

## POLICY BRIEF 2024:8

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu väylänä eteenpäin

Olli Oosi, senior partner, Owl Group Oy

Taru Aihinen, seniorikonsultti, Owl Group Oy

Juho Alasalmi, ekonomisti, Pellervon Taloustutkimus PTT

Henna Busk, vanhempi ekonomisti, Pellervon Taloustutkimus PTT

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella (OMO) on toimiva vahvaan tarveharkintaan perustuva väline työttömien osaamisen kehittämiseen, vaikkakin se syrjäyttää jonkin verran opintorahalla opiskelua. OMON parempi huomioiminen osana työllisyyspalvelujen kokonaisuutta ja asiakasohjauskäytäntöjen kehittäminen voivat parantaa sen toimivuutta. OMON ikäraajat olisi syytä arvioida uudelleen.

## Johdanto

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu (OMO) on osaamisen kehittämisen kannalta yksi keskeisistä työvoimapalveluista. Se on työttömille työnhakijoille harkinnanvaraisesti myönnettävä työvoimapalvelu.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen valmistelun yhteydessä on todettu, että OMO on merkittävä työnhakijoiden osaamisen kehittämisen väylä. Se on siten merkittävä väline myös jatkuvan oppimisen kokonaisuuden toimeenpanossa ja osaavan työvoiman riittävyyden ja saatavuuden turvaamisessa. OMolla on merkittävä rajapinta työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi etenkin opetus- ja koulutusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtionvarainministeriön hallinnonalojen toimintaan. Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen työryhmä linjasi joulukuussa 2020, että työttömien opiskelumahdollisuuksia tulee kehittää muun muassa arvioimalla työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen enimmäistukiajan pidentämistä perusasteen jälkeistä tutkintoa vaille olevien työttömien kohdalla (Valtioneuvosto 2020).

Mahdollisuus omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella tuettuna on ollut olemassa vuoden 2010 alusta alkaen<sup>1</sup>. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuna työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina on mahdollista opiskella opintoja, joita pidetään työttömyysturvalain nojalla päätoimisina opintoina. Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuna työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina on mahdollista opiskella myös muita kuin päätoimisia opintoja. (HE 176/2022.)

Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun (OMO) toimivuutta prosessina, kuinka hyvin se täyttää tehtävänsä, tuoko se lisäarvoa osaamisen kehittämisen ekosysteemissä ja onko se tarkoituksenmukainen osa työvoimapalvelu- ja koulutuspalvelujärjestelmää.

---

<sup>1</sup> Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2012/916, 6. luku ja Laki kotoutumisen edistämisestä 2010/1386 § 22–25

## Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimus toteutettiin monimenetelmällisesti. Sen lähtökohtana olivat asiakkaat ja heidän kokemuksensa OMOsta eri vaiheissa palvelujärjestelmää. Asiakaskokemusta kartoitettiin haastatteluin ja kyselyin. Tutkimuksessa analysoitiin myös palvelujärjestelmän tapaa toimeenpanna OMOa. Lisäksi tilastollisen analyysin avulla tarkasteltiin OMON roolia osana koko julkista palvelu- ja etuusjärjestelmää.

Selvityksessä toteutettiin katsaus OMOa käsittelevään kirjallisuuteen. Lisäksi selvityksen aikana toteutettiin haastatteluja neljälle ryhmälle: palvelujärjestelmän eri toimijat, TE-toimistojen palveluesihenkilöt, koulutuksen järjestäjät sekä asiakaskyselyä täydentävät asiakkaiden haastattelut. Selvityksessä toteutettiin kaksi kyselyä, jotka kohdennettiin TE-toimistojen ratkaisuasiantuntijoille (n=525) sekä työttömyysetuudella opiskelleille asiakkaille (n=8216).

Tilastoanalyysin kohteena olivat OMOlla vuosina 2010–2021 opiskelleet. Tilastoanalyysissä aineistona käytettiin työhallinnon asiakastietojärjestelmä URA:n tiedoista koottuja, tutkimuskäyttöön tarkoitettuja tilastovuoden 2022 aineistoja työnhakujaksoista ja työvoimapalveluihin osallistumisesta sekä Tilastokeskuksen FOLK-aineistoja.

## Tulokset ja johtopäätökset

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on noussut yhdeksi keskeiseksi työvoimapalveluksi. Osallistujia on jo kolmannes kaikista TE-palveluissa olevista. Vuonna 2021 aloituksia oli reilut 13 000.

OMOlla opiskeltavien opiskeluvaihtoehtojen määrä on suurempi kuin ammatillisessa työvoimakoulutuksessa. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen verrattuna OMOlla opiskellaan enemmän erityisesti alemman korkea-asteen tutkintoja sekä terveys- ja hyvinvointialojen tutkintoja. OMOlla suoritettavien tutkintojen yleisin koulutusaste on ammatillinen peruskoulutus, yleisin koulutusala on hoitotyö ja yleisin tavoitetutkinto on sosiaali- ja terveysalan perustutkinto, lähihoitaja. Noin puolet tutkintoon johtavasta koulutuksesta työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisissa opinnoissa on uudelleen-koulutusta, vajaa puolet ensimmäistä ammatillista tai korkeakoulukoulutusta ja vain noin 10 prosenttia jatkokoulutusta.

***Vuodesta riippuen noin 2 000–4 000 alle 35-vuotiasta uudelleenkoulutetaan OMOlla. Näiden nuorien taustakoulutus on usein kaupp-, hallinto ja oikeustieteiden sekä palvelu- ja tekniikan koulutusaloilla ja tavoitekoulutus useimmiten terveys- ja hyvinvointialalla.***

OMO on lisännyt 26–35-vuotiaiden työttömien opiskelua. OMO on kannustanut opiskelemaan sellaisia työttömiä, jotka eivät olisi ilman OMOa opiskelleet. Erityisen paljon OMO on lisännyt työttömien naisten opiskelua.

OMO on myös syrjäyttänyt opiskelua opintorahalla. Vaikka OMO on siis lisännyt sellaisten työttömien opiskelua, jotka eivät olisi muutoin opiskelleet, osa OMOlla opiskelevista olisi opiskellut opintotuella, mikäli OMOon ei olisi ollut mahdollisuutta. OMO on syrjäyttänyt naisten opiskelua ammatillisessa työvoimakoulutuksessa, mutta ei ole syrjäyttänyt miesten opiskelua ammatillisessa työvoimakoulutuksessa.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella parantaa siihen osallistuvien työllisyyttä noin 5–7 prosenttiyksikköä alkaen 2–3 vuotta opintojen aloituksesta. Eniten OMO-opinnoista hyötyvät vain perusasteen varassa olevat. Tavoitekoulutuksen koulutusalan suhteen eniten OMO-opinnoista ovat hyötäneet terveys- ja hyvinvointialoilla, palvelu- ja tekniikan aloilla, kasvatustieteiden, tekniikan aloilla sekä kauppa, hallinto ja oikeustieteiden aloilla opiskelleet. Toisen asteen koulutuksella ja alemman korkea-asteen koulutuksella on samankaltaiset pitkän aikavälin työllisyysvaikutukset, mutta toisen asteen tavoitekoulutus tuottaa hyvin paljon lyhyemmät lukkiutumiskeinot ja on siten odotettavasti alemman korkea-asteen koulutusta kustannustehokkaampaa. OMO:n aloituksen kumulatiiviset lukkiutumiskeinot työttömyysturvatuksiin 2–3 vuoden kuluessa opintojen aloituksesta ovat noin 10 000 euroa osallistujaa kohden. Vaikka arvioimme OMO:n aloituksella olevan merkittäviä vaikutuksia palkkatuloihin, arvioidut vaikutukset käytettävissä olevien rahatulosten määrään ovat vaatimattomammat. Osa OMO:n hyödyistä siis valuu pienempien saatujen tulonsiirtojen ja suurempien maksettujen tulonsiirtojen mukana julkiselle taloudelle eivätkä jää opiskelijalle itselleen. Tämä vähentää OMO-opintojen kannustavuutta.

TE-toimistoissa omaehtoisen opiskeluun liittyviä päätöksiä tehdään sekä asiantuntijoiden itsenäisinä työtehtävinä että tehtävään nimettyjen työryhmien toimesta. Päätöksenteko perustuu TE-toimiston asiantuntijan harkintaan. Harkintaa tehdään asiakas-kohtaisesti alueen koulutus- ja työmarkkinatilanne huomioiden. TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan tyypillisin OMO-hakemusten hylkäämisperuste on hakijan huomattava koulutustausta.

Yhdenmukaisten päätösten ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta päätöksiä tekevien TE-asiantuntijoiden OMO-osaaminen on keskeisessä asemassa. Erityisesti uudet OMO-päätöksiin liittyvät vaatimukset, kuten työnhakuvelvoitteet, ovat monille asiakkaille vaikeasti ymmärrettäviä. Ennakointitietoa hyödynnetään vaihtelevasti omaehtoiseen opiskeluun liittyvässä päätöksenteossa. Päätöksenteossa ylivoimaisesti eniten hyödynnetty ennakointitietomuoto on TE-toimistojen oman henkilöstön osaamisen, tietämyksen ja asiantuntemuksen hyödyntäminen.

OMO otetaan usein esiin asiakkaan kanssa joko asiakkaan omasta toiveesta, tai kun työvoimakoulutukset eivät vastaa asiakkaan tarpeisiin tai toiveisiin. TE-asiantuntijat kokivat OMOon liittyvän viestinnän ja yhteydenpidon asiakkaiden kanssa haastavaksi. Asiakaskyselyyn vastanneet OMO-opiskelijat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä TE-toimistojen tiedottamiseen, neuvontaan ja ohjaukseen. Osa asiakaskyselyn vastaajista kertoi toivovansa selkeämpää ohjeistusta opintoihin liittyen.

Suurin osa asiakaskyselyyn vastanneista (82–86 %) koki työttömyysetuudella opiskelun vastanneen heidän koulutustarpeeseensa ja opiskelun olleen sitä, mitä he olivat ajatelleet. Asiakaskyselyyn vastanneet kokivat mahdollisuuden opiskella työttömyysetuudella hyvänä mahdollisuutena päivittää omaa osaamistaan ja lisätä omia työllistymismahdollisuuksia. Työttömyysetuudella opiskelun vahvuksina pidettiin muun muassa sitä, että se mahdollistaa opiskelun erilaisissa elämäntilanteissa.

***Asiakkaat kokivat OMolla olleen suuri vaikutus heidän työllistymiseensä. Noin puolet vastaajista (53 %) arvioi, että työttömyysetuudella opiskelun myötä heidän taloudellinen tilanteensa on muuttunut paremmaksi.***

OMOn yhteiskunnallisena perusteena ovat työllistyminen, alueelliseen työvoimapuulaan vastaaminen sekä osaamisen kehittäminen. Omaehtoisen opiskelun nähdään tukevan elinikäistä oppimista ja työmarkkinoiden tarpeita, kunhan ratkaisu on tehty laadukkaasti harkiten asiakkaan yksilöllistä sekä alueen tilannetta. OMON koetaan olevan paikoittain työvoimakoulutusta parempi vaihtoehto lyhyisiin ja käytännönläheisiin koulutuksiin. Tyypillisesti OMOa hyödyntävät maahanmuuttaneet, alanvaihtajat, ammattikouluttamattomat sekä korkeakouluttautuvat työnhakijat.

***Yleisesti OMO koetaan hyödyllisenä, joskin osin epäselvänä instrumenttina työvoimapalvelu-, koulutus-, ja etuusjärjestelmässä. Harkinnanvaraisuus päätöksenteossa tekee OMOsta haasteellisen sekä asiantuntijoille että asiakkaille.***

OMO tarjoaa mahdollisuuden päivittää omaa osaamista työmarkkinoiden tarpeisiin sopivaksi, mikä hyödyttää sekä työtöntä työnhakijaa että työnantajia. OMO on pitkäkestoisista, mutta toisaalta se on myös vaikuttavaa. OMO on tarpeellinen esimerkiksi niille aloille, joille ei ole tarjolla soveltuvia työvoimakoulutuksia alueella.

## Johtopäätökset

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella parantaa siihen osallistuneiden työllisyyttä. Kaikki paremman työmarkkina-aseman hyödyt eivät kuitenkaan koidu työttömälle. Vaikka OMON positiivinen vaikutus opintojen jälkeisiin palkkatuloihin selkeästi ylittää OMON negatiiviset vaikutukset opintojen aikaisiin palkkatuloihin, käytettävissä olevien tulojen osalta ero ei ole näin selkeä. OMO-opinnot vähentävät saatuja tulonsiirtoja ja kasvattavat maksettuja tulonsiirtoja. Työllistymisen heikko kannustavuus vähentää opiskelusta työttömälle itselleen koituvaa hyötyä ja siten myös opiskelun kannustavuutta.

OMOn rooli osana palvelu- ja etuusjärjestelmää on yksittäisen asiakkaan tapauksessa usein selvä, mutta kokonaisuutena epäselvä. OMON vahva harkinnanvaraisuus tekee sen työvoima- ja koulutuspoliittisen roolin perustelusta ja viestimisestä vaikeaa. Vaikka ne tavoitteet ja perustelut, jotka lainsäädännössä sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksessa OMON toimeenpanosta ovat selvät, muodostuu sen käytännön sisältö toimeenpanon ja jokaisen yksittäisen ratkaisun kautta.

OMOlla on tärkeä rooli vaihtoehtoisena keinona mahdollistaa koulutuksen hankkiminen ja osaamisen päivittäminen. TE-palveluissa työvoimakoulutukseen osallistumista pidetään kuitenkin keskeisenä osaamisen kehittämisen instrumenttina. Asiakkaiden näkökulmasta OMO on puolestaan muita vaihtoehtoja (opintolaina, opintoraha) houkuttelevampi. OMO on ollut täydentävä väylä maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseen. Erityisesti se on auttanut naisvaltaisilla koulutusaloilla hankkimaan osaamista, jota muulla tavoin ei ole ollut saatavilla. OMO on ammatillisen työvoimakoulutuksen tarjontaa monipuolisempi ja yksilöllisempi.

OMO kannustaa sellaisia työttömiä opiskelemaan, jotka eivät muuten opintotuella opiskelisi. Arvioimme OMON lisännen työttömien opiskelua ja sen rahallisen tuen olevan tähän merkittävä syy. Siten on työttömiä, jotka eivät olisi aloittaneet opintoja opintotuella, mutta ovat aloittaneet opinnot työttömyysetuudella. Vaikka näiden OMO-opiskelijoiden koulutus olisi julkisen talouden näkökulmasta ollut kustannustehokkaampaa opintotuella, tämä ei ole mielekäs vertailukohta, sillä opintotuella he eivät olisi koskaan opiskelleet. Heidän tukemisensa työttömyysetuudella voi olla kustannustehokasta, jolloin tutkinnon suorittaminen opintotukea suuremmalla tuella olisi perusteltua.

OMO on laajentanut työttömien opiskelumahdollisuuksien valikoimaa. Se mahdollistaa laajemmat opiskelumahdollisuudet kuin ammatillinen työvoimakoulutus. Työllisyyden näkökulmasta OMO on lisännyt opiskelua terveys- ja hyvinvointialoilla, jotka ovat työllistäneet paremmin kuin ammatillisessa työvoimakoulutuksessa tyypilliset tekniset alat. TE-toimistojen ja asiakkaiden kokemuksissa OMON rooli opiskelumahdollisuuksien monipuolistajana mielletään selvästi.

Nuoret, 25–34-vuotiaat uudelleenkoulutautuvat OMOlla. Syynä alan vaihtoon voi olla esimerkiksi huonot työmarkkinakokemukset tai itselle sopivan alan etsiminen. Näiden nuorien taustakoulutus on hyvin usein kauppa-, hallinto ja oikeustieteiden sekä palvelu- ja tekniikan koulutusaloilla ja tavoitekoulutus useimmiten terveys- ja hyvinvointialalla. Kyselytutkimuksen mukaan nuorten suhtautuminen OMOon on positiivisempi kuin muiden ikäryhmien. Nuoret myös kokevat OMON vaikutukset omaan taloudelliseen tilanteeseen sekä työllistymiseen muita ryhmiä positiivisempina.

## Suosituksat OMON kehittämiseksi

### Suositus 1. Työnhakuvelvoitteen vaikutusten seuranta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulee yhdessä tulevien työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäjien kanssa seurata työnhakuvelvoitteen toteutumista TE-palvelujen uudistuksen aikana vuosina 2025–2026. Työnhakuvelvoitteen vaikutus OMO-opiskeluun uusien järjestäjien toimeenpanemana tulisi analysoida ja tehdä tarvittavia lisäohjeita siinä tilanteessa, mikäli havaitaan että työnhakuvelvoite muodostaa haasteita opintojen keskeyttämisessä.

### Suositus 2. OMON ikäraja tulisi arvioida uudelleen ja mahdollisesti nostaa.

OMO syrjäyttää opintotuella opiskelua. Arvioinnin havaintojen perusteella OMON ikärajaa tulisi nostaa nykyisestä, mikä vähentäisi sen syrjäyttämisaikutusta.

### **Suositus 3. OMO osaksi tulevien järjestäjien osaamisen kehittämisen palvelukokonaisuutta.**

OMOn roolia osana työvoima- ja koulutuspolitiikan keinovalikoimaa helpottaisi, mikäli se mielletäisiin osaksi työllisyys- ja elinkeinopalvelujen kokonaisuutta siten, että siihen liittyvä asiakasohjauksen ja päätöksenteon prosessit jäsennetään osana tulevien TE-palveluiden järjestäjien osaamisen kehittämisen palveluita. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä muut TE-palvelujen muutoksessa mukana olevat toimijat voivat tukea tätä esimerkiksi hyviä käytäntöjä esiin nostamalla sekä aktiivisella viestinnällä.

### **Suositus 4. OMOon liittyvän osaamisen varmistaminen TE-palvelujen siirtymävaiheessa.**

Työ- ja elinkeinoministeriön tulee yhdessä Kuntaliiton kanssa varmistaa TE-palvelujen siirtymävaiheessa OMOon liittyvää osaamista. Käytännössä tämä voi tarkoittaa hyvien ratkaisumallien, keskitettyjen tiimikäytäntöjen ja vastaavien onnistuneiden toimintamallien kuvaamista tuleville järjestäjille sekä tulevien järjestäjien osalta näiden huomioimista työttömyysturva-asioiden ratkaisukäytäntöjen muodostamisessa.

### **Suositus 5. OMO:n markkinointi ja kohdentaminen.**

Tulevat TE-palvelujen järjestäjät voisivat kohdentaa OMOa nykyistä tehokkaammin esimerkiksi niille, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa ja huomioida tätä näkökulmaa markkinoinnissaan. Lisäksi osana asiakasohjauksen ja päätöksenteon organisointia myös opintotuki tulisi ottaa mukaan yhdeksi vaihtoehdoksi OMO:n rinnalle asiakkaiden kanssa käytävissä ohjauskeskusteluissa.

## **Lähteet**

Valtioneuvosto (2020). Osaaminen turvaa tulevaisuuden: Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset. Valtioneuvoston julkaisu 2020:38. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162614/VN\\_2020\\_38.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162614/VN_2020_38.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

HE 176/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturvavoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi.



## Lisätietoja:

Senior partner **Olli Oosi** Owl Group Oy, olli(at)owalgroup.com

Seniorikonsultti **Taru Aihinen** Owl Group Oy, taru(at)owalgroup.com

Ekonomisti **Juho Alasalmi** Pellervon Taloustutkimus PTT, juho.alasalmi(at)ptt.fi

Vanhempi ekonomisti **Henna Busk** Pellervon Taloustutkimus PTT,  
henna.busk(at)ptt.fi

## Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu työllistymisen ja jatkuvan oppimisen väylänä - hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Markku Virtanen

Työ- ja elinkeinoministeriö, markku.virtanen(at)gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta  
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet