epäselvyyttä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei siksi pidä kaupungin esitystä toteuttamiskelpoisena.

Helsingin kaupunki viittaa myös siihen, että kunnalla voi olla TE-toimistoa paremmat tiedot työnhakijan opinnoista. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä asiaa tältä osin lain-

säädännössä ratkaistavana asiana, vaan kuntien ja Uudenmaan TE-toimiston tulisi tarvittaessa yhteisesti kehittää sujuvia menettelytapoja. Esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) säädetystä kuulemisvelvoitteesta on tietyin edellytyksin mahdollista poiketa, eikä työnhakijan kuulemista kaikissa tilanteissa välttämättä tarvittaisi, jos kunta antaa TE-toimistolle riittävät tiedot työvoimapoliittisen lausunnon antamista varten.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus esittää, että TE-toimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta pyytäisi työnhakijalta selvitystä hänen opinnoistaan ja asiasta annettaisiin työvoimapoliittinen lausunto vain silloin, kun kyse on päätoimisesta opiskelusta. Valitettavasti tämä ei ole mahdollista, koska kaikissa tilanteissa kaikki asiaan vaikuttavat seikat eivät selvityspyyntöä tehtäessä ole tiedossa. Jos viranomaisella on kaikki tarvittavat tiedot, varsinaista selvityspyyntöä ei edes yleensä tarvita, mutta viranomaisen tulee kuitenkin ottaa huomioon hallintolain säännös asianosaisen kuulemisesta.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus viittaa myös Uudenmaan TE-toimiston käsittelyaikaan ja toteaa sen olevan 2 – 3 kuukautta. Tieto ei pidä paikkaansa. Esimerkiksi 18.11.2022 keskimääräinen käsittelyaika oli 25 päivää.

Kuntien rahoitusvastuu työmarkkinatukimenoista

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esityksen vaikutusarviossa olisi tullut arvioida tarkemmin kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatukimenoista. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vaikutuksen realisoituminen on jossain määrin sattumanvaraista eikä tarkkaa arviota ole ministeriön näkemyksen mukaan mahdollista tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Joka tapauksessa vaikutus liittyy siihen osaan esitettyjä muutoksia, joka koskee nykyisin päätoimisena pidettävien opintojen pitämistä jatkossa sivutoimisena. Tältä osin muutokset lisäisivät julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia arviolta noin kuudella miljoonalla eurolla vuodessa. Arvio perustuu työvoimapoliittisten lausuntojen määriin vuonna 2019.

Edellä mainitusta määrästä arviolta noin 3,7 miljoonaa euroa vuodessa kohdistuisi työmarkkinatukeen. Asiasta on mainittu hallituksen esityksen sivulla 18 – 19 olevassa taulukossa. Määrä ei osoita kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatukimenoista, koska työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n mukaan kunnan rahoitusvastuu alkaa vasta, kun työmarkkinatukea on maksettu vähintään 300 päivältä. Osa muutoksesta aiheutuvista työmarkkinatukimenoista kohdistuu aikaan, jolloin työnhakijalle ei vielä ole maksettu työmarkkinatukea 300 päivältä, ja menonlisäys jää valtion rahoitettavaksi. Tätä ei työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ole mahdollista selvittää käytettävissä olevien tietojen perusteella enempää.

Edellisen lisäksi on otettava huomioon, että kuntien rahoitettavaksi jäävä osa työmarkkinatuesta jakautuu kaikkien kuntien kesken, koska rahoitusvastuu koskee myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilun ulkopuolella olevia kuntia. Esitettyihin arvioihin liittyy lisäksi hallituksen esityksessä mainittuja epävarmuuksia.

Muita esiin tulleita asioita

Helsingin kaupunki esittää, että työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n 3 momentin 4 kohtaan, joka koskisi osana työllistymistä edistäviin palveluihin kuuluvia opintoja, lisättäisiin maininta työllistymistä tukevista palveluista.

Esitetyssä säännöksessä on käytetty tarkoituksella termiä ”työllistymistä edistävä palvelu”. Nämä palvelut on määritelty työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa, ja tässä yhteydessä merkityksellisiä palveluja voivat järjestää sekä TE-toimisto että työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat. Yhteistä

näille palveluille on se, että niiden järjestämisen perusteista säädetään lailla. Työllistymistä tukevien palveluiden järjestämisestä ja sisällöstä puolestaan ei ole säädetty vastaavalla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan termin muuttaminen ”työllistymistä tukevaksi palveluksi” voisi pahimmillaan johtaa siihen, että opinnoista muodostuisi palvelun keskeisin osa, ja tätä esitetyssä säännöksessä ei ole tarkoitettu. Tarkoitus on, että palvelu järjestetään sitä koskevan lainsäädännön puitteissa, mutta jos palveluun sisältyy opinnollistavia osia, nämä eivät olisi este työttömyysetuuden saamiselle.

Helsingin kaupunki viittaa myös työllistymistä tukevia palveluita koskevaan tiedonsaantioikeuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan asialla ei ole liittymää nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen.

Suomen Kansanopistoyhdistys viittaa lausunnossaan opintosuoritusmerkintöjä sisältävään ns. KOSKI-rekisteriin. Hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia rekisteriin merkittäviin tietoihin tai mitään muutakaan muutosta rekisterin käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin kerrottu, kuinka rekisteriin merkittäviä tietoja tulisi tulkita sovellettaessa esitettyjä työttömyysturvalain säännöksiä. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että yksi KOSKI-rekisterin käyttötarkoituksista on tukea viranomaisten tiedonsaantia (valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 1 §).

Myös Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry viittaa KOSKI-rekisteriin ja esittää, että työpajojen todentama osaaminen tulisi voida merkitä rekisteriin. Myöskään tällä asialla ei työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ole liittymää nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen.

Työttömyysetuudella tuetun opiskelun aikainen työnhakuvelvollisuus ja palveluprosessi

Yleistä

Pääosa valiokunnalle lausunnon antaneista tahoista piti työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisesti opiskeleville asetettavaa työnhakuvelvollisuutta koskevaa muutosta epätarkoituksenmukaisena. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että jo opiskelun tukeminen edellyttää TE-toimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tekemää harkintaa. Lisäksi lausuntoja antaneet katsoivat, että muutos voi lisätä opintojen keskeytyksiä ja heikentää tulevien töiden palkkatasoa ja pysyvyyttä.

Toisaalta muutamat lausunnonantajat esittivät vastakkaisen näkemyksen, ja viittasivat esityksen tavoitteisiin. Myös työ- ja elinkeinoministeriö viittaa muutoksen työllisyystavoitteeseen ja julkista taloutta parantavaan vaikutukseen. Ministeriö toteaa myös, että esitetty muutos kohdistuisi edellytyksiä tiukentavasti työnhakijoihin, jotka eivät vielä ole aloittaneet opiskelua työttömyysetuudella tuettuna.

Esitetty työnhakijan palveluprosessi omaehtoisen työttömyysetuudella tuetun opiskelun aikana tukisi työnhakua. Tästä syystä palveluprosessia koskevat muutokset eivät koskisi niitä työnhakijoita, joiden työnhakuvelvollisuutta ei esitetä muutettavaksi.

Omaehtoisesti työttömyysetuudella opiskelevien palveluprosessin eri vaiheissa voidaan huomioida asiakkaan yksilölliset ja opiskeluun liittyvät suunnitelmat. Omaehtoisen opiskelun aikana työnhakijan palveluprosessi tarkoittaisi käytännössä tukea suunnitellulle alalle työllistymisessä tai esimerkiksi työmahdollisuuksien hakemisessa. Lisäksi työssä hankittu osaaminen voidaan ainakin osin huomioida opintojen etenemisessä tunnistamalla työssäoloaikana hankittu osaaminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Uudenmaan TE-toimisto kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että myös koulutusta vailla olevilla työnhakijoilla olisi tarve tiiviille palveluprosessille. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännökset muodostavat TE-toimistoa palveluprosessin järjestämisessä velvoittavan kokonaisuuden. Lainsäädäntö ei estä TE-toimistoa kohdentamasta palveluita muulta osin tarpeelliseksi katsomallaan tavalla. Koska resursseja ei tämän vuoksi kuitenkaan lisätä, kohdennus tarkoittaisi käytännössä jostakin muusta toiminnasta luopumista.

Koulutusta vailla olevien työnhakijoiden ensisijaiset työllistymisen esteet eivät myöskään välttämättä aina ole sellaisia jotka voitaisiin koulutuksen aikana ratkaista tiiviimmällä palveluprosessilla. Osa näistä työnhakijoista on koulutuksessa ollessaan juuri sen palvelun piirissä, joka ko. tilanteessa on tarkoituksenmukainen ja ajankohtainen. Tällöin työnhakijan tilannetta ei välttämättä voida edistää muiden TE-palveluiden samanaikaisella tarjoamisella.

Työnhakuvelvollisuudesta

Useat lausunnon antaneet tahot katsoivat, että työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun aikaisen työnhakuvelvollisuuden tulisi alkaa vasta opintojen loppupuolella. Käytännössä tämä tarkoittaisi nykyisin voimassa olevan lainsäädännön muuttamista hallituksen esityksestä poikkeavalla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että työnhakuvelvollisuuden ja tiiviimmän palveluprosessin on tarkoituksenmukaista tukea työnhakijoiden edellytyksiä työllistyä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa suunnitellun alan työtehtäviin. Jos palveluprosessi kohdennettaisiin koskemaan opintojen loppuvaiheessa olevia työnhakijoita, on todennäköistä, että julkista taloutta parantava vaikutus jäisi pääosin toteutumatta.

Akava ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoivat lausunnoissaan, että ero kouluttamattoman työnhakijan ja työnhakijan, jonka koulutus on esimerkiksi selvästi vanhentunut, välillä voi olla hyvin pieni. Järjestöt viittaavat siihen, että esitettyä täysimääräistä työnhakuvelvollisuutta ei tulisi ulottaa viimeksi mainittuihin henkilöihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ko. työnhakijoiden jättäminen esitetyn muutoksen ulkopuolelle tarkoittaisi uuden poikkeuksen luomista työnhakuvelvollisuuden asettamista koskeviin säännöksiin. Ministeriö pitää riittävänä, että myös näille työnhakijoille asetettavaan työnhakuvelvollisuuteen sovellettaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 3 §:n 3 momenttia, jossa säädetään työnhakuvelvollisuuden määrän alentamisesta. Määrää voidaan alentaa siten, että kuukauden tarkastelujaksolla tulee neljän sijasta hakea kolmea, kahta tai yhtä työmahdollisuutta, tai hakuvelvollisuus voidaan jättää kokonaan asettamatta.

Helsingin kaupunki esittää lausunnossaan, että sivutoimisesti kotoutumiskoulutuksessa opiskeleville ei asetettaisi työnhakuvelvollisuutta eikä heille asetettaisi tiettyjä työttömyysturvaseuraamuksia (ns. karensseja).

Muiden kuin kotoutujien osalta ainoastaan päätoimista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella. Kotoutujien kohdalla tästä on lainsäädännössä poikettu, jotta samanaikaisesti opintojen kanssa olisi mahdollista osallistua muihin kotoutumista tukeviin toimiin, eikä näiden toimien velvoittavuutta työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä ole perusteltua poistaa.

Uudenmaan TE-toimisto viittaa lausunnossaan tilanteeseen, jossa työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja opiskelevalle olisi asetettu työnhakuvelvollisuus ja hän työllistyisi osa-aikaisesti. Toimisto katsoo, ettei tässä tilanteessa tulisi enää olla työnhakuvelvollisuutta. Suomen Kansanopistoyhdistys esittää työnhakuvelvollisuuden poistamista vielä hiukan laajemmin.

Jos omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna opiskeleva on osa-aikatyössä, häneen sovelletaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 6 §:n 1 momenttia, jonka mukaan työnhakijan tulee hakea yhtä työmahdollisuutta kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. Riittävänä hakemisena pidetään esimerkiksi lisätyön pyytämistä omalta työnantajalta. Tähän ei ole esitetty muutosta, eikä hakuvelvollisuuden väljentämistä ole muutenkaan esitetty hallituksen esityksessä. Hakuvelvollisuuden vähentämisellä voisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan olla negatiivisia työllisyysvaikutuksia. Kyseiset säännökset ovat tulleet voimaan vasta toukokuussa 2022, eikä niiden vaikutus ole vielä arvioitavissa.

Esitettyjen muutosten suhde muun muassa työvoimakoulutukseen

Useat lausunnon antaneet tahot kiinnittivät huomiota siihen, että erilaisia opiskelun aikaisen toimeentulon tukimuotoja olisi lukuisia. Tämä pitää osittain paikkaansa, ja TE-toimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tehtäviin kuuluu tarvittaessa tukea työnhakijaa myös hänen työmarkkinavalmiuksiaan parantaviin opintoihin hakeutumisessa.

Työttömyysturvalaissa ei säädetä eikä esitetä säädettäväksi opiskelun tukemiseksi maksettavasta työttömyysetuudesta. Tarkasti ottaen laissa säädetään vain siitä, milloin työnhakijan opinnot estävät työttömyysetuuden maksamisen, toisin sanoen opintojen päätoimisuudesta, ja siitä, milloin opinnot eivät vaikuta etuusoikeuteen.

Työvoimakoulutus perustuu joko TE-hallinnon tai opetushallinnon tekemään ratkaisuun hankkia koulutusta tiettyä tarvetta varten, ja koulutusten on tarkoitus ainakin lähtökohtaisesti olla tiiviitä kokonaisuuksia. Koulutusta hankkimalla pyritään vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin. Lisäksi koulutukseen liittyy kaksinkertaista harkintaa, kun TE-toimisto tekee koulutusta koskevat opiskelijavalinnat.

Tuettaessa työnhakijan omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella työvoimakoulutuksen hankintaa vastaava työmarkkinalähtöinen harkinta puuttuu, ja TE-toimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta ratkaisee ainoastaan sen, tuetaanko työnhakijan opiskelua. Harkinta liittyy siten yksittäisen työnhakijan työllistymisen edellytysten parantamiseen. Jos työnhakija voi työllistyä olemassa olevalla koulutuksellaan tai muulla osaamisella, perusteet tukea opiskelua nimenomaan julkisen työvoima- ja yrityspalvelun ja työttömyysturvajärjestelmän keinoin vähenevät.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun eroja sellaisina, että myös esimerkiksi koulutuksen aikaiset erot työnhakuvelvollisuudessa ovat perusteltuja.

Resursseista ja määrärahoista

Tarvittavien resurssien arvioinnissa on arvioitu kokonaisuudessaan työnhakukeskusteluista, työllistymissuunnitelmien suunnitelmien tarkistamisesta sekä näihin liittyvistä jälkitoimista syntyvät resurssitarpeet. Työnhakijoiden neuvontaan ja työnhakijoiden opiskeluun liittyvien työttömyysturva-asioiden selvittämiseen liittyvien tehtävien arvioidaan hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten myötä kokonaisuudessaan vähenevän.

Virkailijakohtaisen kuormituksen voidaan katsoa laskennallisesti kattavan kaiken esitetyistä muutoksista aiheutuvan lisätyön. Asian arvioiminen täsmällisesti on työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan käytettävissä olevien tietojen perusteella mahdotonta. Tarvittaisiin muun muassa jokin pohjaluku, johon esitettyjä muutoksia verrattaisiin. Lisäksi esimerkiksi koulutuksenaikaisen työnhakuvelvollisuuden laiminlyöntien määrä riippuu vaikeasti arvioitavista käyttäytymisvaikutuksista, ja laiminlyöntejä voidaan ainakin osittain ehkäistä onnistuneella palveluprosessilla.

Toimitilojen osalta valtio rahoittaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien tarvitsemia toimitiloja erikseen KEHA-keskuksen kautta. Toimitilakustannukset voisivat esitettyjen muutosten takia periaatteessa kasvaa TE-toimistoissa, mutta tähän liittyvä resurssilisäys arvioidaan suhteessa toimitilojen muuhun kasvutarpeeseen vähäiseksi.

Useat lausunnon antaneet tahot katsoivat, että esitetyistä muutoksista aiheutuu uusia nimenomaan työttömyysturvaan liittyviä hallinnollisia tehtäviä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitetyistä työttömyysturvalain muutoksista aiheutuu lisää työtä, jos muutokset johtavat työnhakijoiden niiden opintojen lisääntymiseen, joiden vaikutusta työttömyysturvaoikeuteen vielä muutosten voimaantulon jälkeenkin selvitettäisiin. Muussa tapauksessa tehtävät vähentyvät.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin esitetyt muutokset puolestaan lisäävät työttömyysturvaan liittyviä tehtäviä vain silloin, jos työnhakijat laiminlyövät työnhakuvelvollisuutta. Opintojen etenemisen ja työmahdollisuuksien hakemisen seuranta ei ole ensisijaisesti työttömyysturvaan liittyvä tehtävä, vaan tarkoitus on tukea työnhakua esimerkiksi arvioimalla, miksi työnhaku ei johda tuloksiin ja mitä asialle voidaan tehdä. Sekä TE-toimisto että työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta voivat myös omilla ohjauksellisilla keinoilla vaikuttaa siihen, että työnhakuvelvollisuuden täyttämistä seurataan ensisijaisesti verkkopalvelun avulla.

Laati: hallitusneuvos Timo Meling
erityisasiantuntija Eero Janhonen