

Koulutukseen hakovelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona

Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen,
TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista

Toimittaneet Lotta Haikkola, Silja Uusikangas, Tuija Korpela,
Signe Jauhiainen ja Heikki Hiilamo

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:2

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2

Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona

Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua
rekisteriaineistojen, TE-palvelujen,
oppilaitosten ja nuorten näkökulmista

Toimittaneet Lotta Haikkola, Silja Uusikangas, Tuija Korpela,
Signe Jauhiainen ja Heikki Hiilamo

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-433-0

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Toimittaja/t Lotta Haikkola, Silja Uusikangas, Tuija Korpela, Signe Jauhiainen ja Heikki Hiilamo
Kieli suomi **Sivumäärä** 145

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkasteltiin alle 25-vuotiaiden vailla ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa olevien nuorten työttömyysturvan ehtona olevaa koulutukseen hakuvelvoitetta. Tutkimme opintoja, työttömyysturvaa ja oppilaitosten, TE-palvelujen ja nuorten näkemyksiä velvoitteesta. Tutkimusaineistoina ovat rekisterit, TE-palveluiden ja oppilaitosten ryhmähaastattelut, nuorten verkkokysely ja Digiraati.

Valtaosa hakuvelvoitteen piirissä olevista opiskelee. He saavat työttömyysturvaa harvemmin ja osallistuvat työllistymistä edistäviin palveluihin yleisemmin kuin tutkinnon suorittaneet. Perustoimeentulotuen saaminen on yleistä eikä vähene merkittävästi velvoitteen päättymisen jälkeen.

Velvoitteen uudistus 2013 vähensi TE-palveluiden ja oppilaitosten kuormitusta. Velvoite nähtiin kuitenkin kankeana suhteessa muuttuviin opintopolkuihin ja koulutuspoliittisiin uudistuksiin. Harkintavaltaa käytettiin TEM:n ohjeistusta suppeammin. Hakuvelvoitteen ei nähty kannustavan opintoihin eikä myöskään johtavan keskeyttämisiin, koska sitä pidettiin vain yhtenä tekijänä nuorten valinnoissa.

Hakuvelvoite on pääosin tarkoituksenmukainen eikä esimerkiksi ikärajan muutoksille nähty perusteita. Sen sijaan velvoite ei ole täysin sovitettavissa viimeaikaisiin koulutuspoliittisiin uudistuksiin. Merkittävimpinä kehittämiskohteena nähtiin nuoria ohjaavien keinojen arviointi ja kehittäminen yhtenä kokonaisuutena.

Julkaisu on läpikäynyt ulkopuolisen tieteellisen arvioinnin.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat Nuoret, työttömyysturva, hakuvelvoite, sosiaalipolitiikka, koulutuspolitiikka, tutkimus, tutkimustoiminta

ISBN PDF 978-952-383-433-0

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-433-0>

Skyldighet att söka till utbildning villkor för utkomstskydd för ungdomar

Granskning av ändamålsenlighet med tanke på registermaterial, TE-tjänster, läroanstalter och ungdomar

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:2

Utgivare Statsrådets kansli

Redigerare Lotta Haikkola, Silja Uusikangas, Tuija Korpela, Signe Jauhiainen och Heikki Hiilamo

Språk finska

Sidantal

145

Referat

I studien granskades skyldigheten att söka till utbildning som ett villkor för utkomstskydd för ungdomar under 25 år utan examen. Vi studerade gruppens studier och tillgång till social trygghet samt TE-byråernas, läroanstalternas och ungdomarnas uppfattningar om skyldigheten. Registermaterial, TE-byråernas och läroanstalternas fokusgruppsintervjuer, webbenkät för ungdomar och Digiråd-diskussion användes som forskningsmaterial.

Majoriteten av dem som omfattas av ansökningsskyldigheten studerar. De som är skyldiga att söka får mer sällan utkomstskydd och deltar oftare i sysselsättningsfrämjande tjänster än de som har examen. Det är vanligt att få grundläggande utkomststöd och det minskar inte nämnvärt efter att ansökningsskyldigheten har upphört.

Reformen av skyldigheten år 2013 minskade bördan för TE-tjänsterna och läroanstalterna. Tidsfristerna för skyldigheten och förhållandet till studievägar ansågs vara stela. Prövningsbefogenhet utövades snävare än anvisningarna från ANM [Arbets- och näringsministeriet]. Ansökningsskyldigheten sågs inte i större utsträckning uppmuntra till studier, men ledde inte heller till avbrytande, eftersom den endast betraktades som en faktor i ungdomars val.

Ansökningsskyldigheten fungerar i huvudsak och den är ändamålsenlig och man såg ingen grund för ändringar i åldersgränsen. Utbildningspolitiska reformer påverkar ungdomars val, läroanstalter och TE-byråer. Skyldigheten är motsägelsefull i förhållande till vissa av reformerna. Ett av de viktigaste utvecklingsområdena ansågs vara utvärdering och utveckling av medel för att vägleda ungdomar som helhet.

Publikationen har genomgått en extern vetenskaplig utvärdering.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

Ungdomar, skyldigheten att söka till en utbildning, utkomstskydd för arbetslösa, socialpolitik, utbildningspolitik, forskning, forskningsverksamhet

ISBN PDF 978-952-383-433-0

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-433-0>

How does the Youth Obligation to Apply for Education Work? Examining the Obligation from the Viewpoint of Register Data, Public Employment Services, Educational Institutions and Young People

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:2

Publisher Prime Minister's Office

Editor(s) Lotta Haikkola, Silja Uusikangas, Tuija Korpela, Signe Jauhiainen and Heikki Hiilamo
Language Finnish **Pages** 145

Abstract

This study examines the obligation to apply for vocational or tertiary education as a condition for unemployment benefits for young people under 25 without such qualifications. We analyse participation in education and receipt of social benefits, and how Public employment services (PES), educational institutions and young people perceive the obligation. Our data consists of administrative registers, group interviews with PES and educational institutions, a web-based survey and an online discussion for young people.

The majority of young people under the obligation are already studying. They receive unemployment benefits less often and participate more often in activation measures. Social assistance receipt is common and does not significantly decrease when the obligation ends.

The reform of the obligation in 2013 reduced the workload in PES and educational institutions. However, the obligation in its current form was considered inflexible in relation to young people's educational paths and reforms in education policy. The study found that PES grant discretion less often than indicated in the instructions by the Ministry of Economic Affairs and Employment. Professionals at PES and educational institutions perceive the obligation neither as an encouragement to study nor as an incentive to drop out since it is considered as one of the many factors influencing young people's decisions.

In conclusion, the obligation is still predominantly considered appropriate and no justification for e.g. changing the age limit was found. However, the obligation is not perfectly synchronized with some of the recent changes in education policy. The main recommendation is that policy instruments guiding young people's lives should be evaluated and reformed side by side.

This publication has undergone an external scientific review.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords Young people, youth obligation to apply for education, unemployment security, education policy, social policy, research, research activities

ISBN PDF 978-952-383-433-0

ISSN PDF 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-433-0>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Tutkimus ja sen tavoitteet	8
1.2	Tutkimuksen taustat ja lähtökohdat	12
1.3	Nuorten sosiaaliturva pääpiirteissään	13
1.4	Nuorten työvoimapolitiikkaan ja työttömyysturvaan liittyvästä tutkimuksesta	17
2	Rekisteritarkastelu hakuvelvoitteen yhteydestä opiskeluun ja sosiaaliturvan ja työllisyyttä edistävien palvelujen käyttöön	19
2.1	Tavoite ja tutkimuskysymykset	19
2.2	Rekisteriaineisto ja menetelmät	20
2.2.1	Indikaattorien luokitukset	24
2.2.2	Menetelmät	27
2.2.3	Aineiston ja menetelmien rajoitteet	27
2.3	Tulokset	29
2.3.1	Hakuvelvoitteen yleisyys	29
2.3.2	Opiskelu	31
2.3.3	Työttömyys	32
2.4	Yhteenvedo	43
3	TE-palveluiden työntekijöiden näkökulma hakuvelvoitteeseen	45
3.1	Tavoite, tutkimuskysymykset ja aineisto	45
3.2	TE-palvelut hakuvelvoitteen toimeenpanijana	47
3.3	Asiakaskunnan kuvaus	48
3.4	Työntekijöiden suhtautuminen hakuvelvoitteeseen	50
3.5	Hakuvelvoitteen ongelmakohdat ja niihin esitetyt ratkaisut	52
3.5.1	Nuorten elämäntilanne ja työntekijöiden ristiriitaiset roolit	52
3.5.2	Velvoitteen epäoikeudenmukaisuutta tuottavat linjaukset	54
3.6	Hakuvelvoitteen laiminlyönti ja koulutuksen keskeyttäminen	55
3.6.1	Hakematta jättäminen	55
3.6.2	Koulutuksen keskeyttäminen	57
3.7	Harkintavalta ja hakuvelvoitteesta poikkeaminen	58
3.8	Nuorten tietämys hakuvelvoitteesta	61
3.9	Palvelut ja ohjaus	61
3.10	Hakuvelvoitteen suhde koulutusuudistuksiin	63
3.11	Yhteenvedo	65

4	Oppilaitosten näkökulma hakuveloitteeseen	68
4.1	Tavoite, tutkimuskysymykset ja aineisto	68
4.2	Hakuveloitteen vaikutus oppilaitoksiin	70
4.3	Vastuu hakuveloitteesta tiedottamisesta	73
4.4	Opiskeluun kiinnittyminen	73
4.4.1	Opintojen aloittaminen	74
4.4.2	Opintojen keskeyttäminen	74
4.4.3	Opiskelujen kesto ja tutkinnon suorittaminen	76
4.5	Ohjaus oppilaitosten näkökulmasta	77
4.6	Koulutusuudistukset	79
4.7	Yhteenveto	83
5	Nuorten kokemukset hakuveloitteesta	86
5.1	Tavoite ja tutkimuskysymykset	86
5.2	Aineisto, menetelmät ja kyselyn rajoitteet	87
5.3	Nuorten elämäntilanteet	90
5.4	Nuorten mielipiteet hakuveloitteesta	90
5.5	Koetut vaikutukset koulutukseen hakeutumiseen ja nuorten elämään	94
5.6	Hakuvelvoite ja koulutuksen keskeyttäminen	104
5.7	Hakuveloitteesta saatu tieto	106
5.8	Tuki ura- ja koulutusvalinnoille Digiraati-keskustelussa	111
5.9	Nuorten näkökulmia veloitteen kehittämiseen	113
5.10	Yhteenveto	114
6	Yhteenveto ja kehitysehdotukset	117
6.1	Yhteenveto ja kokonaisarvio veloitteesta tutkimuksen perusteella	117
6.2	Kehitysehdotukset	121
	Lähteet	128
	Liitteet	130

1 Johdanto

**Lotta Haikkola, Silja Uusikangas, Tuija Korpela, Signe Jauhiainen,
Heikki Hiilamo**

1.1 Tutkimus ja sen tavoitteet

Työmarkkinoiden osaamisvaatimukset kasvavat, ja useissa selvityksissä on käynyt ilmi, että pelkän peruskoulun varassa olevien henkilöiden työllisyys on heikompaa kuin muiden (Myrskylä 2011; SAK 2017; Sipilä ym. 2011). OECD:n koulutus- ja sosiaalipolitiikkaa käsitelleessä laajassa raportissa tuotiin ilmi, että Suomessa osaamistaso ei enää vastaa työelämän vaatimuksia (OECD 2019). Siksi peruskoulun tai muun yleissivistävän koulutuksen, kuten lukion, päättäviä nuoria ohjataan hakeutumaan ammatillisiin toisen asteen opintoihin tai jatko-opintoihin. Koulutuksen pariin pyritään ohjaamaan myös koulutuksen, työn ja harjoittelun ulkopuolella olevia vailla ammatillista koulutusta olevia nuoria (ns. NEET-nuoria) (Hiilamo ym. 2017).

Nuorten ohjaaminen koulutukseen kytkeytyy niin sanotun aktiivisen työvoimapolitiikan kehukseen (Karjalainen & Keskitalo, 2013). Aktivoivassa työvoimapolitiikassa sosiaaliturvaetuudet ovat vastikkeellisia, eli etuuksien saaminen on sidottu siihen, että hakija täyttää etuuksien saamiseksi säädetyt ehdot. Näiden ehtojen nähdään ohjaavan eli kannustavan ihmisiä hakeutumaan työhön tai työllistymistä edistävään koulutukseen.

Yhtenä aktivointikeinona alle 25-vuotiaat nuoret, joilla ei ole peruskoulun jälkeistä ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, ovat työttömyysturvan ehtona veloitettuja hakemaan vuosittain vähintään kahta syyslukukaudella alkavaa opiskelupaikkaa (työttömyysturvalaki 1290/2002, 2. luvun 13 §). Ammatillisia valmiuksia antaviksi koulutuksiksi katsotaan käytännössä ammatilliset tutkinnot ja korkeakoulututkinnot. Hakuveloitteen täyttävien kohteiden pitää olla tutkintoon johtavia. Tällaisia opintoja ovat ammatilliset opinnot, lukio-opinnot päiväopintoina sekä korkeakouluopinnot, mutta eivät esimerkiksi valmentavat koulutukset, kansanopistojen yleiset linjat, ammatillisten opintojen osatutkinnot tai iltalukio. Vuodesta 2013 eteenpäin niiden ei kuitenkaan ole tarvinnut enää olla yhteishaun piirissä. Esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulu POLAMK ei ole yhteishakuun kuuluva, mutta on tutkintoon johtava koulutus. Hakuveloitteeseen kuuluu, että hakemisen lisäksi on tehtävä mahdolliset ennakkotehtävät, mentävä tarvittaessa pääsykokeeseen ja otettava saatu opiskelupaikka vastaan.

Koulutukseen hakuvelvoite on ollut osa nuoriin kohdistuvia aktivointitoimenpiteitä ja työttömyysturvaa säätelevää lainsäädäntöä vuoden 1996 työmarkkinauudistuksesta lähtien. Vuonna 1997 velvoite laajennettiin koskemaan alle 25-vuotiaita. Vuoden 1996 työmarkkinauudistuksen tavoite oli lisätä aktiivisuutta työhaussa. Nuoria koskevien uudistusten perusteluina olivat tuolloin huoli vailla ammatillista koulutusta ja työkokemusta olevien nuorten mahdollisuuksista työllistyä sekä korkea nuorisotyöttömyys. Velvoitteen ennakoitiin johtavan koulutuspaikkojen ja palvelujen kysyntään, ja nuorille suunnattuja koulutuspaikkoja ja harjoittelumahdollisuuksia lisättiin (Aho ym. 2012, 9–11). Velvoitteen tavoitteena on siis ollut vahvistaa nuorten työllistymistä sekä suoraan työkokemuksen ja työmarkkinoille kiinnittymisen että välillisesti koulutuksen kautta.

Tämän tutkimushankkeen tavoitteena on ollut tutkia, toimiiko työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen hakuvelvoite tarkoituksenmukaisesti eli lisääkö se koulutukseen kiinnittymistä, nuorten tutkintojen suorittamista ja työhön hakeutumista. Päätavoitteeseen liittyen samalla arvioidaan hakuvelvollisuuden 25 vuoden ikärajan tarkoituksenmukaisuutta. Tutkimuksessa pyritään löytämään nykyjärjestelmän ongelmakohtia sekä tuotamaan hakuvelvollisuuden kehittämisen kannalta olennaista tietoa. Tutkimuksessa nousseiden havaintojen pohjalta raportin lopussa esitetään kehitysehdotuksia, joilla voidaan kehittää koulutukseen hakuvelvoitetta sekä edistää hakuvelvoitteen tavoitetta, eli nuorten kiinnittymistä koulutukseen. Lisäksi tavoitteena on ollut tuoda esiin nuorten näkemyksiä hakuvelvoitteesta ja opintoihin kiinnittymisestä yleisemmin.

Hanke pohjautuu yleiseen ja erityiseen tutkimuskontekstiin. Yleisenä kontekstina toimii tutkimus nuorten syrjäytymisestä ja niin kutsutuista NEET-nuorista. Erityisenä kontekstina on työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama ja vuonna 2012 valmistunut tutkimus, jossa selvitettiin hakeutumisvelvollisuuden kehittämistarpeita (Aho ym. 2012). Hanke liittyy sisältönsä puolesta laajasti ottaen nuorten syrjäytymistä ja ulkopuolisuutta (NEET-status) kartoittavaan tutkimukseen. Menetelmällisesti hanke liittyy monimenetelmälliseen tutkimukseen, jossa käytetään menetelmätriangulaation lisäksi aineistotriangulaatiota.

Tutkimuksessa käytetään hakuvelvoitteen tai koulutukseen hakuvelvoitteen käsitteitä, kun viitataan tutkimuksen kohteena olevaan 18–24-vuotiaita koskevaan työvoimapolitiiseen velvoitteeseen. Ryhmään kuuluviin viitataan myös termillä hakuvelvoitettu. Hakuvelvoitteiksi määritellään kaikki alle 25-vuotiaat, jotka eivät ole suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa. Jos hakuvelvoitetta laiminlyödään, hakuvelvollinen menettää oikeuden työttömyysetuuksiin toistaiseksi. Tätä oikeuden menettämistä kutsutaan raportissa työttömyysturvavaseuraamukseksi. Raportissa on mainintoja vuonna 2021 voimaan tulleesta oppivelvollisuuden laajentamisesta, mutta on syytä huomioda, että koulutukseen hakuvelvoitteella tarkoitetaan eri asiaa kuin oppivelvollisuusikään liittyvillä velvoitteilla.

Koulutukseen hakuelvoitteen tarkoituksenmukaisuutta tarkastellaan viidessä osahankkeessa. Osahankkeissa 1–4 hakuelvoitetta tarkastellaan rekisteriaineistojen, TE-palveluiden ja Ohjaamoiden työntekijöiden, oppilaitosten sekä nuorten näkökulmista. Osahankkeessa 5 esitetään johtopäätökset ja kehitysehdotuksia, jotka kokoavat yhteen muiden osahankkeiden havaintoja.

Ensimmäisessä osahankkeessa **Rekisteritutkimus hakuelvoitteen vaikutuksista nuorten koulutuspolkuihin** tarkasteltiin rekisteriaineistojen avulla nuorten koulutuspolkuja, nuorten työttömyysturvan seuraamusten yleisyyttä, TE-toimistojen palveluiden käyttöä sekä siirtymää työttömyysturvajärjestelmän piiristä muiden tukijärjestelmien piiriin. Osahankkeesta vastasivat Kansaneläkelaitoksen (Kela) Signe Jauhiainen ja Tuija Korpela. Osahankkeessa 1 vastattiin seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Minkälaisia ovat nuorten koulutuspolut?
- Kuinka yleistä on työttömyysturvaoikeuden menettäminen koulutukseen hakuelvoitteen laiminlyönnin vuoksi? Onko työttömyysturvaoikeuden menettäminen toistuvaa?
- Hakeutuvatko työttömyysturvaoikeuden menettäneet nuoret muiden tukijärjestelmien piiriin?
- Näkyykö hakuelvoite ja sitä mahdollisesti seuraava työttömyysturvan menettäminen tai sen uhka nuorten osallistumisessa TE-toimiston järjestämiin palveluihin?
- Siirtyvätkö palveluihin osallistuneet tai työttömyysturvaoikeuden menettäneet nuoret koulutukseen myöhemmin?

Toisessa osahankkeessa **TE-toimistojen harkintavalta** tarkasteltiin tutkimusta varten kerätyn fokusryhmähaastatteluaineiston avulla TE-toimistojen ja Ohjaamoiden työntekijöiden näkemyksiä koulutukseen hakuelvoitteen tarkoituksenmukaisuudesta sekä toimeenpanosta. Lisäksi osahankkeessa kiinnitettiin erityistä huomiota TE-palveluiden harkinnanvaraisuuden käyttöön. Toisesta osahankkeesta vastasivat Nuorisotutkimusverkoston Lotta Haikkola ja Silja Uusikangas. Osahankkeessa 2 vastattiin seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millä tavoin TE-palveluiden työntekijät käyttävät harkintavaltaa koulutukseen hakuelvoitteen toimeenpanossa ja seurannassa? Millaisia ovat pätevät syyt poiketa hakuelvoitteesta?
- Millaisia käytäntöjä ja haasteita hakuelvoitteen toimeenpanoon liittyy TE-toimistoissa ja Ohjaamoissa?
- Jättävätkö nuoret toistuvasti hakematta opiskelupaikkaa mahdollisesta työttömyysetuuden menettämisestä huolimatta?

Kolmannessa osahankkeessa **Oppilaitosten kokemukset ja nuorten sitoutuminen opiskeluun** tutkittiin tutkimusta varten tehtyjen fokusryhmähaastatteluiden avulla ammatillisten oppilaitosten, ammatillisen erityisoppilaitoksen sekä ammattikorkeakoulujen henkilökunnan näkemyksiä siitä, miten hakuvelvoite on vaikuttanut oppilaitosten käytäntöihin, oppilaitoksille aiheutuvaan kuormitukseen sekä tutkintojen aloittamiseen, tutkintojen suorittamiseen sekä opintojen keskeyttämiseen. Kolmannesta osahankkeesta vastasivat Nuorisotutkimusverkoston Lotta Haikkola ja Silja Uusikangas. Osahankkeessa 3 vastattiin seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millaisia vaikutuksia hakuvelvoitteella on oppilaitosten toimintaan ja hakuprosesseihin ottaen huomioon myös jatkuvan haun toteutumisen?
- Kokevatko oppilaitokset hakuvelvoitteen lisäävän oppilaitoksiin kohdistuvaa kuormitusta?
- Onko hakuvelvoitteella vaikutusta opintojen aloittamiseen, opintojen keskeyttämiseen, tutkintojen suorittamiseen tai kokonaisopiskeluaikeisiin?
- Aloittavatko nuoret opintoja, joita ei ole tarkoitus suorittaa loppuun tai tuoko hakuvelvoite koulutusjärjestelmään muunlaista tehottomuutta?

Neljännessä osahankkeessa **Nuorten näkemykset hakuvelvollisuudesta** selvitettiin nuorten kokemuksia ja tietoperustaa koulutukseen hakuvelvoitteesta verkkokyselyllä sekä Digiraati-keskustelualustalla fasilitoidun kansalaiskeskustelun avulla. Neljännestä osahankkeesta vastasivat Nuorisotutkimusverkoston Lotta Haikkola ja Silja Uusikangas. Osahankkeessa 4 vastattiin seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millaisia kokemuksia eri elämäntilanteissa olevilla nuorilla on hakuvelvoitteesta?
- Miten nuoret ovat saaneet tietoa hakuvelvoitteesta?
- Onko hakuvelvoitteella vaikutusta koulutukseen keskeyttämiseen suhteessa muihin keskeyttämisen syihin?

Osahankkeessa 5 **Kehittämisehdotukset ja suositukset** koottiin yhteen johtopäätöksiä ja muotoiltiin kehittämissuosituksia osahankkeiden 1–4 pohjalta. Koko työryhmä on ollut vastuussa osahankkeesta 5.

Tutkimushanke toteutettiin valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) rahoittamana välillä 1.11.2020–31.12.2021. Hankkeen toteuttivat yhteistyössä Nuorisotutkimusverkosto (NTV), Kansaneläkelaitos (Kela) sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL). Kelalla oli päävastuu osahankkeesta 1 ja Nuorisotutkimusverkostolla osahankkeista 2, 3 ja 4. Työryhmään kuuluivat akatemitutkija Lotta Haikkola ja tutkija Silja Uusikangas (NTV), tutkimuspäällikkö Signe Jauhiainen ja tutkija Tuija Korpela (Kela) ja tutkimusprofessori Heikki Hiilamo (THL). Hankkeen johtajana toimi Lotta Haikkola. Tutkimushankkeen

ohjausryhmään kuuluivat ohjausryhmä puheenjohtaja hallitusneuvos Timo Meling (TEM) sekä ohjausryhmän jäsenet opetusneuvos Tiina Polo (OKM) sekä erityisasiantuntija Joni Rehunen (STM).

1.2 Tutkimuksen taustat ja lähtökohdat

Valtioneuvosto on arvioinut koulutukseen hakuveloitteen vaikutuksia ja tarkoituksenmukaisuutta viimeksi vuonna 2012 julkaistussa selvityksessä (Aho ym. 2012). Silloin voimassa olleen lainsäädännön mukaan 18–24-vuotiaiden vailla ammatillista tutkintoa olevien nuorten oli työttömyysturvaoikeuden säilyttääkseen hakeuduttava kevään ja syksyn yhteishauissa vähintään kolmeen koulutukseen, joista kahden tuli olla ammatillisia tutkintoja ja joista enintään yksi saattoi olla lukiokoulutus tai yliopistotutkinto. Työttömyysturvaoikeuden säilyttämiseksi aloitettu tutkinto oli lisäksi suoritettava loppuun. Selvityksen taustalla olivat vuonna 1997 toteutetun arviointitutkimuksen havainto, että koulutukseen hakeutumisen edellyttäminen työmarkkinatuen ehtona voi lisätä koulutukseen hakeutumista sekä työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumista, mutta samalla nuoret voivat hakeutua veloitteen vuoksi itselleen sopimattomaan koulutukseen ja siten viedä paikan motivoituneemmalta hakijalta. (Aho ym. 2012; Aho & Vehviläinen, 1997)

Selvityksessä havaittiin, että suuri osa nuorista jättää hakeutumatta koulutukseen veloitteen edellyttämällä tavalla, vaikka opiskelee lopulta ammatillisen tutkinnon. Tämän vuoksi työttömyysturvan sanktiot nuorilla olivat tavallisia. Lisäksi opintojen keskeyttäminen varsinkin toisella astella oli selvityksen mukaan tavallista. Selvityksen johtopäätöksinä esitettiin, että koulutukseen hakuveloitetta tulee lieventää ja että nuoret tarvitsevat enemmän tietoa ja ohjausta koulutusvalintojensa tueksi. (Aho ym. 2012.)

Selvityksen (Aho ym. 2012) perusteella hakuveloitteeseen liittyvää ja edelleen vuonna 2021 voimassa ollutta lainsäädäntöä uudistettiin. Muutosten jälkeen hakuveloitteen perusteella piti hakea enää vain kahta syksyllä alkavaa tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Vaatimus hakeutumisesta ammatillisiin koulutuksiin muutettiin veloitteeksi hakeutua ammatillisia valmiuksia antaviin tutkintoon johtaviin koulutuksiin. Yhdenkään haetun opiskelupaikan ei tarvinnut olla ammatillinen koulutus, vaan hakuveloitteen pystyi täyttämään hakemalla esimerkiksi kahteen yliopistoon. Lisäksi syksyn yhteishaku rajattiin pois veloitteen piiristä, sillä silloin tarjolla on ainoastaan osa tutkinnoista.

Vuoden 2012 jälkeen työttömyysturvajärjestelmässä on tapahtunut muutoksia, jotka ovat koskeneet koskenet myös nuoria. Merkittävämpiä muutoksia on kuitenkin tapahtunut koulutuspolitiikassa (esim. Tervasmäki & Tomperi 2018). Koulutuspolitiikan muutokset ovat nostaneet esiin tarpeen myös koulutukseen hakuveloitteen arvioinnille. Opiskelijavalintojen uudistuksista vuonna 2016 otettiin käyttöön korkeakoulujen ensikertalaiskiintiöt ja

kevällä 2020 siirryttiin korkeakouluhauissa todistusvalintaan, jossa toisen asteen todistuksilla on aiempaa suurempi ja valintakokeilla aiempaa pienempi merkitys. Ammatillisen koulutuksen reformi ja siihen kytkeytyvän jatkuvan haun vahvistaminen astuivat voimaan vuonna 2018. Vuonna 2021 astui lisäksi voimaan oppivelvollisuuden laajennus, jossa oppivelvollisuusikä korotettiin 18 ikävuoteen. Oppivelvollisuus päättyy, kun nuori täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon.

Uudistuksista ei vielä ole juurikaan tutkimusta (ks. kuitenkin Karhunen ym. 2021). Haastatteluissa nämä koulutuspoliittiset uudistuksen nousivat esiin keskeisinä tekijöinä, jotka vaikuttavat sekä hakuvelvoitteeseen että nuorten elämään siirtymävaiheessa perusopetuksesta ja toiselta asteelta jatko-opintoihin. Haastatteluissa TE-palvelujen haastateltavat pohjivat hakuvelvoitteen suhdetta uudistuksiin, erityisesti vuonna 2016 voimaan astuneeseen korkeakoulujen ensikertalaiskiintiöön sekä vuonna 2021 voimaan astuneeseen oppivelvollisuuden laajentamiseen

Vaikka koulutukseen hakuvelvoite on ensisijaisesti työvoimapolitiittinen toimenpide, sen vaikutukset ulottuvat samoihin ihmisiin ja samoihin elämänvaiheisiin kuin koulutuspoliittiset muutokset. Koulutusuudistusten jaettuna tavoitteena voidaan katsoa olevan yhä suuremman osan nuorista saaminen nopeasti koulutuksen piiriin, vaikka kaikilla uudistuksilla on lisäksi myös yksityiskohtaisempia ja niille erityisiä tavoitteita.

Ahon ym. (2012) selvityksessä esitettiin, että nuorille tarjottavaa tietoa ja ohjausta tulisi lisätä. Vuoden 2012 jälkeen nuorille tarjottavan ohjauksen kenttä onkin vahvistunut Ohjaamo-palveluiden kehittämisen myötä. Ohjaamot ovat alle 30-vuotiaille suunnattuja monialaisen tuen palveluita, joita on lokakuussa 2021 noin 70 eri puolilla Suomea.

Lisäksi Suomessa on käynnissä laaja yhteiskunnallinen keskustelu ja työ sosiaaliturvan kehittämisestä. Kevällä 2020 valtioneuvosto käynnisti sosiaaliturvauudistuksen, jota valmistelee kansanedustajista ja asiantuntijoista koostuva parlamentaarinen komitea. Nuorten työttömyysturvaan ja työttömyysturvan ehtoihin liittyvät kysymykset asettuvat osaksi komitean työtä, ja siksi ajantasaista tietoa nuorten työttömyysturvan ehtojen tarkoituksenmukaisuudesta voidaan hyödyntää myös sosiaaliturvauudistusta valmistelevan komitean työssä.

1.3 Nuorten sosiaaliturva pääpiirteissään

Nuorten osalta keskeisiä toimeentuloa turvaavia etuuksia ovat opintotuki (sisältäen opintolainan), työttömyysturvaetuedet, toimeentulotuki ja nuorten kuntoutusraha. Lisäksi vanhempainpäiväraha ja muut lasten hoitoon liittyvät etuedet, sairauspäiväraha ja työkyvyttömyyseläke voivat tulla kyseeseen niihin liittyvissä tilanteissa. Lisäksi yleisellä

asumistuella (ja tietyissä tilanteissa opintotuen asumislisällä) tuetaan niin nuorten kuin muidenkin pienituloisten ruokakuntien asumista. Sosiaaliturvaan liittyvistä palveluista olennaisia ovat työllisyyspalvelut, useiden eri tahojen palveluita yhdistävät Ohjaamot, muut kunnan palvelut (esimerkiksi sosiaalityö), oppilaitosten kautta tarjottavat palvelut sekä Kelan tukema kuntoutus. Tarkemmin Suomen sosiaaliturvajärjestelmään erityisesti nuoriin keskittyen on käyty läpi mm. Hiilamon ym. (2017) raportissa.

Työttömyysetuutta saadakseen nuoren hakuvelvoitteen piirissä olevan työttömyysetuuden hakijan on täytettävä työttömyysetuuden yleiset ehdot, eli oltava työkykyinen, oltava työmarkkinoiden käytettävissä ja haettava kokoaikatyötä (ks. Kela 2021). Lisäksi tulee täyttää hakuvelvoitteen ehdot. Jos velvoitettu ei ole täyttänyt hakuvelvoitteeseen liittyviä velvoitteita, hänen katsotaan toimineen työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla, eikä hänellä silloin ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu, kun hakija täyttää yhden tai useamman seuraavista ehdoista: täyttää 25 vuotta, suorittaa ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, on työssä tai osallistuu työllistämistä edistäviin palveluihin vähintään 21 kalenteriviikon ajan, opiskelee päätoimisesti tai työllistyy päätoimisesti yrittäjänä vastaavan ajan. Hakuvelvoitettu menettää oikeutensa työttömyysturvaan toistaiseksi myös, jos hän keskeyttää aloittamansa tutkintoon johtavat opinnot. Edellytykset koskevat myös vain lukiokoulutuksen suorittaneita. Lisäksi ne koskevat työmarkkinatukea hakevien nuorten lisäksi niitä, jotka ovat työhistoriansa perusteella oikeutettuja joko peruspäivärahaan tai ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. TE-toimistojen asiantuntijoilla on kuitenkin mahdollisuus henkilökohtaistaa asiakkaan työllistymissuunnitelmia ja poiketa hakuvelvoitteesta perustellusta syystä. Velvoitteiden poistuttua työmarkkinatuen, peruspäivärahan sekä ansiosidonnaisen päivärahan saamista koskevat niiden yleiset ehdot.

Tässä tutkimuksessa huomio kohdistuu sosiaaliturvaetuksista erityisesti työttömyysturvaan ja perustoimeentulotukeen. Seuraavaksi on tiivistetysti kuvattu se, miten alle 25-vuotiaan vailla ammatillisia valmiuksia antavaa (eli peruskoulun tai lukion jälkeistä) tutkintoa olevan nuoren oikeus työttömyysturvaan määritellään asiakkaaksi tulon jälkeen (ks. tarkemmin TEM 2018) (ks. myös kuvio 1).

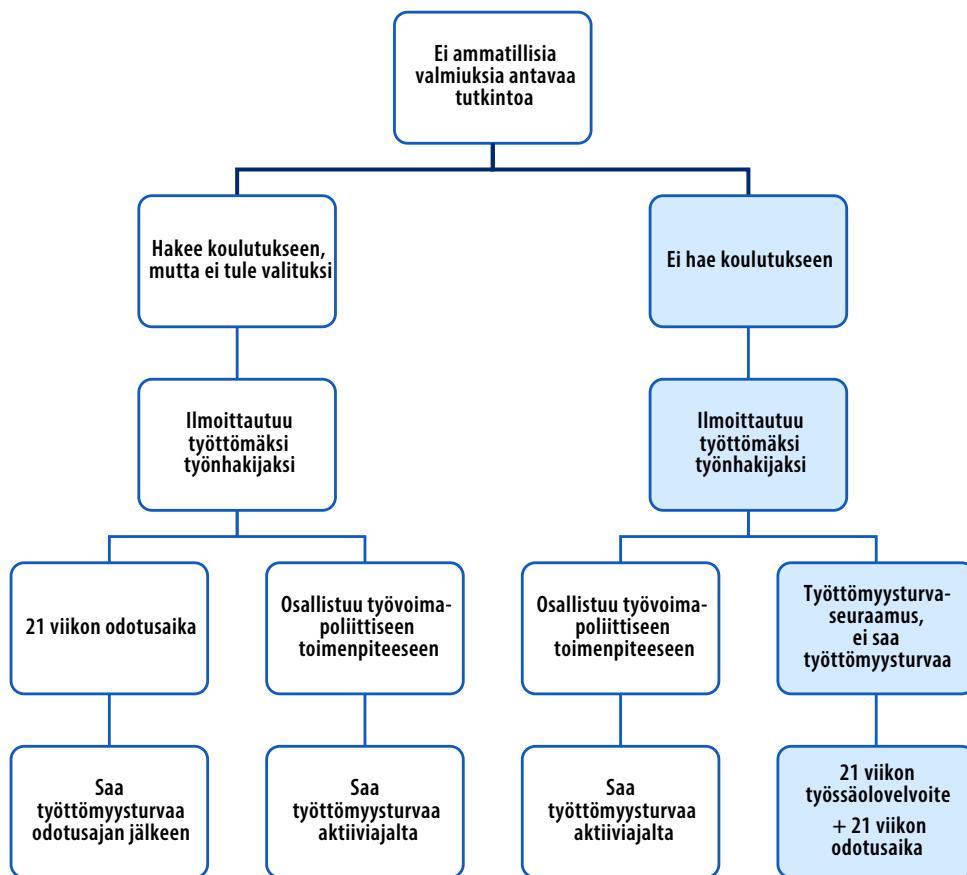
1. Nuoren ilmoittautuessa työttömäksi työnhakijaksi selvitetään ensiksi se, onko hän edellisessä mahdollisessa syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa hakenut vähintään kahta opiskelupaikkaa. Opintojen tulee olla tutkintoon johtavia ja ammatillisia valmiuksia antavia. Asia voidaan selvittää joko suullisesti tai selvityspyynnön kautta. Hakuvelvoitteen täyttäminen tarkastetaan joka vuosi 1. syyskuuta ja esimerkiksi keväällä työttömäksi ilmoittautuvien kohdalla tarkastellaan edeltävän vuoden kevään yhteishakua. Jos työttömyys jatkuu vielä syyslukukauden alkaessa, tarkastellaan saman kevään yhteishakua.

Hakuvelvoitteesta voidaan perustellusta syystä poiketa TE-toimiston asiantuntijan harkinnalla. Tällöin työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa (aktivointisuunnitelmassa, kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa) sovitaan hakuvelvollisuutta korvaavista toimista. Suunnitelma pitää tehdä ennen hakuvelvoitteen tarkistamisen ajankohtaa (1.9.).

2. Jos nuori kertoo hakeneensa koulutukseen ja käyneensä pääsykokeissa, jos kutsu niihin on käynyt, hän saa TE-toimistosta lausunnon, jonka mukaan työttömyysturvan maksamiselle ei ole estettä. Ollakseen oikeutettu työttömyysturvaan nuori ei myöskään valituksi tullessaan ole saanut kieltäytyä opiskelupaikasta, jättää opintoja aloittamatta tai keskeyttää niitä.
3. Ensimmäistä kertaa työmarkkinatukea hakevia koskee kuitenkin 21 viikon odotusaika, jonka aikana he eivät ole oikeutettuja työttömyysturvaan (odotusaika ei koske peruspäivärahaa tai ansiosidonnaista työttömyysturvaa). Odotusajan selvittää Kela. Odotusaikana työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta on kuitenkin mahdollista saada työmarkkinatukea.
4. Jos nuori ei vastaa TE-toimiston selvityspyyntöön koulutukseen hakeutumisesta, ei ole hakenut koulutukseen, mennyt pääsykokeisiin tai on muuten omalla toiminnallaan estänyt sen, että ei tule valituksi koulutukseen, hän saa työvoimapolitiittisena lausuntona K-lausunnon (K6, K7 tai K8, ks. myös luku 2.2.1 Indikaattorien luokitukset, alaluku "Hakuvelvoitteeseen liittyvä työttömyysturvaseuraamus"), jota seuraa työttömyysturvaseuraamus eli 21 viikon työssäolovelvoite. Työssäolovelvoitteen täyttämisen jälkeen hänellä voi olla vielä kulutettavanaan myös ensimmäistä kertaa työmarkkinatukea hakevan 21 viikon odotusaika. Työssäolovelvoitteen voi täyttää työnteon lisäksi osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin. Kun työssäolovelvoite on suoritettu ja odotusaika on kulunut, työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut nuori on oikeutettu työttömyysturvaan myös muuten kuin palveluiden ajalta.
5. Jos nuorella ei ole muita tulonlähteitä, säästöjä tai muuta varallisuutta, hänellä voi syntyä oikeus perustoimeentulotukeen, jonka suuruus perustuu käytettävissä olevista tuloista ja varallisuudesta sekä välttämättömiksi määritellyistä menoista tehtävään laskelmaan. Perustoimeentulotukea voi saada myös työttömyysturvan lisäksi, mutta erityisesti nuorten kohdalla toimeentulotuki usein saattaa edellä kuvatusta syystä olla pääasiallinen tulonlähde. Perustoimeentulotuen perusosaa voidaan leikata 20 tai enimmillään 40 prosentilla esimerkiksi niissä tilanteissa, kun ammatillista koulutusta vailla oleva nuori keskeyttää koulutuksen ilman pätevää syytä. Tuen leikkaaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiä.

Kun puhutaan nuorten TE-palveluista, puhutaan alle 30-vuotiaille tarkoitetuista työllisyyspalveluista ja työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Keskeisin alle 30-vuotiaille suunnattu erityinen työllisyystoimi on nuorisotakuu, jonka perusteella TE-palveluiden tulee tarjota alle 25-vuotiaille nuorille tai 25–29-vuotiaille vastavalmistuneille työllistymistä edistävää palvelua tai toimenpidettä kolmen kuukauden sisällä siitä, kun he ovat ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi (TE-palvelut, ei pvm. a). Nuorten TE-palveluita tarjotaan TE-toimistoissa sekä monialaista ja moniammatillista tukea tarjoavissa Ohjaamoissa. Vuoden 2021 käynnistyneissä kuntakokeilukunnissa alle 30-vuotiaiden työllisyyspalvelut siirrettiin kuntien vastuulle kuntakokeilun loppuun eli 30.6.2023 saakka (TE-palvelut, ei pvm. b).

Kuvio 1. 18–24-vuotiaiden nuorten työttömyysturva ja koulutukseen hakuvelvoite pääpiirteissään.



1.4 Nuorten työvoimapolitiikkaan ja työttömyysturvaan liittyvästä tutkimuksesta

Keskeisimmät koulutukseen hakuvelvoitetta kartoittaneet tutkimukset ovat vuonna 1997 (Aho & Vehviläinen 1997) sekä 2012 (Aho ym. 2012) julkaistut tutkimukset, joiden keskeisiä johtopäätöksiä on esitelty alaluvussa Tutkimuksen taustat ja lähtökohdat. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksessa (Aho ym. 2012) seuratussa vuoden 2003 kohortissa koulutukseen hakeutumattomuus oli suhteellisen yleistä, mutta velvoitteen ei todettu lisäävän koulutukseen hakeutumista eikä toisaalta keskeyttämistä. Vuoden 2012 jälkeisessä tarkastelussa nähdään, että samalla kun toiselle asteelle hakeutuminen on kasvanut ja lähes kaikki peruskoulun päättäneet hakevat välittömästi jatko-opintoihin, esimerkiksi ammatillisten opintojen keskeyttäminen on lisääntynyt (Pensonen & Ågren 2018). Lisäksi lukio-opintojen jälkeen jatkaminen on puolestaan heikompaa ja monet viettävät välivuotta (Loukkola & Tuononen 2019). Toimiakseen tehokkaasti sosiaaliturvan sanktioiden sekä koulutukseen hakuvelvoitteen kaltaisten ohjauskeinojen tulisi kannustaa nuoria hakeutumaan aloille, joihin nuorilla on motivaatio ja valmiudet suorittaa tutkinto ja jatkaa työhön kyseisellä alalla.

Aktivointipolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa on osoitettu, että aktivointipolitiikka ja siihen liittyvä toimenpiteet ja sanktiot toimivat parhaiten ryhmiin, joiden työllistymismahdollisuudet ovat muutenkin hyvät ja nuorille räätälöidyt ohjelmat toimivat heikommin (Busk 2014; Hämäläinen ym. 2009). Näissä on kuitenkin arvioitu erityisesti työllistymistä eikä niinkään siirtymistä koulutuksen piiriin. Nuorten vuoden 2005 yhteiskuntatakuuta käsittelevässä tutkimuksessa havaittiin, että nuorten yhteiskuntatakuu paransi hieman ammatillisen koulutuksen suorittaneiden nuorten työllistymistä ja osallistumista aktiivitoimenpiteisiin, mutta sillä ei ollut vaikutusta vailla koulutusta oleviin nuoriin (Hämäläinen ym. 2014). Lisäksi on osoitettu, että aktivointitoimenpiteet voivat heikentävää nuorten hyvinvointia (Malmberg-Heimonen & Vuori 2005) ja sanktiot voivat tuottaa huono-osaisuuden ja loppuunpalamisen kierrettä (Rikala 2018).

Suomalaisia nuoria koskevassa rekisteritutkimuksessa on osoitettu, että huono-osaisuus periytyy erilaisten mekanismien kautta. Palvelujärjestelmää koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että haavoittuvassa asemassa olevat nuoret tarvitsevat räätälöityä tukea, ja siksi nuorten palveluissa olisi kiinnitettävä huomiota sitoutumiseen, läsnäoloon ja nuorten asiakkaiden toimijuuden tukemiseen. Lisäksi on havaittu, että monialaista tiedonvaihtoa on kehitettävä. Nuorten kokemukset palveluista ovat vaihtelevia, ja tyytyväisyys ja palvelun tehokkuus näyttääkin riippuvan siitä, miten instituution byrokraattinen rationaliteetti ja nuoren toiveet kohtaavat. (Haikkola ym. 2017; Hiilamo ym. 2017).

Ahon, Pitkäsen ja Vanttajan (2012) selvityksen perusteella nuorilla on ollut suhteellisen vähän tietoa koulutukseen hakuvelvoitteesta. Myös muussa tutkimuksessa on havaittu,

että moni hakeutuu opintoihinsa vailla selkeää käsitystä siitä, mitä todella haluaisivat opiskella tai millä alalla työskennellä (Aho ym. 2012; Lahtinen 2019; Salminen & Murto 2019). Jos työmarkkinatuen eli ensisijaisen turvan ehdot ovat nuorille epäselvät tai nuoret saavat siitä keskenään hyvin eri tavoin tietoa, nuorten yhdenvertainen asema suhteessa sosiaaliturvaan voi heikentyä.

TE-palveluiden työntekijöillä on työttömyysturvalaissa (1290/2002) määritelty mahdollisuus käyttää harkintavaltaa. Koska päätökset harkinnanvaraisuuden käytöstä tehdään usein asiakastapaamisissa, on TE-toimistojen asiakastyöntekijöillä eli asiantuntijoilla valtaa soveltaa lain säädöksiä parhaaksi katsomallaan tavalla (Haikkola 2019). Aho ym. (2012, 9) ovat kuvanneet, kuinka harkinnanvaraisuuden käyttö edellyttää sekä nuorelta että TE-palvelun työntekijältä tietoa ja aktiivista pyrkimystä harkinnanvaraisuuden käyttöön. Se, miten TE-palveluissa käytettävää harkinnanvaraisuutta sovelletaan ja onko kaikilla TE-palveluiden työntekijöillä riittävät tiedot ja riittävästi aikaa harkinnanvaraisuuden käyttöön, on yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen kysymys.

Hakuvelvoite kytkeytyy myös sosiaaliturvan saamisen ehtoihin. Nuoruuteen liittyy useita ja joskus samanaikaisia elämäntilanteiden muutoksia. Nuoruuden elämänvaihetta kuvaataankin nuorisotutkimuksessa *siirtymän* käsitteellä: nuori siirtyy peruskoulusta toisen asteen koulutukseen, siitä jatkokoulutukseen ja työelämään. Nämä siirtymät eivät kuitenkaan aina etene suoraviivaisesti. Siirtymäluonne ja elämäntilanteen muutokset aiheuttavat usein tarvetta sosiaaliturvaan, eikä nuorten suhteellisen suuri tarve sosiaaliturvaan välttämättä johdu esimerkiksi syrjäytymiskehityksestä, vaan liittyy elämäntilanteiden vaihteluun (Raittila ym. 2018).

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa sosiaaliturvan universaalius tunnustetaan, mutta rinnalla on vahvistunut vastikkeellisuus ja selektiivisyys. Nämä velvoittavat piirteet, joista hakuvelvoite on yksi, näkyvät siinä, että nuorten perusturvan on havaittu siirtyneen ensisijaisesta etuudesta toimeentulotuelle (Angelin ym. 2014; Raittila ym. 2018) Raittila ym. (2018) havaitsivat, että vaikka 18–24-vuotiaat nuoret saavat perustoimeentulotukea selvästi muuta väestöä yleisemmin, yhtäjaksoisesti sitä saadaan yleensä melko lyhyen aikaa. Tuen saanti voi kuitenkin pitkittyä erityisesti yhden vanhemman perheessä, lasta hoitavilla, pitkäaikaisairailta ja tietyillä ulkomaalaistaustaisilla ryhmillä. Myös TE-toimistosta aiemmin saatu työttömyysetuuden maksamisen estävä työvoimapoliittinen lausunto näyttäisi pidentävän toimeentulotukijakson kestoa. Nopeammin tuelta poistuvat aikuistalouksissa, kuten omien vanhempien, puolison tai muun aikuisen kanssa asuvat, taajamissa ja maaseutumaisissa kunnissa asuvat, työlliset, eläkettä saavat, muut työvoiman ulkopuolella olevat sekä muiden EU-maiden kuin Suomen tai Viron kansalaiset. (Raittila ym. 2018, 40.)

2 Rekisteritarkastelu hakuvelvoitteen yhteydestä opiskeluun ja sosiaaliturvan ja työllisyyttä edistävien palvelujen käyttöön

Tuija Korpela ja Signe Jauhiainen

- Valtaosa hakuvelvoitteen piirissä olevista opiskelee.
- Opiskelujen ulkopuolelta opintoihin siirtyminen on yleisintä 20–21-vuotiailla, mutta selvästi vähäisempää tätä vanhemmilla.
- Hakuvelvoitetut saavat työttömyysturvaa harvemmin ja osallistuvat työllistymistä edistäviin palveluihin yleisemmin kuin tutkinnon suorittaneet.
- Perustoimeentulotuen saaminen on yleistä eikä vähene merkittävästi hakuvelvoitteen päättymisen jälkeen.

2.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset

Tässä luvussa tarkastellaan nuorten työttömyysturvan ehtona olevaa koulutukseen hakuvelvoitetta rekisteriaineiston avulla. Luvusta on vastannut Kelan tutkimus. Ensiksi käymme läpi rekisteriosion tavoitteet ja tutkimuskysymykset, minkä jälkeen esittelemme käyttämämme aineiston ja menetelmät. Sen jälkeen kokoamme tulokset ja niihin perustuvan yhteenvedon.

Tutkimuksen rekisteriosion tavoitteena on selvittää, miten koulutukseen hakuvelvoite näkyy nuorten koulutuspoluissa, työvoimapalveluihin osallistumisessa, työttömyysturvan käytössä sekä sitä paikkaavaan toimeentulotuen tarpeessa.

Tietotarpeen kuvauksen ja tutkimussuunnitelman tutkimuskysymyksiin oli kirjattu, että tutkimuksen kohteena ovat hakuvelvoitteen vaikutukset nuorten opiskeluaikoihin ja muiden tukijärjestelmien piiriin hakeutumiseen sekä työttömyysturvan menettämisen tai sen uhan vaikutukset nuorten työnhakuun tai työvoimapalveluihin osallistumiseen.

Syy-seuraussuhdetta kuvaavia vaikutuksia ei ole ollut mahdollista eritellä tässä tutkimuksessa, joten olemme muotoilleet tutkimuskysymykset uudelleen.

Rekisteriosion tutkimuskysymykset ovat:

- Minkälaisia ovat nuorten koulutuspolut?
- Kuinka yleistä on työttömyysturvaoikeuden menettäminen koulutukseen hakuvelvoitteen laiminlyönnin vuoksi? Onko työttömyysturvaoikeuden menettäminen toistuvaa?
- Hakeutuvatko työttömyysturvaoikeuden menettäneet nuoret muiden tukijärjestelmien piiriin?
- Näkyykö hakuvelvoite ja sitä mahdollisesti seuraava työttömyysturvan menettäminen tai sen uhka nuorten osallistumisessa TE-toimiston järjestämiin palveluihin?
- Siirtyvätkö palveluihin osallistuneet tai työttömyysturvaoikeuden menettäneet nuoret koulutukseen myöhemmin?

Tutkimusasetelma on rakennettu niin, että tarkastelun kohteena olevat nuoret on jaettu kahteen ryhmään sen mukaan, ovatko he koulutukseen hakuvelvoitteen piirissä (eli eivät ole suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa) vai eivät. Tarkasteltavia indikaattoreita ovat:

- Nuoren pääasiallinen toiminta (opiskelemassa, työtön, työssä, perustoimeentulotuella, työkyvyttömyyseläkkeellä tai lasta hoitamassa, muu)
- Opiskelujen aloittaminen ja opiskelujen pysyvyys
- Työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen saaminen (työttömyysturvan etuuslaji, työvoimapalveluihin osallistuminen ja sitä seuraava toiminta)
- Hakuvelvoitteeseen liittyvät työttömyysturvaseuraamukset (työvoimapolitiiset lausunnot koodeilla K6, K7 ja K8) ja niitä seuraava toiminta

Kuvaamme tarkemmin indikaattorien sisällön aineistoa käsittelevässä luvussa.

2.2 Rekisteriaineisto ja menetelmät

Rekisteriosion tutkimuskysymyksiin vastaamista varten koottiin Kelan ja Finanssivalvonnan rekistereitä (ks. tarkemmin taulukko 1) hyödyntäen kokonaisaineisto vuosien 2014–2019 18–25-vuotiaasta väestöstä eli kaikista vuosina 1989–2001 syntyneistä henkilöistä, jotka asuivat Suomessa vuosina 2014–2019. Aineistossa on mukana myös väestö- ja verotustietoja. Yhteensä aineistoon kuuluu 865 685 henkilöä, joiden tilannetta on tarkasteltu puolivuositain eli opiskelulukukausittain vuoden 2014 alusta joulukuun 2019 loppuun.

Henkilö pysyy aineistossa mukana sen aikaa, kun hän on 18–25-vuotias. Henkilön ikä on laskettu puolen vuoden tarkkuudella. Ikäluokkien suuruus vuosittain on 59 000–73 000 henkilöä.

Aineistossa on yhteensä 6 245 399 havaintoriviä ja kultakin puolelta vuodelta havaintoja on noin 550 000 henkilöstä. Kerätty aineisto mahdollistaa ajallisten muutosten tarkastelun ja kohorttien seurannan kuuden vuoden aikana (2014–2019). Aineiston pohjalta voidaan tarkastella tiettyä ikäryhmää, tiettyä kohorttia tai tiettyä vuotta.

Taulukko 1. Rekisteriaineiston lähteet.

Rekisteri	Kohdejoukko	Tiedot	Vuodet
Opiskelutiedot	Oppilaitoksissa opiskelevat henkilöt	Opiskelupaikan vastaanottaminen ja valmistuminen, läsnäolo ja keskeyttäminen	2007–2019
Kelan työttömyysturvarekisteri	Kelan työttömyysturvan saajat ja hakijat	Työttömyysturvan saaminen, palveluihin osallistuminen ja työvoimapoliittiset lausunnot	2014–2019
Finanssivalvonnan etuudensaajarekisteri	Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajat ja hakijat	Työttömyyspäivärahan saaminen, palveluihin osallistuminen ja työvoimapoliittiset lausunnot	2014–2019
Perustoimeentulotuki	Perustoimeentulotuen saajat	Perustoimeentulotuen saaminen	2017–2019
Muut Kelan etuusrekisterit	Työkyvyttömyyseläkkeen, vanhempainpäivärahan, lasten kotihoidon tukien saajat	Etuuden saaminen	2014–2019
Verotustiedot	Koko väestö	Työ- ja yrittäjätulot	2014–2017
Väestörekisteritiedot	Koko väestö	Ikä, sukupuoli, äidinkieli, kotikunta	2014–2019

Aineiston yleiskuva

Taulukossa 2 on tarkasteltu aineistoon kuuluvien henkilöiden jakautumista taustatekijöittäin kunakin tarkasteluvuonna. Siitä huomataan, että erityisesti sukupuoli- ja ikäjakaumat ovat hyvin samankaltaisia jokaisena tarkasteluvuonna. Vieraskielisten (väestörekisteriin kirjattu muu äidinkieli kuin suomi, ruotsi tai saame, tai kielitieto puuttuu) osuus kasvaa hie- man ajan myötä. Vuonna 2014 vieraskielisiä oli seitsemän ja vuonna 2019 yhdeksän pro- senttia aineistoon kuuluvista eli 18–25-vuotiaista nuorista. Myös Helsinki-Uudellamaalla ja muun maan kaupunkimaisissa kunnissa asuvien osuus on kasvanut vuodesta 2014 vuo- teen 2019. Muun maan taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa asuvien osuudet ovat vastaavasti pienentyneet.

Taulukko 2. Rekisteriaineistoon vuoden lopussa kuuluneiden henkilöiden jakautuminen taustatekijöittäin, %.

Tausta	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Miehet	51,1	51,1	51,2	51,3	51,4	51,5
Naiset	48,9	48,9	48,8	48,7	48,6	48,5
Vieraskielinen	6,9	7,2	7,8	8,3	8,7	9,1
Ikä						
18	11,6	11,5	11,3	11,7	11,7	11,7
19	12,1	11,8	11,7	11,5	11,9	11,9
20	12,5	12,2	12,0	11,9	11,7	12,1
21	12,4	12,6	12,4	12,2	12,1	11,9
22	12,9	12,6	12,9	12,7	12,5	12,4
23	12,8	13,1	12,9	13,1	13,0	12,8
24	13,0	13,0	13,4	13,2	13,5	13,3
25	12,7	13,2	13,3	13,7	13,6	13,8
Kuntaryhmä						
Helsinki-Uusimaa	30,5	30,6	30,8	30,9	31,1	31,3
Muu maa kaupunkimaiset	49,8	50,3	50,9	51,0	51,4	51,8
Muu maa taajaan asutut	9,7	9,6	9,4	9,4	9,4	9,2
Muu maa maaseutumaiset	9,9	9,5	9,0	8,6	8,1	7,8
N, henkilöitä	538 274	533 841	526 263	519 540	510 260	502 590

Hahmottaaksemme sitä, minkälaisia tulonlähteitä 18–25-vuotiailla nuorilla on, olemme koonneet taulukkoon 3 eri etuusia vuoden aikana saaneiden osuuden kunakin vuonna. Siitä käy ilmi, että vähintään 70 prosentilla nuorista oli vuoden aikana ainakin hieman työtuloja. Toiseksi yleisin tulonlähde nuorilla on opintotuki, jota sai yli 40 prosenttia nuorista. Työttömyysturvan saajien määrä oli korkeimmillaan vuonna 2015, jolloin sitä sai 21 prosenttia nuorista, ja matalimmillaan vuonna 2019, jolloin sitä maksettiin 14 prosentille. Yleisimmin nuoret saivat työttömyysturvaetuksista työmarkkinatukea. Myös perustoimeentulotukea sai 15–17 prosenttia nuorista. Työkyvyttömyyseläkettä, vanhempainpäivärahaa ja lasten kotihoidon tukea sai vain 2–4 prosenttia nuorista. Näistä jälkimmäisiä saaneiden osuus hieman pieneni tarkastelujakson aikana, kun taas työkyvyttömyyseläkettä saaneiden osuus hieman kasvoi.

Seuraavaksi kuvaamme tarkemmin sitä, miten olemme hyödyntäneet esimerkiksi tietoja nuorten tulonlähteistä eri indikaattorien pohjana.

Taulukko 3. Vuoden aikana mainittua etuutta vähintään yhtenä kuukautena tai työtuloja (sis. palkka- ja yrittäjätulot) koko vuoden aikana saaneiden osuus 18–25-vuotiaista nuorista, %.

Tulonlähde	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Opintotuki	44,3	43,2	42,6	41,4	41	40,6
Työttömyysturva	19,5	21,2	20,8	18,8	16,5	14,5
1. Työmarkkinatuki	13,4	14	14,1	13	11,7	10,1
2. Peruspäiväraha	3,2	3,7	3,5	2,9	2,6	2,5
3. Ansiopäiväraha	4,0	4,5	4,3	3,7	3,1	2,7
Perustoimeentulotuki¹	-	-	-	16,7	16,0	15,2
Työkyvyttömyyseläke	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8
Lasten kotihoidon tuki	2,5	2,6	2,4	2,2	2,0	1,8
Vanhempainpäiväraha	3,8	3,8	3,5	3,3	3,0	2,8
Työtulo (vuoden aikana)²	76,3	70,7	70,8	72,1	-	-

1 Tieto saatavilla vain vuodesta 2017 alkaen perustoimeentulotuen siirryttyä kunnilta Kelan toimeenpantavaksi

2 Tiedot työtuloista (sis. yrittäjä- ja palkkatulot) perustuvat vuositason verotustietoihin, jotka olivat saatavilla vain vuoteen 2017 asti. Tieto työtuloista on kirjattu vain vuoden lopussa aineistoon kuuluville

2.2.1 Indikaattorien luokitukset

Pääasiallinen toiminta

Tieto nuoren pääasiallisesta toiminnasta perustuu pääasiallisesti tietoihin nuorten tulonlähteistä puolen vuoden ajalta. Tätä indikaattoria pystymme tarkastelemaan kokonaisuudessaan vain vuoden 2017 jälkimmäisen puoliskon osalta, koska muilta ajankohdilta meillä ei ollut käytettävissä tietoa sekä verotettavista tuloista että perustoimeentulotuen saamisesta (ks. taulukko 2). Kullekin nuorelle on luokiteltu pääasiallinen toiminta alla olevan hierarkian mukaan eli nuoren kuuluessa ensin mainittuun ryhmään, hän ei voi enää kuulua seuraaviin ryhmiin.

1. Työvoiman ulkopuolella: saanut työkyvyttömyyseläkettä, vanhempainpäivärahaa tai lasten kotihoidon tukea vähintään 1 kuukautena
2. Opiskelee: valittu ammatilliseen oppilaitokseen tai lukioon korkeintaan kolme vuotta aiemmin tai on läsnä ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa tai on saanut opintotukea vähintään 1 kuukautena tai opiskelee omaehtoisesti työttömyysturvalla
3. Työtön: saanut työttömyysturvaa vähintään 1 kuukautena
4. Työssä: saanut vähintään 2 400 € työtuloja vuoden aikana
5. Perustoimeentulotuella: saanut perustoimeentulotukea vähintään 1 kuukautena
6. Muu: ei kuulu mihinkään edellä mainittuun ryhmään

Hierarkian olemme luoneet sillä perusteella, että etuustietojen perusteella työvoiman ulkopuolella joko pysyvästi tai väliaikaisesti oleva pieni ryhmä on luokiteltu ensimmäisenä. Seuraavaan ryhmään olemme lukee ne nuoret, jotka ovat opiskelemassa, koska se liittyy olennaisesti hakuvelvoitteeseen ja sen tavoitteisiin. Kolmanteen ryhmään on luokiteltu työttömyysturvaa saaneet ja neljänteen ryhmään työtuloja saaneet. Viidenteen ryhmään olemme luokittelleet viimesijaista perustoimeentulotukea saaneet henkilöt, joilla ei siis ole ollut muita aiemmissa ryhmissä tarkasteltuja tuloja. Kuudenteen ryhmään luokittuivat ne, jotka eivät täyttäneet mitään aiemmin mainittuja ehtoja ja siihen voivat kuulua esimerkiksi ne henkilöt, jotka ovat suorittamassa asevelvollisuutta tai ovat täysin vailla tuloja.

Kolmannen ja neljännen ryhmän välillä kokeilimme eri vaihtoehtoja niiden keskinäistä järjestystä ja ehtoja määriteltäessä. Työllisten ja työttömien päinvastaisella luokitusjärjestyksellä jonkin verran suurempi osuus olisi luokitunut työssäkäyväksi ja harvempi työttömäksi. Järjestyksen vaihtamisella on suurempi vaikutus tutkinnon suorittaneiden kuin vailla tutkintoa olevien joukossa. Valitsimme työttömyysturvan saamisen ensisijaiseksi, sillä heistä on täsmällisempi tieto vuoden 2017 loppupuoliskon osalta. Työtuloja koskeva tieto koskee koko vuotta, joten se ei ole yhtä täsmällinen. Siinä olemme määritelleet tulo-rajaksi työssäoloehdon täyttävän tulon (joka on noin 1 200 €/kk) ja kertoneet sen kahdella,

koska kyseessä on vuositulo. Etuuksissa tarkastelujakso on puoli vuotta. Tarkoituksena on siis ollut saada 1 kuukauden etuuden saamista vastaava tieto, vaikka työtulot voivatkin hyvin jakautua useammalle kuukaudelle. Tulorajan korottaminen siirtää työllisiksi laske-
miamme nuoria ryhmään "muu" ja alentaminen vastaavasti sisällyttää työllisten joukkoon enemmän ryhmän "muu" nuoria.

Verrattuna Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon järjestys poikkeaa erityisesti opiskelun ja työssäkäynnin osalta. Työssäkäyntitilaston luokituksessa työvoimaan kuulumisen ja työllisyys ovat ensisijaisia. Henkilö luokitellaan työvoiman ulkopuolella olevaksi, esimerkiksi opiskelijaksi, jos hän ei ole työllinen. Opiskelun ensisijaisuus on kuitenkin tässä tutkimuksessa perusteltua, koska tutkimuksen kohteena on hakuvelvoite. Parhailaan opiskelevat nuoret ovat täyttäneet hakuvelvoitteen. Tässä tutkimuksessa käytetyssä luokituksessa opiskelijoiden osuus on suurempi ja työllisten osuus on pienempi kuin työssäkäyntitilastossa.

Opiskeluiden aloittaminen ja pysyvyys

Pääasiallisen toiminnan luokitusta on käytetty myös opiskelujen aloittamisen ja opinnoissa jatkamisen tarkasteluun. Opiskeluiden aloittamista olemme tarkastelleet siirtymisenä opintojen ulkopuolelta opiskelemaan. Muina pääasiallisen toiminnan luokkina tässä yhteydessä on käytetty työttömyyttä (perusteena työttömyysturvan saaminen) ja luokkaa "Muu", joka sisältää pääasiallisen toiminnan muut luokat. Muita luokkia ei ole mahdollista eritellä muiden kuin vuoden 2017 osalta.

Työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen saaminen

Työttömyysturvaan liittyen meillä on kattavat tiedot Kelan maksamasta työmarkkinatuesta ja peruspäivärahasta sekä työttömyyskassojen maksamista ansiopäivärahoista. Jos henkilö on saanut useampaa työttömyysturvan lajia puolen vuoden aikana, olemme käyttäneet seuraavaa hierarkiaa: 1. ansiopäiväraha, 2. peruspäiväraha, 3. työmarkkinatuki. Henkilö on siis luettu vain ensin mainitun tuen saajaksi, jos hän on saanut puolen vuoden aikana useampaa tukea. Joissain tapauksissa päällekkäisyys johtuu myöhemmin korjatuista tiedoista eli henkilö on ensiksi saanut joltain ajalta yhtä työttömyysturvan lajia, mutta takautuvasti hänen onkin todettu olevan oikeutettu saamaan samalta ajalta ensisijaisesti jotain toista työttömyysturvan lajia. Myös näissä tapauksissa olemme käyttäneet aiemmin mainittua hierarkiaa huolimatta siitä, mikä oli lopullinen etuuslaji.

Työttömyysturvan maksutiedoista selviää myös se, kuinka monelta päivältä työttömyysturvaa on maksettu työvoimapolitiisiin palveluihin osallistumisen ajalta (ns. aktiiviaika) ja mistä palveluista on kyse. Jos henkilö on saanut työttömyysturvaa puolen vuoden aikana vähintään 5 päivältä, hänet on laskettu palveluihin osallistuneeksi. Myös näissä tapauksissa

on jonkin verran päällekkäisyyttä eli henkilö voi näyttää rekisterilähteiden perusteella saaneen samoilta päiviltä sekä työttömyysajalta että palveluiden ajalta maksettua työttömyysturvaa. Useimmiten palveluihin osallistuneet henkilöt ovat kuitenkin saaneet saman puolivuoden ajalta eri päiviltä myös työttömyysajalta maksettavaa työttömyysturvaa.

Perustoimeentulotuen saamista tarkastelemme vuodesta 2017 alkaen niin ikään puolivuosittein. Perustoimeentulotuki on viimesijainen kotitalouskohtainen tukimuoto, jossa kotitalouteen katsotaan kuuluvaksi hakija, hänen mahdollinen puolisonsa ja heidän samassa taloudessa asuvat alaikäiset lapsensa. 18 vuotta täyttäneet vanhempiensa luona asuvat nuoret muodostavat oman toimeentulotukikotitaloutensa. Olemme tarkastelleet perustoimeentulotuen saamista henkilötasolla eli nuori lasketaan perustoimeentulotuen saajaksi, jos hän on kuulunut perustoimeentulotukea saaneeseen kotitalouteen vähintään yhtenä kuukautena tarkastellun puolen vuoden aikana.

Hakuvelvoitteeseen liittyvä työttömyysturvaseuraamus

Työttömyysturvan maksutietojen lisäksi meillä on tiedossa ne työvoimapolitiittiset lausunnot, joita on käytetty (kielteisen) työttömyysturvapäätöksen perusteena. Erityisesti olemme kiinnostuneita hakuvelvoitteeseen liittyvistä lausunnoista, joita ovat:

- K6 – Alle 25-vuotias on jättänyt hakematta koulutukseen, aiheuttanut omalla menettelyllään sen, että ei ole tullut valituksi tai muulla tavalla kieltäytynyt opiskelupaikasta tai jättänyt ilman pätevää syytä aloittamatta koulutuksen (työttömyysturvalaki 1290/2002 2 luku 13 § 2)
- K7 – Alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen (työttömyysturvalaki 1290/2002 2 luku 13 § 2)
- K8 – Alle 25-vuotias on laiminlyönyt velvollisuuden hakea koulutukseen työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla (työttömyysturvalaki 1290/2002 2 luku 13 § 2 ja 14 § 3)

Kaikkiin esiteltyihin lausuntoihin liittyy työttömyysturvaseuraamus, joka tarkoittaa sitä, että nuori ei ole oikeutettu työttömyysturvaan ennen kuin hän on suorittanut tutkintoon johtavan ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen, ollut vähintään 21 viikon ajan työ-
säolohehtoon luettavassa työssä, työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin omaehtoiseen opiskeluun. Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta nuori voi kuitenkin saada työttömyysturvaa. Olemme tarkastelleet lausuntoja yhtenä joukkona. Määrällisesti eniten on K6-lausun-
toja, toiseksi eniten K7-lausuntoja. K8-lausunnot ovat hyvin harvinaisia.

2.2.2 Menetelmät

Kokonaisaineisto on jaettu kahteen ryhmään sen mukaan, ovatko nuoret hakuveloitteen piirissä eli ovatko he suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon vai eivät. Vertailemme näiden kahden ryhmän jakautumista kiinnostuksenkohteena olevien indikaattoreiden perusteella. Tästä vertailusta ei voi päätellä hakuveloitteen vaikutuksia, mutta vertailu havainnollistaa eroja hakuveloitteen piirissä olevien ja tutkinnon suorittaneiden toiminnassa, työttömyysturvan käytössä ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa.

Hakuveloitteen piiriin kuulumisen lisäksi kiinnitämme huomiota taustamuuttujista erityisesti ikään. Raportoimme pääasiassa osuuksia, emmekä lukumääriä, sillä aineistomme koostuu useamman vuoden ja ikäluokan havainnoista eivätkä lukumäärät ole silloin kuvaavia. Tarpeen tullen hyödynnämme myös muita taustamuuttujia ja ajallista ulottuvuutta. Kunkin indikaattorin kohdalla tarkasteltava joukko on rajattu niin, että tarkastelu on sisällöllisesti mielekäs.

Olemme analysoineet aineistoa ensinnäkin kuvailevin tilastollisin menetelmin, esimerkiksi ristiintaulukoimalla. Opintojen aloittamista, opiskeluissa pysymistä ja toimintaa palveluiden ja seuraamusten jälkeen on tarkasteltu siirtymien avulla. Puolen vuoden aikana tiettyssä toiminnassa, esimerkiksi opiskelemissa tai palveluissa, olevien tilannetta on tarkasteltu seuraavan puolen vuoden aikana.

Tutkimuksessa tarkastellaan hakuveloitteen kohteena olevaa ikäryhmää kokonaisuudessaan. Hakuveloitteen vaikutuksia olisi mahdollista tutkia keskittyen hieman 25 vuoden ikärajaa nuorempiin, jotka ovat hakuveloitteen piirissä ja hieman ikärajaa vanhempiin, joita hakuvelvoite ei enää koske. Tällainen asetelma ei ollut mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa vaan vaatisi erillisen tutkimuksen. Hakuveloitteen ikärajan hyödyntämiseen vaikutusten tutkimisessa liittyy myös ongelma. Hakuveloitteen poistumisen lisäksi 25 vuotta täyttäneiden on mahdollista myös opiskella omaehtoisesti työttömyysturvalla. Sen vuoksi on vaikea tutkia juuri hakuveloitteen vaikutuksia opintoihin, esimerkiksi opintojen aloittamiseen tai opintojen keskeyttämiseen.

2.2.3 Aineiston ja menetelmien rajoitteet

Käytetyn aineiston olennaisin rajoite on opiskelutietoja koskevat puutteet. Käytettävissämme olleet tiedot ovat peräisin Kelan eri lähteistä (oppilaitokset, opetushallitus) saamista opiskelijatiedoista. Kaikilta opintoasteilta ei kuitenkaan löydy kaikkia tietoja kaikilta vuosilta. Valintatiedot löytyivät kaikilta oppilaitosasteilta kattavasti vuodesta 2010 alkaen, valmistumistiedot kattavasti vain ammatillisista ja korkea-asteen oppilaitoksista. Läsnäolotiedot löytyivät kaikilta tarkasteluvuosilta vain korkea-asteen opiskelijoille ja

keskeyttämistiedot kaikilta vuosilta vain ammattikorkeakoulussa opiskeleville. Ammatillisista oppilaitoksista valmistuneet pystymme tunnistamaan valmistumistietojen avulla.

Näitä puutteita olemme pyrkineet paikkaamaan eri tietoja yhdistämällä. Korkea-asteen opiskelijoista meillä on luotettavana pidettävää tietoa läsnäolosta, minkä lisäksi suurin osa korkea-asteen opiskelijoista saa myös opintotukea. Toisen asteen opiskelijoista läheskään kaikki sen sijaan eivät saa opintotukea (Kelasto 2021; Tilastokeskus 2021), joten toisella asteella opiskelevat olemme päätelleet seuraavasti: jos nuori on valittu ja hän on ottanut opiskelupaikan vastaan lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa, hänen oletetaan opiskelevan siellä seuraavina kolmena vuonna. Lukion ja ammatillisen koulutuksen tavoiteaika on 3,5 vuotta ja suurin osa opiskelijoista suorittaa ne tavoiteajassa (SVT). Työttömyysturva-seuraamuksia koskevassa tarkastelussa nuorten koulutustausta on päätelty valintatietojen perusteella.

Hakuvelvoitteeseen liittyviä työttömyysturvaseuraamuksia kohdanneista olemme pystyneet tunnistamaan vain ne nuoret, jotka ovat hakeneet työttömyysturvaa joko Kelasta tai työttömyyskassasta, ja joiden päätöksen pohjana on käytetty TE-toimiston antamaa työvoimapoliittista K6-, K7- tai K8-koodin sisältävää lausuntoa. Näin ollen ne nuoret, jotka ovat laiminlyöneet hakuvelvoitteen, mutta eivät ole hakeneet työttömyysturvaa, eivät näy aineistossa työttömyysturvaseuraamuksen saaneina. Tämän joukon suuruusluokkaa arvioidaksemme olemme pyytäneet työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoihin perustuvat tiedot aineistovuosinamme annetuista vastaavista lausunnoista. Niiden perusteella vuosien 2014–2019 ensimmäisellä puoliskolla on annettu 7 400–10 900 hakuvelvoitteeseen liittyvää lausuntoa ja jälkimmäisellä puoliskolla 10 400–12 900 lausuntoa. Aineiston perusteella lausuntojen mukainen työttömyysturvaseuraamus oli vastaavina ajankohtina voimassa ensimmäisellä vuosipuoliskolla 3 300–4 600 henkilöllä ja jälkimmäisellä puoliskolla 4 700–5 600 henkilöllä. Toisin kuin aineistossamme, työnvälitystilaston lausuntotilastoissa on tilastoitu henkilöiden sijasta lausuntoja ja yksi henkilö on voinut saada useamman lausunnon esimerkiksi ilmoittautuessaan uudelleen työttömäksi työnhakijaksi, kun hänellä on jo ollut voimassa oleva K-lausunto.

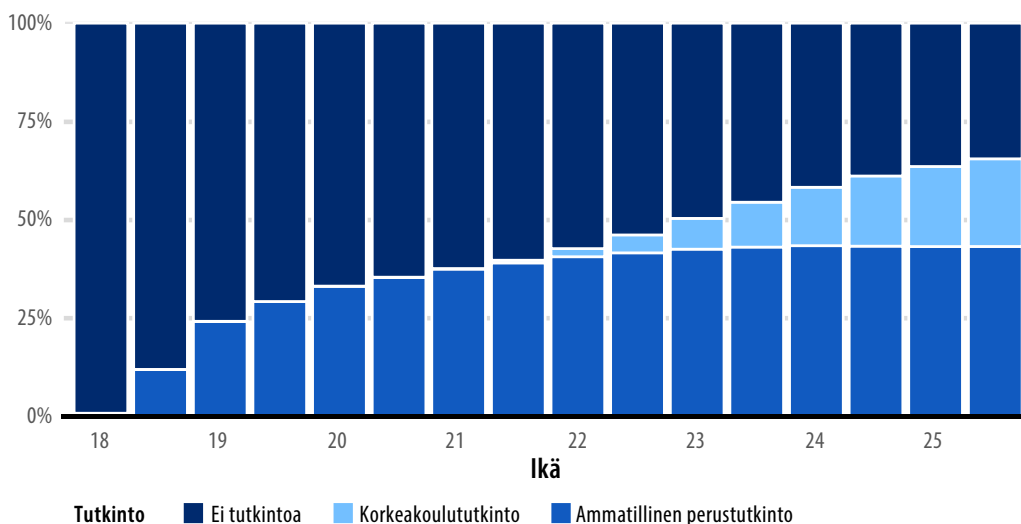
Rekisteriaineisto on epätäydellinen myös verotustietojen ja perustoimeentulotukitietojen osalta. Verotustiedot ovat olleet käytettävissä vain vuoteen 2017 asti ja ne perustuvat vuositason verotustietoihin. Perustoimeentulotukitiedot taas ovat käytettävissä vasta vuodesta 2017 alkaen, jolloin perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan toimeenpantavaksi. Tämä puute on otettu huomioon rajoittamalla tarkastelun joiltain osin vain vuoteen 2017, joka vaikuttaa olevan melko keskimääräinen vuosi tarkasteluajanjakson aikana, kuten taulukosta 3 voi havaita.

2.3 Tulokset

2.3.1 Hakuvelvoitteen yleisyys

Olemme tarkastelleet ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittamista kussakin ikäryhmässä, jotta voidaan hahmottaa, kuinka suurta osaa ikäryhmästä työttömyysturvan saamisen ehtona oleva koulutukseen hakuvelvoite koski vuosina 2014–2019. Kuviossa 2 on kuvattu rekisteriaineistoon kuuluvien nuorten jakautuminen ensimmäisen ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen asteen mukaan ikäluokittain. Kolme neljästä 19-vuotiaasta, puolet 23-vuotiaista ja reilu kolmasosa 24-vuotiaista nuorista ei ole suorittanut ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta. He ovat siis koulutukseen hakuvelvoitteen piirissä, jos he eivät ole saaneet siihen liittyvää vapautusta tai heillä ei ole muuten pätevää syytä olla hakematta koulutukseen (työttömyysturvalaki 1290/2002 13–14 §). Kuvioista 2 nähdään myös, että suurin osa tutkinnon suorittaneista on valmistunut ammatillisesta oppilaitoksesta. Korkea-asteen koulutukseen (ammattikorkeakoulu, yliopistot) siirrytään toisen asteen opintojen jälkeen ja opinnot kestävät pidempään, joten opinnoista myös valmistutaan keskimäärin vanhempana. Aineistossa 25 vuotta täyttäneistä noin joka viides on valmistunut korkea-asteen koulutuksesta ja reilu 40 prosenttia on suorittanut toisen asteen ammatillinen tutkinnon.

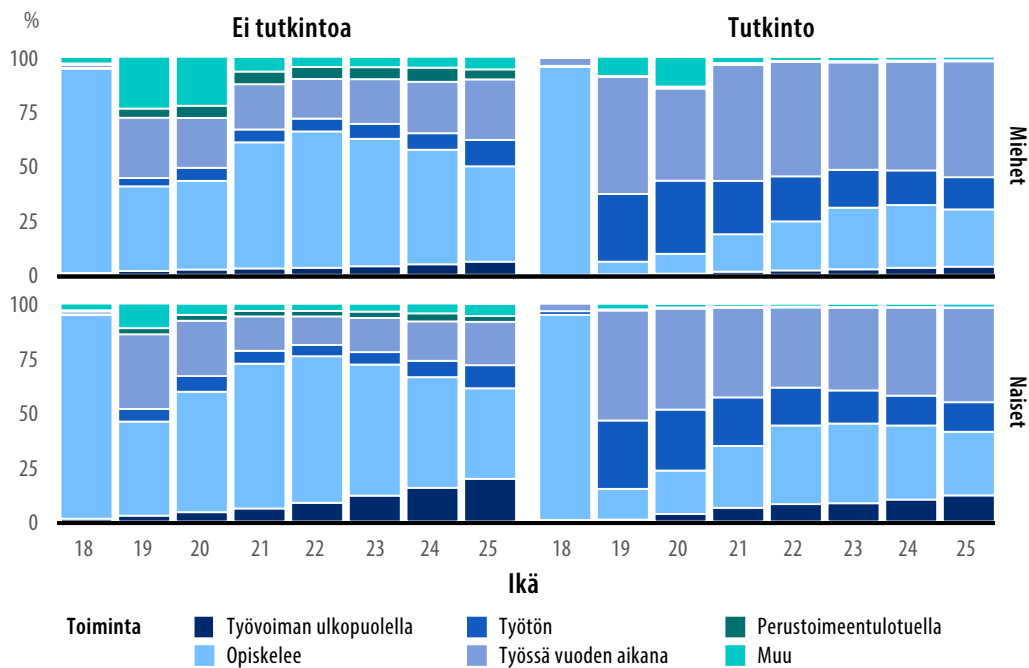
Kuvio 2. Rekisteriaineistoon kuuluvien henkilöiden jakautuminen ensimmäisen ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon tason mukaan ikäluokittain, %.



Seuraavissa tarkasteluissa ja analyyseissä tutkimusaineisto on jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat henkilöt, jotka eivät ole suorittaneet ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa eli heillä on velvoite hakea koulutukseen ja toisessa ryhmässä

ovat tutkinnon suorittaneet. Kuviossa 3 (kuvio 3) olemme tarkastelleet nuorten pääasiallista toimintaa näissä kahdessa ryhmässä vuoden 2017 jälkimmäisellä puoliskolla. Kuvio kertoo hakuvelvoitteen piiriin kuuluvien pääasiallisesta toiminnasta iän mukaan ja mahdollistaa vertailun samanikäisiin mutta tutkinnon suorittaneisiin.

Kuvio 3. Nuorten jakautuminen pääasiallinen toiminnan mukaan vuoden 2017 loppupuoliskolla iän, sukupuolen ja tutkinnon suorittamisen mukaan, %



Kuviosta 3 havaitaan, että vailla tutkintoa olevat (kuvion vasen puoli) ovat yleensä opiskelemassa ja tutkinnon suorittaneet (kuvion oikea puoli) ovat yleisimmin töissä. Toiseksi suurimman ryhmän vailla tutkintoa olevien joukossa muodostavat työtuloja saaneet. Tutkinnon suorittaneiden joukossa toiseksi suurin ryhmä on työttömät (19–21-vuotiaina) ja opiskelijat (22–25-vuotiaina). 18-vuotiaat luokituvat yleensä opiskelijoiksi sellaisena puolivuotisjaksona, jolloin he valmistuvat. Työkyvyttömyyteen tai lasten hoitoon liittyvistä syistä työvoiman ulkopuolella olevien osuus kasvaa iän myötä kaikissa ryhmissä, mutta erityisesti vailla tutkintoa olevien naisten joukossa. Heistä noin viidennes on 25-vuotiaana työvoiman ulkopuolella. Ryhmään ”Muu” kuuluvia taas on eniten 19–20-vuotiaiden miesten ryhmissä, mikä selittyy todennäköisesti asevelvollisuuteen liittyvän palveluksen suorittamisena kyseisessä iässä.

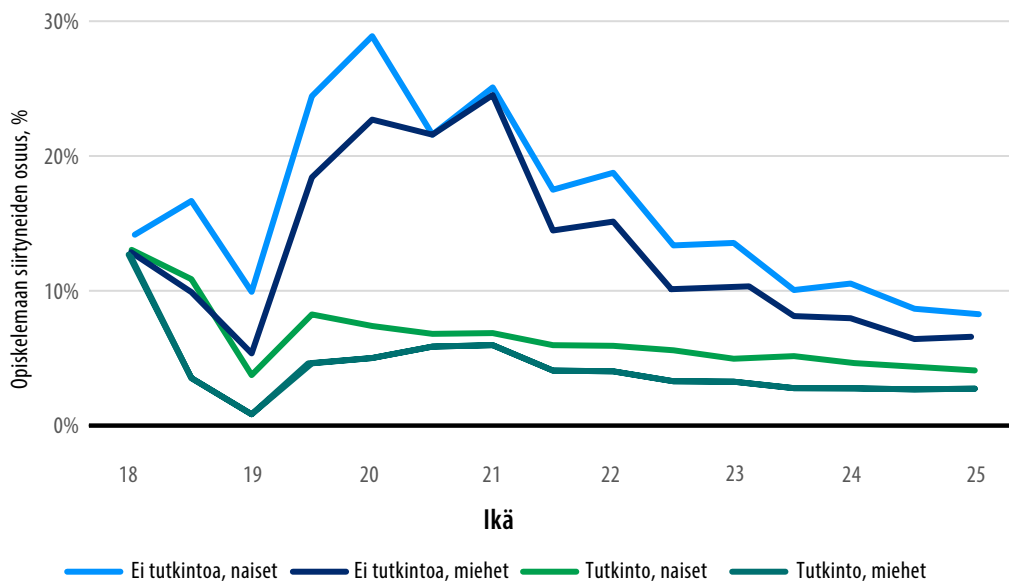
2.3.2 Opiskelu

Hakuveloitteen tavoitteena on kannustaa vailla tutkintoa olevia hakeutumaan opintoihin. Tutkimusaineiston opiskelutiedot ovat osin puutteelliset, mutta niiden perusteella voidaan jossain määrin tarkastella opiskelua.

Edellä (kuvio 3) havaittiin, että opiskelu on pääasiallinen toiminta valtaosalla nuorista, joilla ei ole ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa. Opiskelujen aloittamisesta 18–25-vuotiaiden ikäryhmässä saadaan tarkempi kuva, kun asiaa tarkastellaan tutkinnon suorittamisen, iän ja sukupuolen mukaan. Tarkastelu kuvaa opintojen aloittamista hakuveloitteen piiriin kuuluvassa ikäryhmässä. Kuviossa 4 on kuvattu opiskelemaan siirtyneiden osuus eli seuraavan puolen vuoden aikana opiskelevien osuus niistä nuorista, jotka eivät parhaillaan opiskele eivätkä ole muutoin työvoiman ulkopuolella (eläke tai vanhempainvapaa).

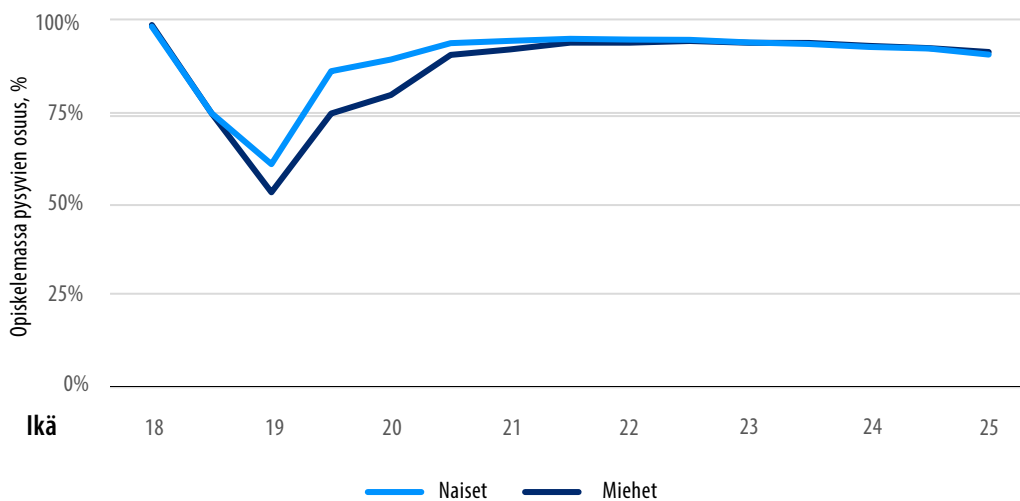
Vailla tutkintoa olevalla opintoihin siirtyminen on yleisintä 20–21 vuoden iässä, jolloin 20–30 prosenttia siirtyy opiskelemaan (kuvio 4). Miehillä 19–20 vuoden iässä opiskelemaan siirtyneiden osuus on hieman pienempi kuin saman ikäisillä naisilla todennäköisesti asevelvollisuudesta johtuen, mutta 21-vuotiailla miesten ja naisten osuudet ovat samalla tasolla. Alle 20 prosenttia 22-vuotiaista ja sitä vanhemmista, jotka eivät parhaillaan opiskele, siirtyy opiskelemaan. 22-vuotiaissa ja sitä vanhemmissa, jotka eivät siirry opiskelemaan, voi olla esimerkiksi lukion tai kesken jääneiden ammatillisten opintojen jälkeen työelämään siirtyneitä henkilöitä. Tutkinnon suorittaneilla siirtyneiden osuus on alle 10 prosentin tasolla ja miehillä pienempi kuin naisilla.

Kuvio 4. Opiskelemaan siirtyneiden osuus opintojen ulkopuolella olevista iän ja sukupuolen mukaan, %.



Kuviossa 5 on kuvattu opiskelemissa pysyvien osuus eli osuus puolen vuoden aikana opiskelevista, jotka opiskelevat myös seuraavan puolen vuoden aikana. Tarkastelu on rajattu vain nuoriin, joilla ei ole ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa. Kuviosta havaitaan, että huomattavalla osalla opinnot eivät jatku toisen asteen opintojen jälkeen yhtäjaksoisesti, minkä taustalla on esimerkiksi lukion jälkeisiä välivuotia ja myös asevelvollisuuden suorittaminen. 21-vuotiaat ja sitä vanhemmat opiskelijat pysyvät kuitenkin opinnoissa yhtäjaksoisesti. Puolivuosittain vain noin 5 prosenttia ei jatka opintojaan. Osa heistä keskeyttää ja osa luonnollisesti saa opinnot valmiiksi. Opiskelupaikan tai -alanvaihdokset eivät näy aineistossamme keskeyttämisinä, jos vaihdos on ollut saumaton eli siihen ei ole liittynyt yli puoli vuotta kestävää taukoa.

Kuvio 5. Opiskelemissa pysyvien osuus opiskelevista iän ja sukupuolen mukaan, %.



2.3.3 Työttömyys

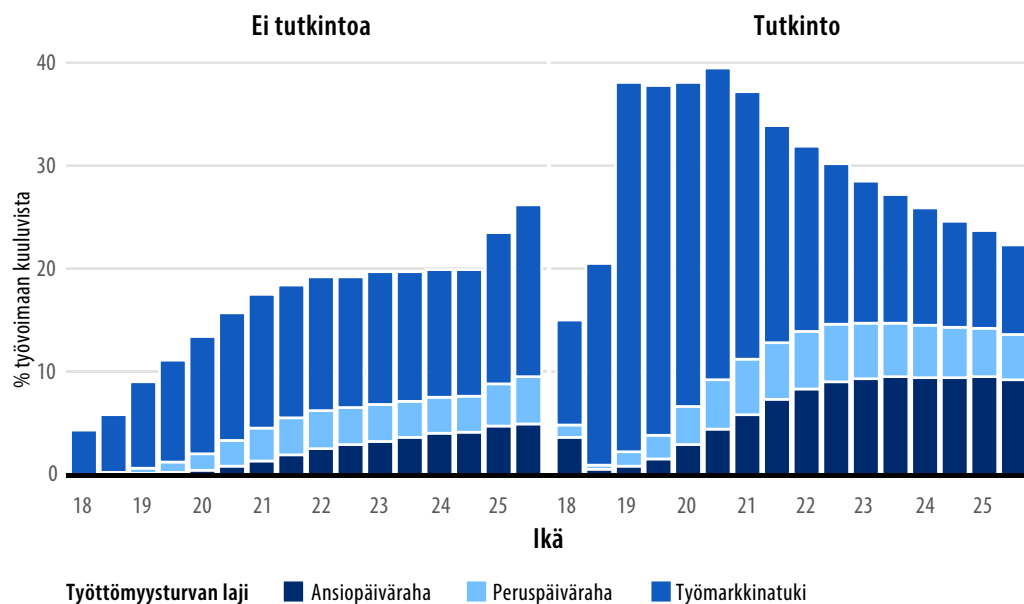
Seuraavaksi tarkastelemme sitä, miten hakuvelvoite ja erityisesti siihen liittyvät työttömyysturvaseuraamukset näkyvät nuorten työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen saannissa sekä työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa. Lisäksi tarkastelemme, siirtyvätkö palveluihin osallistuneet tai työttömyysturvaoikeuden menettäneet opiskelemaan palvelun tai työttömyysturvaseuraamukseen jälkeen.

Kuviossa 6 on tarkasteltu työttömyysturvan eri lajien saamisen yleisyyttä iän mukaan. Tarkastelu rajoittuu työvoimaan kuuluviin nuoriin eli opiskelijat ja muista syistä työvoiman

ulkopuolella olevat (eläkkeellä ja vanhempainvapaalla olevat ja kotihoidon tukea saavat) eivät ole mukana tarkastelussa. Työttömyysturvan saaminen on hakuveloitteeseen liittyvistä syistä ymmärrettävästi yleisempää niiden nuorten joukossa, jotka ovat suorittaneet tutkinnon, kuin niiden, jotka eivät ole. Kuitenkin myös niistä, jotka eivät ole suorittaneet tutkintoa noin joka viides 22–24-vuotias saa työttömyysturvaa. Hakuveloitteen piirissä olevat voivat saada työttömyysturvaa työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta ja odotusajan jälkeen myös täytettyään hakuveloitteen eli haettuaan ehtojen mukaisesti opiskelemaan, mikä ei siis kuitenkaan edellytä opiskelemaan pääsemistä.

Sekä tutkinnon suorittaneiden että vailla tutkintoa olevien joukossa työmarkkinatuki on yleisin työttömyysturvaetus 22 ikävuoteen asti, minkä jälkeen päivärahat ovat tutkinnon suorittaneiden joukossa yleisempi etuus eli he ovat täyttäneet työssäoloehdon. Työttömyysturvan saajien osuus tutkinnon suorittaneista työvoimaan kuuluvista pienenee iän myötä 19–20-vuotiaiden lähes 40 prosentista 24–25-vuotiaiden 22–25 prosenttiin. Vailla tutkintoa olevien joukossa kehitys on päinvastainen: työttömyysturvan saajien osuus kasvaa 18–19-vuotiaiden 4–11 prosentista 22–24-vuotiaiden noin 20 prosenttiin. 25-vuotiaita hakuveloitte ei enää koske, ja he ovat muiden ehtojen täytyessä oikeutettuja työttömyysturvaan, mikä näkyy työttömyysturvan saajien osuuden kasvamisena 25 ikävuoden täytyttyä 24–26 prosenttiin. (kuvio 6.)

Kuvio 6. Työttömyysturvan eri lajeja saaneiden osuus työvoimaan kuuluvista iän ja tutkinnon suorittamisen mukaan, %.

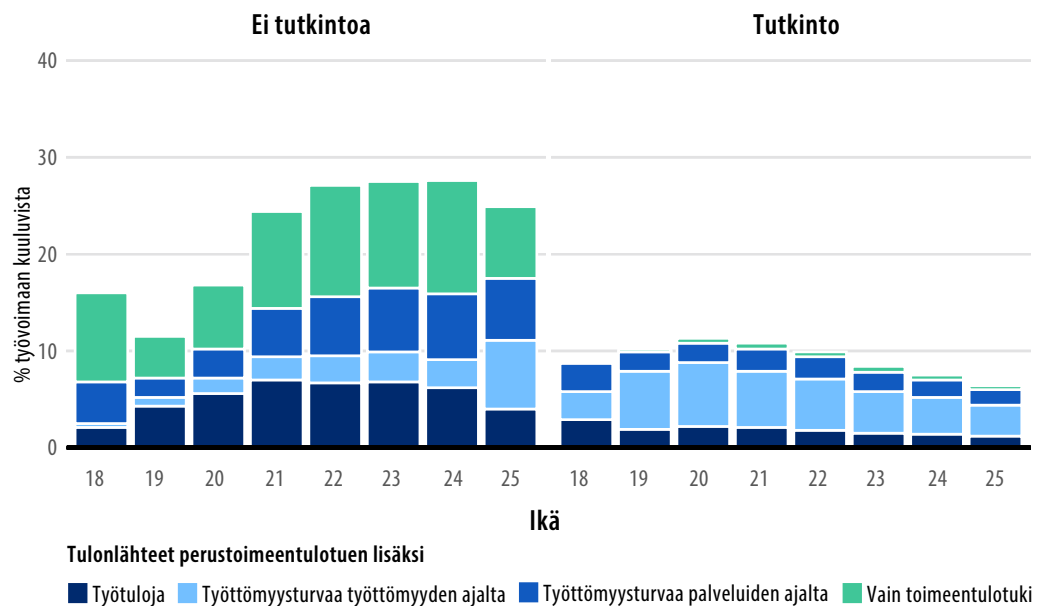


Perustoimeentulotuen saaminen

Työttömyysturvan lisäksi hakuvelvoite kytkeytyy myös perustoimeentulotukeen. Se toimii viimesijaisena turvana niissä tilanteissa, kun henkilön tai perheen tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin elinkustannuksiin. Jos nuori ei hakuvelvoitteen laiminlyönnin vuoksi ole oikeutettu työttömyysturvaan, saattaa hän kuitenkin olla oikeutettu perustoimeentulotukeen. Hakuvelvoite ei siis välttämättä toimi kannustimena, koska työttömyysturvan voi niin sanotusti korvata toimeentulotuella. Koulutuksesta kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen ovat kuitenkin laissa (L1412/1997 2 luku 10 §) mainittuja syitä toimeentulotuen perusosan alentamiselle, jos alentamisen muut edellytykset täyttyvät. Perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosenttia ja toistuvista kieltäytymisistä enintään 40 prosenttia. Seuraavaksi tarkastelemmekin sitä, missä määrin hakuvelvoite kytkeytyy perustoimeentulotuen saamiseen.

Kuviossa 7 on kuvattu perustoimeentulotukea saaneiden osuutta työvoimaan kuuluvista nuorista vuoden 2017 toisella puoliskolla. Perustoimeentulotuen muita etuuksia ja tuloja täydentävän roolin vuoksi tukea saaneet on lisäksi jaoteltu sen mukaan, ovatko he samana ajanjaksona saaneet myös työttömyysturvaa joko vain työttömyysajalta tai palveluihin osallistumisen ajalta tai onko heillä kuluvan vuoden aikana ollut myös työtuloja.

Kuvio 7. Perustoimeentulotukea ja muita tuloja saaneiden osuus työvoimaan kuuluvista iän ja tutkinnon suorittamisen mukaan, %. Tieto vuoden 2017 loppupuoliskolta.



Kuviosta havaitaan, että vailla tutkintoa olevat saavat perustoimeentulotukea selvästi tutkinnon suorittaneita yleisemmin: 21–24-vuotiaista työvoimaan kuuluvista vailla tutkintoa olevista tukea saa 24–28 prosenttia ja tutkinnon suorittaneista korkeintaan 11 prosenttia. Huomattavaa on myös se, että perustoimeentulotuen saajien osuus työvoimaan kuuluvista vailla tutkintoa olevista nuorista pienenee vain hieman hakuvelvoitteen 25 vuoden ikärajan täytyttyä. (Kuvio 7.)

18–24-vuotiaista vailla tutkintoa olevista perustoimeentulotuen saajista useammalle kuin joka kolmannelle perustoimeentulotuki näyttäisi olevan myös pääasiallinen tulonlähde. Noin neljännekselle 21–25-vuotiaista vailla tutkintoa olevista työvoimaan kuuluvista perustoimeentulotuen saajista on samanaikaisesti maksettu työttömyysturvaa palveluiden ajalta. Työttömyysturvaa työttömyyden ajalta saaneiden osuus sen sijaan on melko pieni, joskin se kolminkertaistuu 25 vuoden ikärajan täytyessä. Tutkinnon suorittaneet saavat perustoimeentulotukea yleisimmin työttömyysajalta maksetun työttömyysturvan lisäksi. Pelkän perustoimeentulotuen varassa heitä näyttäisi olevan vain hyvin pieni osa. Niin ikään työtuloja saaneiden osuus on vailla tutkintoa olevien joukossa suurempi kuin tutkinnon suorittaneiden joukossa. (Kuvio 7.)

Tarkastelimme asiaa vielä toisin päin, eli katsomalla kuinka suuri osuus perustoimeentulotukea saaneista nuorista on hakuvelvoitteen piirissä. Vuosina 2017–2019 perustoimeentulotukea sai puolivuositain 63 000–74 000 18–25-vuotiasta nuorta. Kolme neljästä perustoimeentulotukea saaneesta nuoresta oli vailla ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa. Heistä valtaosa oli kuitenkin opiskelemissa tai muusta syystä työvoiman ulkopuolella. 25–30 prosenttia perustoimeentulotuen saajista kuului työvoimaan ja oli hakuvelvoitteen piirissä.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen on keskeinen osa tutkimuksen kohde-ryhmän työttömyysturvaa. Hakuvelvoitteen laiminlyönteille se on ainoa mahdollisuus saada työttömyysturvaa siltä ajalta, kun heille on laiminlyönnin johdosta asetettu työssäolovelvoite. Myös hakuvelvoitteen täyttäneet, mutta odotusajalla olevat nuoret voivat saada työttömyysturvaa vain palveluihin osallistumisen ajalta. Palveluihin osallistuminen on toki mahdollista, vaikka nuorella olisi muutenkin oikeus työttömyysturvaan. Taulukossa 4 on tarkasteltu työttömyysturvaa saaneiden osuutta työvoimaan kuuluvista nuorista useamman taustatekijän mukaan. Työttömyysturvaa saaneille on myös laskettu niin sanottu aktiivointiaste eli työllistymistä edistävien palveluiden ajalta työttömyysturvaa saaneiden osuus kaikista työttömyysturvaa saaneista. Tässä mittarissa ”aktiivisiksi” eli palveluihin osallistuneiksi on laskettu vähintään 5 päivänä puolen vuoden aikana työttömyysturvaa palveluiden ajalta saaneet henkilöt.

Taulukko 4. Työttömyysturvan saajien osuus ja heidän aktiivointiasteensa taustatekijöittäin, % työvoimaan kuuluvista nuorista. Työvoimassa mukana myös työttömyysturvalla opiskelevat.

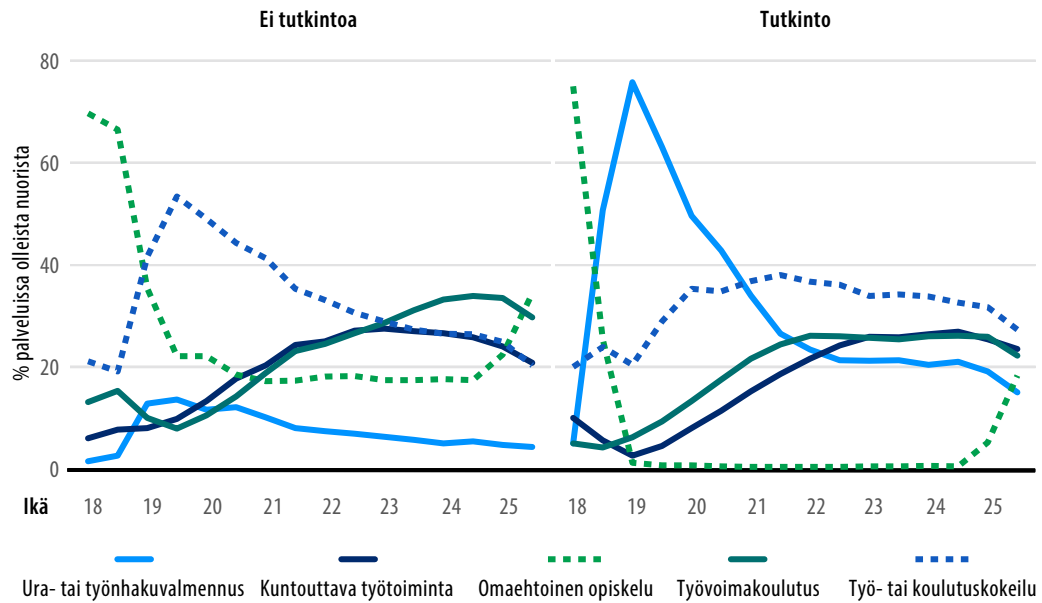
Tausta	Ei tutkintoa Saa työttömyysturvaa, %	Ei tutkintoa Aktiivointiaste, %	Tutkinto Saa työttömyysturvaa, %	Tutkinto Aktiivointiaste, %
Sukupuoli				
Miehet	17,7	56,9	31	20,3
Naiset	19,7	52,5	28,8	20,2
Äidinkieli				
Kotimainen	15,7	44,8	30,0	20,0
Vieraskielinen tai puuttuva	33,7	79,4	31,6	25,8
Ikä				
18	13,2	94,7	21,3	17,7
19	12,3	64,4	37,9	16,3
20	16,0	53,0	38,8	17,2
21	19,3	51,4	35,6	21,1
22	20,8	53,2	31	22,4
23	21,4	54,5	27,9	22,1
24	21,6	54,1	25,3	20,9
25	27,6	46,3	23,5	20,7
Kuntaryhmä				
Helsinki-Uusimaa	12,8	56,1	20,5	15,3
Muu maa kaupunkimaiset	23,5	54,1	35,3	20,8
Muu maa taajaan asutut	19,9	55,8	30,9	23,4
Muu maa maaseutumaiset	17,3	55,2	27,2	21,5

Kuten jo aiemmin kävi ilmi kuviosta 6, tutkinnon suorittaneet saavat työttömyysturvaa yleisemmin kuin vailla tutkintoa olevat. Tämä pätee muiden kuin 25 vuotta täyttäneiden ja vieraskielisten kohdalla. Vailla tutkintoa olevien aktiivointiaste on kuitenkin kaikissa ryhmissä vähintään kaksinkertainen tutkinnon suorittaneisiin verrattuna. Erityisesti vieraskielisten vailla tutkintoa olevien aktiivointiaste on korkea: 79,4 prosenttia. Sitä voi selittää työllistymistä edistäviin palveluihin tiiviisti kytkeytyvä kotoutumiskoulutus, mikä myös nostaa työttömyysturvaa saavien osuuden selvästi kotimaankielisiä korkeammaksi. Kotimaankielisten aktiivointiaste on selvästi vieraskielisiä matalampi, noin 45 prosenttia. Kaikista korkein aktiivointiaste on vailla tutkintoa olevilla 18-vuotiailla, joista 94,7 prosenttia on saanut työttömyysturvaa palveluiden ajalta. Myös 19-vuotiaiden aktiivointiaste on yli 60 prosenttia. Muissa kuin jo mainituissa ryhmissä vailla tutkintoa olevien aktiivointiaste vaihtelee 51 prosentista 56 prosenttiin. Vailla tutkintoa olevien aktiivointiasteessa ei alueellisesti tarkasteltuna ole juurikaan eroja. Tutkinnon suorittaneiden aktiivointiaste on Helsinki-Uusimaan alueella selvästi muuta maata matalampi, mikä voi johtua oletettavasti paremmista työllistymismahdollisuuksista. Tähän viittaisi myös Helsinki-Uusimaalla asuvien selvästi muuta maata matalampi työttömyysturvaa saavien osuus molemmissa ryhmissä. Toiseksi pienin työttömyysturvaa saavien osuus on sekä tutkinnon suorittaneiden että vailla tutkintoa olevien joukossa muun maan maaseutumaisissa kunnissa ja korkein muun maan kaupunkimaisissa kunnissa asuvilla. (Taulukko 4.)

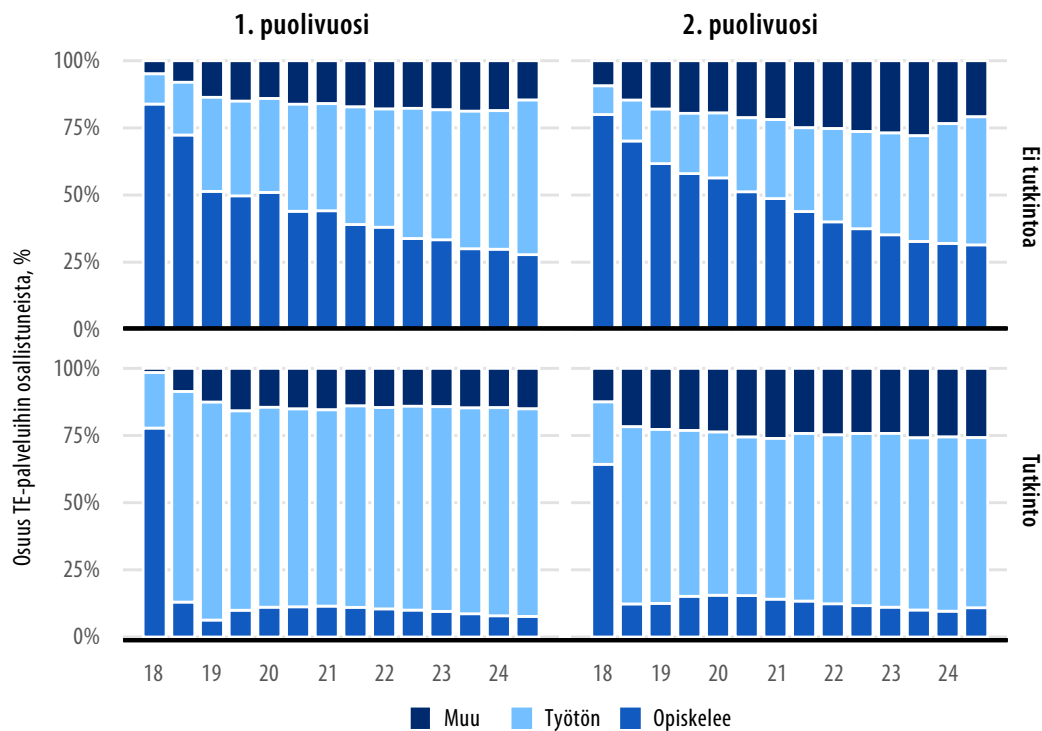
Kuviossa 8 on tarkasteltu tarkemmin sitä, mihin palveluihin nuoret minkäkin ikäisinä yleisimmin osallistuvat. Kuviossa kuvataan osuutta palveluihin ylipäänsä osallistuneista. 19–21-vuotiaista vailla tutkintoa olevista suurin osuus ohjautuu työ- ja koulutuskokeiluihin. Samanikäisten tutkinnon suorittaneiden kohdalla yleisin palvelu on ura- ja työnhakuvalmennus ja toiseksi yleisin työ- ja koulutuskokeilu. Vailla tutkintoa olevilla ura- tai työnhakuvalmennus on harvinaisin palvelu. Molemmissa ryhmissä työvoimakoulutukseen ja kuntouttavan työtoimintaan osallistutaan sitä useammin mitä vanhempi nuori on kyseessä, mikä liittyy myös työttömyyden pitkittymiseen.

Omaehtoisen opiskelun ajalta työttömyysturvaa voivat saada alle 25-vuotiaina vain kotoutumisajalla olevat maahanmuuttajat (L1386/2010 2 luku; L916/2012 6 luku). Sekä tutkinnon suorittaneiden että vailla tutkintoa olevien osalta 25 ikävuoden kohdalla on selkeä muutos, kun myös muut kuin kotoutujat voivat alkaa saada työttömyysturvaa omaehtoisen opiskelun ajalta. Muihin palveluihin osallistumisen yleisyys sen sijaan hieman vähenee siinä vaiheessa.

Kuvio 8. Työllistymistä edistävien palveluiden ajalta työttömyysturvaa saaneiden nuorten osallistuminen eri palveluihin iän mukaan, %.



Kuvio 9. Toiminta työvoimapolitiiseen palveluun osallistumista seuraavan kahden puolen vuoden jakson aikana iän mukaan, % palveluun osallistuneista.

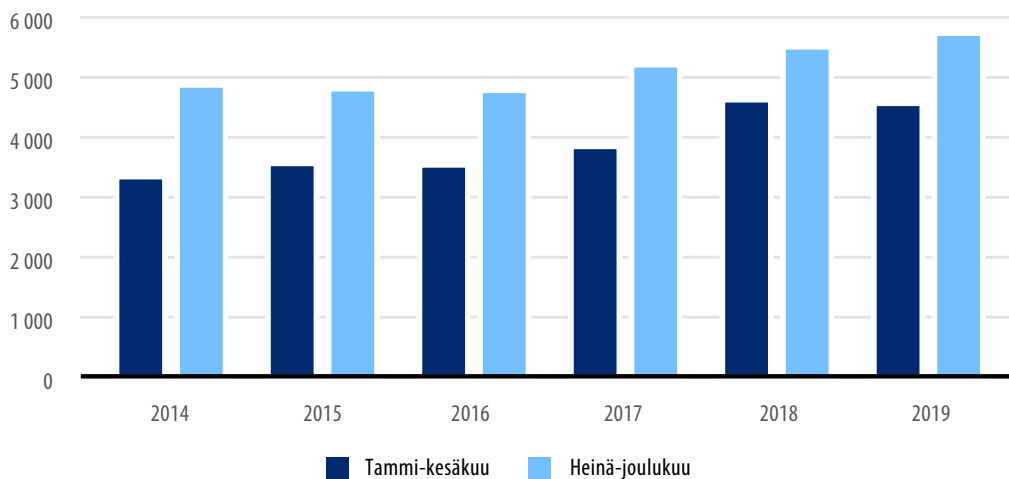


Toimintaa työvoimapolitiisiin palveluun osallistumista seuraavien puolen vuoden ajanjaksojen aikana on tarkasteltu kuviossa 9. Toiminnot vastaavat kuvion 3 luokitusta sillä poikkeuksella, että luokat työssä, perustoimeentulotuella ja muu on yhdistetty yhdeksi ryhmäksi, koska näistä ei ole saatavilla tietoa kaikilta vuosilta. Kuvioista havaitaan, että opiskeleminen palvelun jälkeen on yleisempää nuoremmilla kuin vanhemmilla. Palvelua seuraavan ensimmäisen puolen vuoden ajanjakson (vasen yläkuvio) aikana huomattava osa palveluihin osallistuneista vailla tutkintoa olevista on edelleen työttömänä. Toisen puolen vuoden jakson (oikea yläkuvio) aikana opiskelevien osuus kasvaa hieman, esimerkiksi alle 21-vuotiaista puolet opiskelee. Vertailun vuoksi mukana on vastaava kuvio tutkimuksen suorittaneista (alemmat kuviot), joilla työttömyyden jatkuminen palvelujen jälkeen on huomattavasti yleisempää kuin tutkintoa vailla olevilla. (Kuvio 9.)

Työttömyysturvaseuraamukset

Seuraavaksi olemme tarkastelleet työttömyysturvaseuraamusten yleisyyttä aineistossa. Kuten aineistoa kuvaavassa luvussa (2.2) on kerrottu, tarkastelu perustuu käytettävissämme olleisiin tietoihin (kielteisten) työttömyysturvapäätösten perusteena käytetyistä hakuveloitteeseen liittyvistä työvoimapolitiisista lausunnoista (K6, K7, K8). Yhteensä tutkimusaineistossa vuosien 2014–2019 aikana työttömyysturvaseuraamuksien on saanut 40 765 hakuveloitteen piirissä olevaa henkilöä. Puolen vuoden ajanjaksolla seuraamus oli voimassa noin 3 500–5 500 henkilöllä (kuvio 10). Määrä on kasvanut tarkastellun ajanjakson aikana. Vuoden toisella puoliskolla seuraamusten määrä on suurempi. Hakuveloitteeseen liittyvä tarkistus tehdään aina kunkin vuoden syyskuussa, joten myös siihen liittyvät seuraamukset astuvat yleisimmin voimaan silloin.

Kuvio 10. Voimassa olevien hakuveloitteeseen liittyvien työttömyysturvaseuraamusten lukumäärä puolen vuoden aikana.



Työttömyysturvaseuraamusten yleisyyttä tutkintoa vailla olevilla henkilöillä on tarkasteltu eri väestöryhmissä taulukossa 5. Osuus kuvaa vuoden toisella puoliskolla voimassa olevia seuraamuksia. Koko aineistossa vuosien toisella puoliskolla 1,7 prosentilla hakuvelvoitteen piirissä olevista oli voimassa oleva työttömyysturvaseuraamus. Seuraamuksen saaminen on hieman keskimääräistä yleisempää miesten ja äidinkieleltään muita kuin kotimaisia kieliä puhuvien ryhmissä. Yleisimpiä seuraamukset ovat 20-vuotiailla. Erot kunkin taustamuuttujan eri ryhmien välillä ovat khiin neliö -testin perusteella tilastollisesti merkitseviä.

Taulukko 5. Karensilausuntojen osuus eri väestöryhmissä, %.

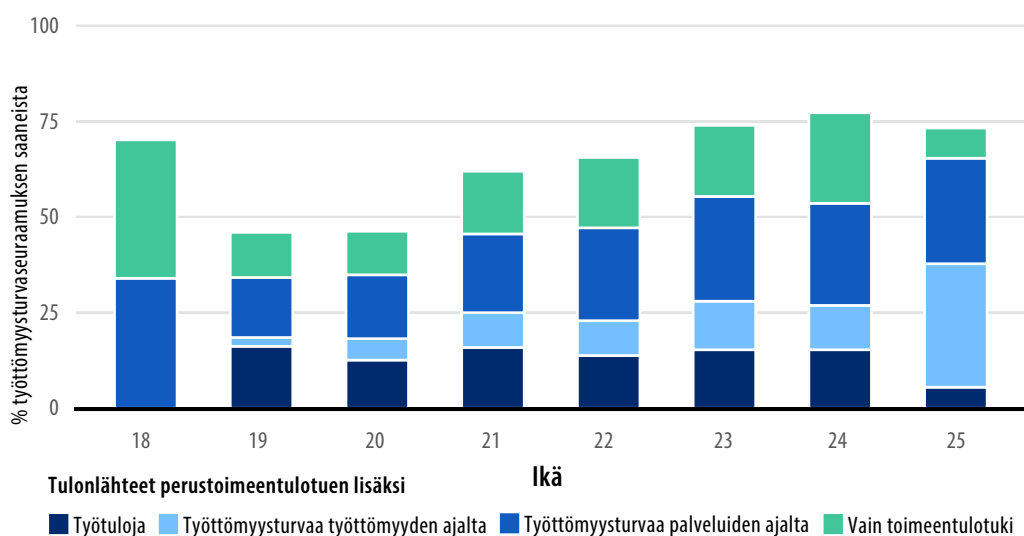
Taustatekijä	Seuraamuksen saaneiden osuus, %
Sukupuoli	$\chi^2 (1) = 992,12$, p-arvo <0,000
Naiset	1,4
Miehet	2,0
Äidinkieli	$\chi^2 (1) = 117,98$, p-arvo <0,000
Kotimaiset kielet	1,7
Vieraskieliset	3,0
Aloitettu toisen asteen koulutus	$\chi^2 (1) = 4904,4$, p-arvo <0,000
Ammatillinen koulutus	2,9
Lukio	1,1
Ikä	$\chi^2 (7) = 4395,8$, p-arvo <0,000
18	0,5
19	1,8
20	2,5
21	2,0
22	1,9
23	2,0
24	2,2
25	1,5
Kaikki	1,7

Taulukossa on tarkasteltu seuraamusten yleisyyttä myös sen mukaan, missä henkilö on aloittanut ensimmäiset toisen asteen opintonsa. Ammatillisissa opinnoissa aloittaneilla seuraamukset ovat huomattavasti yleisempiä kuin lukiossa aloittaneilla. On kuitenkin hyvä ottaa huomioon, että hakuvelvoitteen piirissä olevilla ei ole suoritettua tutkintoa, joten ammatillisessa koulutuksessa aloittaneet eivät ole suorittaneet tutkintoa, vaan ovat mitä ilmeisimmin keskeyttäneet opinnot.

Toistuvat tai pitkittyvät työttömyysturvaseuraamukset ovat tutkimusaineistossa kohtalaisen harvinaisia. Seuraamuksen saaneita hakuvelvoitteen piirissä olevia henkilöitä on 40 765 ja puolen vuoden ajanjaksoja, jolloin seuraamus on voimassa, on 53 893. Valtaosalla, 76 prosentilla, seuraamuksen saaneista on vain yksi puolen vuoden jakso, jonka aikana seuraamus on voimassa ja 18 prosentilla jaksoja on kaksi. Vain kuudella prosentilla seuraamuksen saaneista jaksoja on enemmän kuin kaksi. Tutkimusaineisto sisältää vain työttömyysturvapäätöksiin liittyvät seuraamukset, joten on mahdollista, ettei henkilö ensimmäisen seuraamuslausunnon saatuaan enää hae työttömyysturvaa.

Perustoimeentulotuen saaminen on hyvin yleistä työttömyysturvaseuraamuksen saaneiden joukossa. Lähes puolet 19–20-vuotiaista, yli 60 prosenttia 21–22-vuotiaista, 70 prosenttia 18-vuotiaista ja noin kolme neljästä 23–25-vuotiaasta seuraamuksen saaneesta sai perustoimeentulotukea. Kaikista ikäryhmistä huomattava osa sai tosin saman puolen vuoden aikana myös työttömyysturvaa palveluiden ajalta ja harvemmissa tapauksissa myös työttömyysajalta. Osalla oli saman vuoden aikana myös työtuloja. Erityisesti vanhemmissa ikäluokissa huomattava osa sai kuitenkin vain perustoimeentulotukea. (Kuvio 11.)

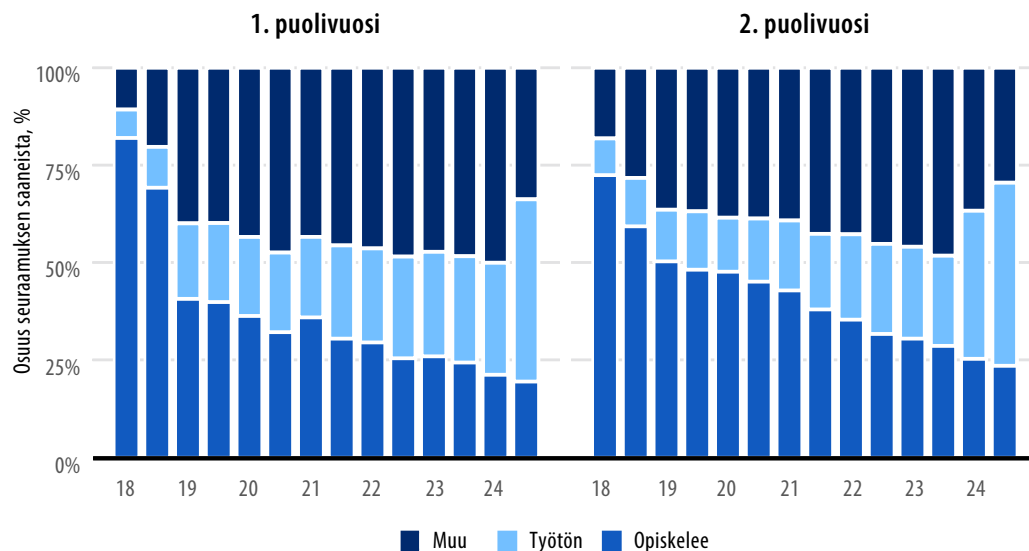
Kuvio 11. Perustoimeentulotukea ja muita tuloja saaneiden osuus työttömyysturvaseuraamuksen saaneista iän mukaan, %. Tieto vuoden 2017 loppupuoliskolta.



Tarkastelimme myös sitä, osallistuvatko työttömyysturvaseuraamuksen saaneet työllistymistä edistäviin palveluihin. 18-vuotiaista palveluihin osallistui hieman alle 55 prosenttia, 19–21-vuotiaista 32–36 prosenttia ja 22–24-vuotiaista 40–42 prosenttia. Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuneiden työttömyysturvaseuraamuksen saaneiden osuus on siis matalampi kuin työttömyysturvaa saaneiden vailla ammatillista tutkintoa olevien nuorten yleensä (ks. taulukko 4).

Työttömyysturvaseuraamus kertoo siitä, että henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysturvaan ennen kuin hän on täyttänyt tietyt ehdot. Tämä näkyy selvästi kuviossa 12, jossa on tarkasteltu toimintaa seuraamisen jälkeen. Vain pieni osa nuorista on seuraamusta seuraavien puolen vuoden ajanjaksojen jälkeen työttömänä eli saa työttömyysturvaa. Muu toiminta, esimerkiksi työnteko tai perustoimeentulotuen saaminen, ja opiskelu ovat suurin piirtein yhtä yleisiä seuraamisen jälkeen alle 21-vuotiailla. Seuraamisen jälkeen opiskelevien osuus on pienempi vanhemmilla ikäryhmillä.

Kuvio 12. Toiminta työttömyysturvaseuraamusta seuraavan kahden puolen vuoden ajanjaksolla.



2.4 Yhteenveto

Ensimmäinen tutkimuskysymyksemme oli, miten koulutuksen hakuelvoite näkyy, kun tarkastellaan nuorten koulutuspolkuja ja niiden pysyvyyttä. Rekisteriaineistoon perustuvien tulosten pohjalta voimme todeta, että valtaosa hakuelvoitteen piirissä olevista nuorista opiskelee. Opinnot eivät jatku kaikilla suoraan toisen asteen jälkeen väli vuosien tai asevelvollisuuden vuoksi, mutta opintojen alkamisen jälkeen opiskelu on kohtalaisen pysyvää. Opiskelujen ulkopuolelta opintoihin siirtyminen on yleisintä 20–21-vuotiailla, mutta selvästi vähäisempää tätä vanhemmilla. Myös tutkinnon suorittaneista osa jatkaa edelleen opiskelua, vaikka heillä onkin jo työelämään siirtymisen mahdollistava tutkinto. Heidän joukossaan opiskeleminen on kuitenkin selvästi harvinaisempaa kuin tutkintoa vailla olevien joukossa. Opiskeleminen ja ammatin hankkiminen ovat monille nuorille olennainen elämänvaihe. Lisäksi yhteiskunta kannustaa eri toimin opintoihin, joten on vaikea arvioida, missä määrin opiskelu johtuu vain hakuelvoitteesta.

Toinen tutkimuskysymyksemme käsitteli sitä, kuinka yleistä on työttömyysturvaoikeuden menettäminen koulutukseen hakuelvoitteen laiminlyönnin vuoksi ja onko työttömyysturvaoikeuden menettäminen toistuvaa. Hakuelvoitteen laiminlyömistä seuraava työttömyysturvaseuraamus löytyy aineistossamme puolivuositain 3 000–6 000 nuorelta. Sen lisäksi jonkin verran nuoria jättää hakematta työttömyysturvaa saamansa työvoimapolitiittisen lausunnon vuoksi eikä heidän seuraamuksensa siksi näy aineistossamme. Seuraamukset ovat keskimääräistä hieman yleisempiä miesten ja äidinkieleltään kotimaisia kieliä puhuvien ryhmissä. Yleisimpiä seuraamukset ovat 22–23-vuotiailla. Kaikkiaan työttömyysturvaseuraamukset eivät kuitenkaan rekisteriaineiston perusteella ole yleisiä. Toistuvat tai pitkittyvät työttömyysturvaseuraamukset ovat tutkimusaineistossa kohtalaisen harvinaisia, mikä myös voi liittyä siihen, että seuraamuksen vaikutukset työttömyysturvan saamiseen ovat jo tiedossa eikä työttömyysturvaa haeta uudelleen.

Kolmanneksi kysimme, näkyykö hakuelvoite ja työttömyysturvaoikeuden menettäminen nuorten hakeutumisenä muiden tukijärjestelmien piiriin. Hakuelvoitteen piirissä oleminen ja varsinkin työttömyysturvaseuraamuksen saaminen on huomattavissa nuorten työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen käytöstä. Vailla tutkintoa olevat saavat perustoimeentulotukea selvästi tutkinnon suorittaneita yleisemmin: 21–24-vuotiaista työvoimaan kuuluvista vailla tutkintoa olevista tukea saa useampi kuin joka neljäs ja tutkinnon suorittaneista korkeintaan joka kahdeksas. Työttömyysturvaoikeuden menettäneillä perustoimeentulotuen saaminen on yleistä. Työttömyysturvaseuraamuksen saaneista perustoimeentulotukea saa iästä riippuen jopa 46–77 prosenttia.

Molemmissa tapauksissa nuoret saavat perustoimeentulotuen lisäksi usein myös työttömyysturvaa (yleisimmin palveluiden ajalta) tai työtuloja. Kuitenkin myös pelkän perustoimeentulotuen saaminen on huomattavan yleistä. Siirtymä työttömyysturvan piiriin on selvästi havaittavissa nuoren täyttäessä 25. 25 ikävuoden kohdalla ei kuitenkaan näy yhtä selvää poistumaa perustoimeentulotuelta, vaan perustoimeentulotuen saaminen vähenee vain hieman. Varsinkin yksin suuremmissa kaupungeissa asuvilla työttömillä on usein oikeus perustoimeentulotukeen, vaikka he saisivat myös ensisijaista perusturvaetuutta (Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä 2019).

Neljäs kysymys oli, näkyykö hakuvelvoite ja sitä mahdollisesti seuraava työttömyysturvan menettäminen tai sen uhka nuorten osallistumisessa TE-toimiston järjestämiin palveluihin. Nuorten työttömyysturvan saamista ja palveluihin osallistumista tarkastellessa käy ilmi, että vailla tutkintoa olevien aktiivointiaste on vähintään kaksinkertainen tutkinnon suorittaneisiin verrattuna. Taustatekijöittäin tarkasteltuna korkeimmat aktiivointiasteet ovat 18–19-vuotiailla ja vieraskielisillä. Vailla tutkintoa olevien joukossa yleisin palvelu on nuoremmissa ikäluokissa työ- tai koulutuskokeilu (ja osin myös omaehtoinen opiskelu) ja vanhemmissa ikäluokissa työvoimakoulutus.

Palveluihin osallistuminen on yleistä hakuvelvoitteen piirissä olevilla. Taustalla voi olla useita syitä. Palveluihin osallistuminen on välttämätöntä työttömyysturvan saamiseksi niille, jotka eivät ole täyttäneet hakuvelvoitetta. Tutkintoa vailla olevilla nuorille voi olla enemmän tarvetta myös palveluista saatavalle osaamiselle kuin jo tutkinnon suorittaneille. Tämä voi lisätä sekä palveluihin ohjaamista että palveluihin hakeutumista.

Viidentenä tutkimuskysymyksenä selvitimme, siirtyvätkö palveluihin osallistuneet tai työttömyysturva-oikeuden menettäneet koulutukseen. Alle 23-vuotiaista vailla tutkintoa olevista palveluihin osallistuneista noin puolet opiskelee palveluita seuraavan toisen puolen vuoden jakson aikana. Opiskelemaan siirtyvien osuus on kuitenkin pienempi 23-vuotiailla ja sitä vanhemmilla. Työttömyysjakso ja palveluihin osallistuminen ovat osalle siirtymävaihe eteenpäin opintoihin. Seuraamuksen saaneista myös noin puolet opiskelee palveluita seuraavan toisen puolen vuoden jakson aikana.

3 TE-palveluiden työntekijöiden näkökulma hakuelvoitteeseen

Silja Uusikangas ja Lotta Haikkola

- Hakuelvoitteen aikarajat sekä suhde nuorten moninaisiin elämäntilanteisiin nähdään TE-palveluissa kankeana.
- Harkintavaltaa koulutukseen hakuelvoitteesta poikkeamiseksi käytetään harvemmin kuin mitä TEM:n ohjeistukset mahdollistavat. TE-palveluiden työntekijöiden osaaminen harkintavallan käyttämisessä vaihtelee.
- Nuoret jättävät jonkin verran hakematta opiskelupaikkoja mahdollisesta työttömyysetuuden menettämisestä huolimatta, sillä nuoret eivät ajattele elämänvalintojaan ensisijaisesti työttömyysetuuksien näkökulmasta. Myös tietämättömyys hakuelvoitteesta, sosiaalisten tilanteiden pelko ja kiusaamiskokemukset on tunnistettu hakematta jättämisen taustalla.

3.1 Tavoite, tutkimuskysymykset ja aineisto

Tässä luvussa tarkastellaan koulutukseen hakuelvoitetta TE-palveluiden työntekijöiden näkökulmasta. Luvussa tarkastellaan TE-toimistojen ja Ohjaamojen työntekijöiden näkemyksiä koulutukseen hakuelvoitteen tarkoituksenmukaisuudesta ja toimeenpanosta. Nostamme esiin velvoitteen toimeenpanoon liittyviä käytäntöjä ja haasteita. Erityistä huomiota olemme kiinnittäneet TE-toimistojen työntekijöiden näkemyksiin harkintavallan käytöstä sekä perusteista, joilla nuori vapautuu hakuelvollisuudesta.

Osiossa tarkastellaan seuraavia tutkimuskysymyksiä:

- Millä tavoin TE-palveluiden työntekijät käyttävät harkintavaltaa koulutukseen hakuelvoitteen toimeenpanossa ja seurannassa? Millaisia ovat pätevät syyt poiketa hakuelvoitteesta?
- Millaisia käytäntöjä ja haasteita hakuelvoitteen toimeenpanoon liittyy TE-toimistoissa ja Ohjaamoissa?
- Jättävätkö nuoret toistuvasti hakematta opiskelupaikkaa mahdollisesta työttömyysetuuden menettämisestä huolimatta?

TE-palveluita käsittelevää osiota varten tehtiin neljä fokusryhmähaastattelua. Näistä kahdessa oli mukana vain TE-toimiston, yhdessä vain Ohjaamon ja yhdessä sekä TE-toimistojen että Ohjaamon työntekijöitä, jotka työskentelivät nuorten palveluiden asiantuntijoina. Yhteensä haastatteluihin osallistui 18 henkilöä. Haastattelut kestivät tunnista puoleentoista tuntia. Fokusryhmät järjestettiin tammi-helmikuussa 2021 etähaastatteluina Teams-sovelluksen avulla. Haastattelukysymysrunko on liitteestä 1.

Fokusryhmähaastattelut valittiin menetelmäksi, koska haluttiin tuottaa tietoa työntekijöiden jaetuista näkemyksistä hakuvelvoitteesta ja tarkastella monipuolisesti työntekijöiden näkemyksiä, kokemuksia ja kehittämisehdotuksia. Haastattelut valitsemalla taattiin, että saadaan tietoa tekijöistä, joita aikaisemman tutkimuksen perusteella ei pystytty ottamaan huomioon. Tämä nähtiin tärkeäksi koska erityisesti koulutuspolitiikassa on tullut voimaan useita uudistuksia, jotka vaikuttavat myös hakuvelvoitteeseen, mutta joista ei juurikaan ollut tutkimustietoa.

Haastateltavien valinnalla pyrittiin varmistamaan, että syntyy monipuolinen käsitys TE-toimistojen ja Ohjaamojen työntekijöiden näkemyksistä. Haastattelut kohdennettiin alueille, joissa on toisistaan poikkeava työllisyystilanne ja nuorten määrä. Lisäksi mukaan pyydettiin TE-toimistoissa eri tehtävissä (eri linjoilla) toimineita työntekijöitä. Ohjaamot lisättiin mukaan, koska niiden rooli nuorten ohjaamisessa on kasvanut. Haastatteluihin osallistuneiden toimipisteet sijaitsivat kaupunkimaisessa kunnassa Uudellamaalla, kaupunkimaisessa kunnassa Kymenlaaksossa ja kaupunkimaisessa kunnassa Pirkanmaalla. Haastateltavien työkokemus työhallinnon tehtävistä vaihteli alle viidestä vuodesta yli kahteenkymmeneen vuoteen. TE-toimistojen työntekijät olivat työskennelleet kaikilla kolmella TE-palvelujen palvelulinjalla (ks. luku 3.2). Ohjaamoissa työskentelee työntekijöitä useilla eri nimikkeillä ja erilaisissa tehtävissä, mutta tähän tutkimukseen haastatelimme nimenomaan Ohjaamoissa työskenteleviä TE-palveluiden asiantuntijoita.

Haastattelut nauhoitettiin, litteroitiin tekstitiedostoiksi ja anonymisoitiin. Tämän jälkeen aineisto teemoiteltiin aineistolähtöisesti Atlas.ti -ohjelmiston avulla koodeihin, joita syntyi 155. Sen jälkeen koodauksia yhdistettiin päällekkäisyyksien karsimiseksi, jolloin muodostui 41 kategoriaa. Kategoriat on lueteltu liitteessä 4.

Kategoriat kattavat fokusryhmähaastattelun kysymysrungossa olleet teemat sekä teemat, jotka nousivat eri haastatteluissa esiin, vaikka niistä ei olisi ollut suoraa kysymystä. Kategorioihin kuuluvat litteroitujen aineistojen osat analysoitiin ja niistä tunnistettiin hakuvelvoitteeseen liittyviä käytäntöjä ja kehitysehdotuksia sekä jaettuja näkemyksiä ja toisistaan poikkeavia näkemyksiä haastattelujen sisällä sekä eri haastattelujen välillä. Näitä näkemyksiä on tuotu esiin tämän luvun seuraavissa alaluvuissa.

Lähestymme työntekijöiden näkemyksiä väljästi katutason byrokratioiden näkökulmasta (Lipsky 1980). Katutason byrokraatit ovat työntekijöitä, jotka ovat suoraan tekemisissä kansalaisten kanssa. Tutkimussuuntauksessa heidän roolinsa nähdään merkittävänä, koska päätöksissään ja ohjauksessaan he osaltaan linjaavat sitä, millaiseksi lainsäädäntö muotoutuu (Haikkola, 2019).

3.2 TE-palvelut hakuvelvoitteen toimeenpanijana

Koulutukseen hakuvelvoitteen valvonta tulee ajankohtaiseksi tilanteissa, joissa hakuvelvollisuuden piirissä oleva 18–24-vuotias nuori hakeutuu TE-palveluiden asiakkaaksi. Hakuvelvoitteen täyttäminen tarkistetaan TE-palveluissa 1.9., jolloin hakuvelvoitteen piirissä oleville työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille asiakkaille lähetetään selvityspyyntö koulutukseen hakeutumisesta ehtojen mukaisella tavalla. Tyypillisimmin selvityksiä käsitellään TE-palveluiden työttömyysturvayksiköissä. Lähtökohta on, että TE-toimistoissa luotetaan asiakkaan omaan ilmoitukseen koulutukseen hakeutumisesta.

Jos selvityspyyntöön ei vastaa tai jos siitä käy ilmi, ettei hakuvelvoitetta ole täytetty asianmukaisella tavalla, hakuvelvoitteen piirissä olevalle työttömälle työnhakijalle asetetaan työvoimapolitiittinen seuraamus eli hakuvelvoitteen tapauksessa niin kutsuttu K-lausunto. Tällöin hakuvelvoitettu menettää oikeutensa työttömyysetuuteen, kunnes työttömyysetuuden ehdot palautuvat eli kun hän täyttää 25 vuotta, suorittaa ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, on työssä tai osallistuu työllistymistä edistäviin palveluihin vähintään 21 kalenteriviikon ajan, opiskelee päätoimisesti tai työllistyy päätoimisesti yrittäjänä vastaavan ajan (Kela 2021).

Ennen tarkistuspäivää 1.9. TE-palveluiden työntekijän on mahdollista tehdä hakuvelvoitetun kanssa korvaava työllistymissuunnitelma (tai sitä korvaava suunnitelma eli aktivointisuunnitelma, kotoutumissuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma), jossa sovi-taan hakuvelvoitteesta poikkeamisesta muulla aktiivisuudella kuin koulutukseen hakeutumisella. Suunnitelmaa ei tehdä työttömyysturvayksikössä, vaan sen tekee asiakkaita kohtaava TE-palveluiden asiantuntija. Käytännössä suunnitelman tekeminen vaatii aktiivista pyrkimystä harkinnanvaraisuuden käyttöön TE-toimiston työntekijältä sekä usein myös työttömältä työnhakijalta itseltään (Aho ym. 2012, 9).

Työttömällä työnhakijalla ei ole valitusoikeutta TE-palveluiden antamasta työvoimapolitiittisesta lausunnosta. Maksajan eli työttömyyskassan tai Kelan lausuntoon pohjaavasta maksatuspäätöksestä voi valittaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan (SAMU) ja sen päätöksestä vakuutus-oikeuteen (TE-palvelut, ohje, ei pvm.)

Te-palvelut on organisoitu palvelulinjoihin. Palvelulinjoilla tarkoitetaan työhallinnon palvelupolkuja, joille ohjataan erilaisessa työmarkkina-asetuksessa olevia asiakkaita. Palvelulinjat ovat työnvälityksen ja yrittäjyyden palvelulinja, osaamisen kehittämisen palvelulinja sekä tuetun työllistymisen palvelulinja. Lisäksi työvoimapalveluita ja sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita yhdistävänä palvelupolkuna toimii TE-toimiston, kunnan ja Kelan yhteistyössä järjestämä monialainen yhteispalvelu (TYP). Tämän tutkimuksen haastateltavien mukaan sekä kuntakokeilut että asiakasmäärien kasvu ovat kuitenkin hälventäneet eroja eri palvelulinjojen välillä. Tämän seurauksena TE-palveluiden asiantuntijat kohtaavat yhä enemmän asiakkaita, jotka ohjautuvat eri palvelulinjoille sen sijaan, että asiantuntijat erikoistuisivat tukemaan tietynlaisissa palveluntarpeissa olevia työnhakijoita.

Hakuvelvoitteen täyttämisen seurannan katsottiin vievän paljon TE-palveluiden resursseja. Valvontaprosessissa kaikki hakuvelvoitetut TE-palveluiden ja Ohjaamojen asiakkaat käydään läpi ja jokaiselle lähetetään selvityspyyntö siitä, ovatko he hakeneet koulutuksiin vaaditulla tavalla. Selvitysten vastaanottamiseen, seuraamusten kirjaamiseen ja valitusten käsittelyyn katsottiin menevän aikaa, jonka muutoin voisi käyttää ohjaukseen ja muuhun työllistymistä edistävään toimintaan. Yhdessä haastattelussa esitettiin, että tiedon hakemisesta voisi saada suoraan esimerkiksi Koski-järjestelmästä ilman, että tietoa tarvitsisi erikseen pyytää kaikilta.

3.3 Asiakaskunnan kuvaus

TE-toimistojen ja Ohjaamojen haastatteluihin osallistui työntekijöitä, joista suuri osa työskenteli nuorten (alle 29-vuotiaiden) kanssa. Osahankkeessa 4 nuorille suunnatussa kyselyssä (ks. luku 5) havaittiin, että nuorten elämäntilanteet ovat hyvin monenlaisia. TE-toimistojen työntekijät vahvistavat tämän kuva. Vaikka suurin osa nuorista eivät hakeudu missään vaiheessa TE-toimiston asiakkaiksi, ei TE-toimiston asiakaskuntaa voi määrittellä selkeästi edes alle 29-vuotiaiden asiakkaiden kohdalla. Nuorille suunnattuihin TE-palveluihin hakeutuu asiakkaita hyvin erilaisissa elämäntilanteissa:

"[k]yllä meillä on lähtötilanteet miksi hakeutuu asiakkaaksi, niin voi tulla myös ihan asiakasyhteistyöryhmistä. Sosiaalitoimelta pyyntö että jotain pitäis tehdä.. Tai on mielen-terveys-päihdepuolen asiakkaita. Ja ehkä jotain kuntouttavan työtoiminnan tarvetta. Sitten on toki ihan vankilasta vapautuvia, joilla on ihan pakko tiettyjä asioita sopia, jotta voi vaikka koevapaudesta tai tällästä sitte. Että on tosi laajalla skaalalla. Myöskin ihan täysin vastavalmistuneita mutta elämässään ehkä pikkasen hukassa olevia. [---] Et kyllä ne tulee hyvin erilaisilla taustoilla. Ja toki on myös ihan oma lukunsa maahanmuuttajataustaiset nuoret, joilla on vielä sitte kielihaasteet kun ovat kotoutumisajan ylittäneet tai käyttäneet." (TE-toimiston työntekijä, fokusryhmä 1)

”Tässä aiemmat on kuvannukkin hyvin tätä Ohjaamon moninaisempaa asiakaskuntaa. Että meillähän voi olla kaikilta palvelulinjoilta, eli on hyvin eri palvelutarpeessa olevia. Mutta ehkä suurimmalla osalla on enemmän ja vähemmän jotain työllistymisen esteitä, ei kaikilla mutta monella.” (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)

Vuoden 2019 lopussa käynnistynyt COVID19-pandemia vaikutti merkittävästi TE-palveluiden asiakaskuntaan ja käytäntöihin. Pandemian nähtiin kasvattaneen asiakasmääriä ja tuoneen asiakkaiksi enemmän uusia asiakasryhmiä, kuten ulkomailla opiskelevia tai korkeakoulutettuja ihmisiä. Pandemia myös lievensi TE-toimiston palvelulinjojen rajoja. Lisäksi asiakasmäärien kasvu ja siirtyminen lähes kokonaan sähköiseen ja puhelinasiointiin johti siihen, että työntekijöiltä jäi herkästi kuulematta sellaista tietoa asiakkaan tilanteesta, joka voi vaikuttaa harkinnanvaraisuuden soveltamiseen. Esimerkiksi koulutukseen hakulvelvoitteesta poikkeamisen perusteet eivät välttämättä nouse esiin puhelimesta.

Merkittävimäksi asiakaskunnaksi nähtiin koulutuksen keskeyttäneet nuoret. Asiakkaita on kuitenkin kaikista koulutustaustoista. Koronapandemian myötä vailla koulutusta olevien asiakkaiden ja ylioppilaiden lisäksi työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautui aiempaa enemmän myös korkeakoulutettuja. Tämän nähtiin johtuvan erityisesti pandemiasta johtuneista lomautuksista. Ennen koronapandemiaa asiakaskunnassa oli enemmän samoja ihmisiä, jotka palaavat asiakkaiksi palveluihin osallistumisen tai määräaikaisten työsuhteiden jälkeen. Pandemia lisäsi haastateltavien mukaan huomattavasti uusien asiakkaiden määrää.

Haastateltavien mukaan asiakkaiksi sekä hakeudutaan itse että ohjaututaan sosiaalihuollon, lastensuojelun jälkihuollon tai muiden palveluiden piiristä. Osa asiakkaista hakee ensisijaisesti töitä tai hakeutuu kuntouttavaan työtoimintaan tai ammatinvalintaohjaukseen, kun taas osalla työttömyysetuuden tai toimeentulotuen tarve ohjaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. Muista palveluista ohjautuneet asiakkaat eivät välttämättä tiedä itse, millaista tukea he ovat etsimässä.

Monilla työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneista on useita tai kasautuneita opiskelun tai työllistymisen esteitä. Keskeisiä vaikeuksia ovat terveydentilaan liittyvät synnynnäiset ongelmat ja muut fyysiset tai psyykkiset tekijät, mielenterveys- tai päihdeongelmat ja erityisen tuen tarve opinnoissa. Asiakkaina on myös maahanmuuttajia, joilla on haasteita kielitaidon kanssa tai joiden kotoutumisaika on ylittynyt. Myös Ohjaamojen asiakaskunta on monimuotoista ja sinne hakeudutaan, kun on jo paljon kasautuneita haasteita ja vyyhti erilaisia elämäntilanteen ongelmia.

TE-palveluihin hakeutuu myös nuoria, jotka kipuilevat oman suunnan etsimisen tai muun elämäntilanteen kanssa. Osassa tilanteissa asiakkaaksi hakeutuva on jo suorittanut tutkinnon, mutta ei tutkinnoista huolimatta koe pääsevänsä eteenpäin työelämässä. Myös alanvaihtajia hakeutuu TE-palveluihin jonkin verran, mutta haastateltavien mukaan suurin osa

alanvaihtajista ei tule välissä TE-toimistoon, vaan he luovivat tutkintojen ja työpaikkojen välillä itsenäisesti.

TE-palveluihin hakeutuu myös asiakkaita, joita haastateltavat kuvaavat väliinpuotoajiksi: “[J]a ehkä vois sanoa tuohon et väliinpuotoajat. Et vaikka haluais palvelua mut sitte mikään palvelu, kaikki palvelut rajaa pois jonku tietyn ehdon takia.” (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)

3.4 Työntekijöiden suhtautuminen hakuvelvoitteeseen

Haastatteluissa nousi esiin useita eri näkökulmia, joista koulutukseen hakuvelvoitetta tarkasteltiin. TE-toimistojen ja Ohjaamojen työntekijät pohtivat haastatteluissa koulutukseen hakuvelvoitetta laajasti yhteiskunnallisesta näkökulmasta, sen mahdollisia kannustinvaikutuksia ja nuorten sosiaaliturvaa yleisesti. Lisäksi pohdittiin velvoitteen ja nuorten elämäntilanteiden moninaisuuden välistä ristiriitaa. Kysymys siitä, onko hakuvelvoite myönteinen vai kielteinen asia, jakoi haastatteluissa mielipiteitä.

Yhteiskunnallisesta ja työmarkkinoiden näkökulmasta velvoitetta pidettiin usein perusteltuna ja tavoitetta kouluttautumiseen myönteisenä. Silloin kun hakuvelvoite toimii tarkoitetulla tavalla ja ohjaa nuoria hakeutumaan koulutukseen, hakuvelvoitteen myönteisenä puolelta pidettiin parantunutta työmarkkina-asemaa, joka usein seuraa tutkinnon suorittamisesta. Osa haastateltavista näki, että nykyajan työelämässä ei ole juurikaan työtehtäviä, joita voisi tehdä ilman koulutusta. Varsinkin vakituisten töiden saamista pidettiin epätodennäköisenä, jos tutkintoa ei ole suoritettu.

Osa näki hakuvelvoitteen ja siihen kytkeytyvän työttömyysturvan vastikkeellisuuden ylipäättään myönteisenä, vaikka hakuvelvoite ei toimitakaan tarkoitetulla tavalla eikä lisäksi nuorten tutkintojen suorittamista. Tällöinkin näkökulma oli kouluttautumisessa ja velvoitteen nähtiin tällöin osoittavan yhteiskunnan näkökulmasta toivottavan kouluttautumisen ja työnteon polun. Hakuvelvoitteeseen aktivoitikeinona myönteisesti suhtautuvat näkivät, että on ongelmallista, jos nuorten on mahdollista olla ”tekemättä mitään”. Tässä nähtiin vaara, että näin ongelmat ehtivät kasautua ja siirtyminen takaisin koulutukseen ja työhön vaikeutuu entisestään:

”Tossa on vähän se että mitä pitempään nuori saa olla rauhassa ilman että kukaan häiritsee hänen elämäänsä tai puuttuu, niin sitä pidempi matka yleensä sieltä on koulutuksiin ja työelämään. Ehtii tulla niin paljon omia muita kuvioita ja ongelmia kasaantuuakin. On tärkeä mun mielestä että ei saa liian pitkään vaan olla jossakin tekemättä mitään.” (TE-toimiston työntekijä, fokusryhmä 4)

Hakuvelvoitteen nähtiin myös voivan herättää nuoria miettimään koulutukseen hakeutumista. Myös työttömyysturvaseuraamuksen katsottiin voivan lisätä aktiivisuutta sen selvittämiseksi, mitä työttömyysturvaoikeuden palauttamiseksi voisi tehdä. Tällöin hakuvelvoite toimii niin, että se ohjaa nuoria selvittämään miten heidän tulisi toimia ja tuo nuoria TE-toimistojen asiakkaaksi ja mahdollisesti palvelujen piiriin:

*”Joillekin ketkä on siellä kotona tottunut vähän pakoilemaan, niin se saattaa olla pieni herätys tässä kohtaan vuotta, että nyt olisi se hetki. Osa sitten ehkä hakee, osa jättää sil-
tikin hakematta, mutta ehkä se niitä ajatuksia herättelee johonkin suuntaan.” (TE-toi-
miston työntekijä, fokusryhmä 4)*

Yhteiskunnan resurssien käyttöä mietittiin sekä siitä näkökulmasta, olisiko yhteiskunnalla varaa tarjota nuorille työttömyysetuutta löyhemmin perustein, että siitä näkökulmasta, kuinka myös väärälle alalle kouluttautuminen ja myöhemmin alan vaihtaminen tulevat yhteiskunnalle kalliiksi. Resurssien lisäämisen ennaltaehkäisevään toimintaan ja esimerkiksi koulukiertueiden kaltaiseen tiedotukseen nähtiin säästävän resursseja myöhemmistä prosessin vaiheista. Yhteiskunnallista näkökulmaa myös käytettiin perusteluna nuorille siitä, miksi hakuvelvoite on olemassa:

*”Nuorille menee aika usein perille kun niille sanoo että tää on nyt periaatteessa se mitä
valtio periaatteessa sulta odottaa että sä alle 25-vuotiaana pyrkisit kouluun ja koulutuk-
seen.” (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)*

Osa kuitenkin näki, että kannustinvaikutus heikkenee vanhempien ikäluokkien kohdalla, johtuen esimerkiksi opintotuen ja työttömyysturvan ristiriidasta. Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on mahdollista vasta 25-vuotta täyttäneille. Tämän nähtiin hankaloit-
tavan siirtymää työttömyysetuudelta opiskelemaan, sillä opintoraha yksinään on työttö-
myysetuutta pienempi etuus. Erityisen ongelmalliseksi tämän nähtiin sellaisille yli 20-vuo-
tiaille hakuvelvollisuuden piirissä oleville, joilla on perhettä elätettävänä.

Samalla tunnistettiin, että vaikka yhteiskunnalliselta kannalta on tärkeää, että ”joku pot-
kii” nuoria hakeutumaan koulutukseen, nuorten elämäntilanteiden näkökulmasta velvoite
ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi seuraavassa lainauksessa käy ilmi, että
työntekijät näkevät velvoitteen monimutkaisena kokonaisuutena, jossa yhdistyy positiivik-
sesi nähty yhteiskunnan lähettämä viesti kouluttautumisen keskeisyydestä, mutta nuor-
ten elämäntilanteiden moninaisuuden takia velvoite ei kuitenkaan aina toimi toivotulla
tavalla. Lisäksi kyseenalaistettiin, onko velvoite nykymuodossaan ja paras tapa saavuttaa
velvoitteen kouluttautumiseen liittyvät tavoitteet, etenkin kun koulutuspolitiikassa on saa-
tettu voimaan useita muita, joskus ristiriitaisia uudistuksia:

”Mä nään valtion ja yhteiskunnan kannalta, niin se on hyvä että on velvot. Että on joku mikä potkii nuoria hakemaan sinne kouluun. Onhan se tarkoitus pohjalla hyvä, että nuoret saisi ammatillisen koulutuksen. Vähintään edes sen, mikä edistäisi heidän työllistymistä [--] Mutta se että kun se ei siinä yksilön kohdalla ehkä sitte toimikaan aina. Just että voi olla oppimisvaikeuksia tai muita tälläsii esteitä. Sitten jos ne [--] (ensikertalais) kiintiötkin on siinä tiellä ettei hakeudukaan heti kouluun.” (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)

Osa haastateltavista oli huolissaan nuorten kotiin jäämisestä sekä jäämisestä työn ja palveluiden ulkopuolille. Taustalla nähtiin olevan kasautuneita ongelmia, kuten asunnottomuutta ja motivaation puutetta kouluttautumista kohtaan. Näissä tapauksissa työttömyysetuuden menettämisen pelon nähtiin toimivan kannustimena ja motivoivan nuoria osallistumaan palveluihin tai hakeutumaan koulutukseen. Tällöinkään kannustimen ei nähty toimivan yksin, vaan tarvittiin joustavia opintoja ja TE-palveluiden ja Kelan yhteistyötä.

Kielteisemmin suhtautuvat eivät pitäneet hakuvelvoitteen vaikutusta erityisen merkittävänä. Ison osan nuorista arveltiin hakevan opiskelemaan joka tapauksessa. Lisäksi muiden asioiden, kuten kavereiden tai kumppanin opiskeluvaihtojen tai muun elämäntilanteen katsottiin vaikuttavan nuorten ammatinvalintoihin työvoimapoliittisia ehtoja enemmän.

3.5 Hakuvelvoitteen ongelmakohdat ja niihin esitetyt ratkaisut

3.5.1 Nuorten elämäntilanne ja työntekijöiden ristiriitaiset roolit

Edellä TE-palveluiden työntekijät pitivät koulutukseen hakuvelvoitteen tavoitetta kannustaa nuoria koulutukseen pääasiassa perusteltuna. He kuitenkin arvioivat, että velvoite on nykymallissaan jäykkä ja tunnistaa heikosti nuorten erilaisia taipumuksia ja elämäntilanteita. Kaikilla nuorilla ei ole valmiuksia tutkintoon johtavaan koulutukseen elämäntilanteen, henkilökohtaisten ongelmien tai kielitaidon takia. Näitä vaikeuksia ymmärrettiin. Velvoitteen täyttäminen nähtiin vaikeana, jos opiskelu on oppimisvaikeuksien, autismin kirjoon liittyvien syiden, sosiaalisten tilanteiden pelon tai koulukiusaamiskokemusten vuoksi hankalaa. Työntekijät tunnistivat tutkimuksessa havaittuja nuorten aktivointiin ja sosiaaliturvaan liittyviä eriarvoistavia piirteitä (Aho et al., 2012). Lisäksi haastateltavat ymmärsivät, etteivät nuoret välttämättä hahmota elämäänsä TE-palveluiden näkökulmasta (Lähteenmaa, 2021). Moni ei ajattele, että olisi itse jäämässä työttömäksi tai mitä työttömäksi jääminen käytännössä voi tarkoittaa.

Yhtenä ratkaisuna jäykkyyteen ehdotettiin, että hakuvelvoitteen voisi täyttää muulla aktiivisuutta osoittavalla suunnitelmalla ja että ammatillisten tutkintojen osat (ns.

osatulokset) ja valmentavat koulutukset hyväksyttäisiin toiminnaksi, jolla voisi tarvittaessa välttää hakematta jättämisestä seuraavaan työttömyysturvaseuraamuksen. Nämä nähtiin vaihtoehdoksi ”tekijöille”, joille teoriapainotteinen opiskelu on haastavaa, sekä niille hakuvelvoitetuille, joilla terveyden- tai elämäntilanne tekee tutkintoon tähtäävästä opiskelusta vaikeaa.

Osan mielestä velvoite on jäänyt ajassa jälkeen. Hakuvelvoitteeseen kielteisimmin suhtautuvat haastateltavat kokivat, että koulutukseen hakuvelvoite aiheuttaa eniten ongelmia niille, joilla tilanne on jo valmiiksi vaikea esimerkiksi mielenterveyden ongelmien takia. Ylipäätään velvoitteen nähtiin niveltävän huonosti sekä palveluihin että koulutusjärjestelmään. Sen tarpeellisuus kyseenalaistettiin myös, koska oppivelvollisuus on laajenemassa. Kielteisimmin suhtautuvien mukaan velvoite tulisi poistaa ja korvata vahvemmalla opinto-ohjauksella:

”On suorastaan älytöntä, että on velvoite, joka ei kohtaa palveluita ja koulutusjärjestelmää joka on. Niin sehän ei palvele ketään.” (TE-toimiston työntekijä, fokusryhmä 2)

Osa TE-palveluiden työntekijöistä koki olevansa ”puun ja kuoren välissä” hakuvelvoitteen toimeenpanossa. Hankalaa oli selittää hakuvelvoitetuille hakuvelvoitteen sääntöjä, joita he eivät aina kokeneet tuntevensa kovin tarkasti, joihin he eivät kokenet voivansa vaikuttaa, ja joita he eivät aina itsekään kokeneet osaavansa perustella. Erityisen hankalaksi useammassa haastattelussa kuvattiin TE-palveluiden rooli hakuvelvoitteen takautuvana selvittäjänä. Jos nuori on laiminlyönyt velvoitteen, TE-palveluiden työntekijät joutuvat kirjaamaan työvoimapolitiittisen seuraamuslausunnon, vaikka nuori olisi vasta hakeutunut TE-toimiston asiakkuuteen. Kuten muussakin tutkimuksessa on tullut esiin (Määttä ym., 2016), työntekijät näkivät tilanteen johtavaan kaksoisrooliin, jossa samaan aikaan kun nuorta yrittää auttaa, täytyy olla ”se viranomainen, joka lyö kepillä”:

”Meillä on välillä tällänen jälkikäteen selvittelijän besserwisser ois pitänyt -asema, mikä on vähän inhottava, jos miettii, että tarkoitus olisi saada ihmisiä eteenpäin työllistymään, koulutukseen ja kunnon kansalaisiksi.” (TE-toimiston työntekijä, fokusryhmä 1)

TE-toimistojen ja Ohjaamojen työntekijät kokivat, että heillä on työssään monenlaisia rooleja. Joillekin asiakkaille TE-toimisto voi olla ainut virallinen apu, jolloin TE-toimistojen työntekijöiden kyky tehdä palveluohjausta ja kuunnella ja kohdata asiakas korostuvat:

”Kyllä tässä monta kertaa saa olla äidin roolia ja ystävän roolia ja kuuntelijan roolia ja psykologin roolia. Ja välillä melkeenpä lääkärinkin roolia” (TE-toimiston työntekijä, fokusryhmä 1)

3.5.2 Veloitteen epäoikeudenmukaisuutta tuottavat linjaukset

Työntekijät toivat esiin hakuveloitteen piirteitä, jotka näyttäytyvät epäoikeudenmukaisina. Syyskuun alun hakuveloitteen valvontarajan katsottiin kohtelevan asiakkaita eriarvoisesti sen perusteella, milloin he olivat ilmoittautuneet työttömäksi työnhakijaksi. Syyskuussa tai sen jälkeen ja kesälomakauden aikana ilmoittautuneiden katsottiin voivan jäädä vaille oikea-aikaista ohjausta, jonka avulla voitaisiin vielä vaikuttaa opintoihin hakeutumiseen ja mahdollisiin työttömyysturvaseuraamuksiin.

Hakuveloitteeseen että muihin työttömyysturvaseuraamuksiin ja sanktioihin liittyvänä epäoikeudenmukaisena piirteenä pidettiin myös alle 25-vuotiaiden 21 viikon odotustaika. Lisäksi hakuveloitteen erityispiirre on, että nuorten työttömyysetuuteen liittyvä 21 viikon odotusaika ei kulu hakuveloitteen laiminlyönnistä määrättävän K-lausunnon voimassaolon aikana. Tätä pidettiin myös epäoikeudenmukaisena ja epäkannustavana, sillä odotusaika voi johtaa siihen, että vaikka hakematta jättänyt hakuveloitettu pyrki työsken- telyllä tai palveluihin osallistumisella täyttämään työssäolovelvoitteen, työssäolovelvoitteen täyttymistä seuraa vielä 21 viikon odotusaika ja vasta tämän jälkeen nuori on oikeutettu työttömyysetuuteen. Nuorten työttömyysetuuksien odotusajan poistoa on esittänyt myös Valtioneuvoston kanslian alla toiminut eriarvoisuutta käsittelevä työryhmä vuonna 2018 (Valtioneuvoston kanslia, 2018). Veloitetta pidettiin myös köyhyyteen ajavana rakenteena varsinkin yhdessä 21 viikon työttömyysetuuden odotusajan kanssa:

*”Mutta sitten köyhyys, tekeekö köyhyys koskaan ihmisestä parempaa ja jalostaako se? Se voi olla pitkittynyttä tai näköpiirissä ei ole enää muuta kuin näköalattomuutta.”
(Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)*

Myös maanpuolustusvelvollisten tilannetta pidettiin epäoikeudenmukaisena. Maanpuolustusvelvollisuus osuus nuorilla eri kohtaan vuotta ja haku koulutukseen tulisi usein tehdä jo ennen sen alkamista tai viimeistään sen aikana. Maanpuolustusvelvollisuutta suorittamaan menevän olisi oltava tietoinen elämänsä koskevista päätöksistä sekä niihin liittyvästä lainsäädännöstä jopa puolitoista vuotta aiemmin kuin mahdolliset opinnot voisi aloittaa. Haastatteluissa pidettiin kohtuuttomana, että keskittyessään täyttämään yhtä lainsäädännön vaatimaa yhteiskunnallista veloitetta, voidaan nuorta rangaista työttömyysturvaseuraamuksella, kun hän ei ole huomioinut työvoimapoliittisiin veloitteisiin liittyvää lainsäädäntöä. Sama ongelma tuli ilmi myös nuorten verkkokyselyssä (luku 5). Haastatteluissa nousi esiin myös huoli siitä, tietävätkö maanpuolustusvelvollisuutta suorittavat, että hakuvelvoite koskee usein myös heitä. Vastaavanlaisia ongelmia hakuveloitteen ja maanpuolustusvelvollisuuden yhteensovittamisesta kuvattiin myös vuonna 2012 julkaisussa selvityksessä (Aho ym. 2012).

3.6 Hakuvelvoitteen laiminlyönti ja koulutuksen keskeyttäminen

3.6.1 Hakematta jättäminen

Hakuvelvoitteen laiminlyönnin yhteydessä käsiteltiin sekä hakeutumatta jättämistä että koulutuksen keskeyttämistä. Työhallinnon asiantuntijoilta kysyttiin, jättävätkö nuoret tois-
tuvasti hakematta opiskelupaikkaa mahdollisesta työttömyysetuuden menettämisestä
huolimatta. Haastatelluilla nostivat esiin useita tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa hakematta
jättämiseen.

Haastatellut kokivat, että työvoimapolitiittisia seuraamuksia enemmän nuorten valintoja
ohjaavat elämäntilanteet, jolloin hakuvelvoitteella ei ole toivottua ohjaavaa vaikutusta.
Nuoret eivät ajattele ”työkkärikeskeisesti” vaan suunnittelevat elämäänsä sen mukaan,
mikä sillä hetkellä tuntuu tärkeältä.

*”Ei nuori varmaan ajattele työkkärikeskeisesti tilannetta. Että ahaa syksyllä kysytään
siellä, että nyt pitää hakea. Se minkä he itse kokee tärkeeksi tai ei koe tärkeeks, niin he
elää sen mukaan, miten ne suunnittelee elämäänsä ja näin.” (TE-palveluiden työntekijä,
fokusrhmä 4)*

Kuten edellä kävi ilmi, nuoren elämäntilanteen nähtiin vaikuttavan mahdollisuuksiin ja
halukkuuteen noudattaa velvoitetta. Esimerkeiksi nostettiin muun muassa oman polun
etsiminen esimerkiksi välivuotta pitämällä, lapsiperheissä toisen puolison opiskelu sekä
mahdollisuus tehdä keikkatyötä ja tulla sillä toimeen. Esiin tuotiin myös sosiaaliset syyt,
kuten kiusatuksi joutumisen kokemukset ja sosiaalisten tilanteiden pelko, joiden koettiin
yleistyneen.

Toinen syy hakuvelvoitteen laiminlyönnille oli tiedon puute velvoitteesta (ks. myös alaluku
3.9.). Hakuvelvoitetuilla on myös ollut väärää tietoa velvoitteesta: lukiossa on esimerkiksi
sanottu, ettei hakuvelvoite koske vielä abiturienttia. Myös tähän tutkimukseen haastatel-
tujen oppilaitosten työntekijöiden joukossa oli väärää tietoa tai epävarmuutta siitä, kos-
keeko hakuvelvoite abiturientteja (ks. luku 4).

Kolmanneksi tuotiin esiin sosiaaliturvan ristiriidat. Opintorahan pienuus nostettiin esiin
hakematta jättämisen syynä. Varsinkin nuorten vanhempien tilanne arvioitiin hanka-
laksi, jos työttömyysetuudelta pitäisi siirtyä opintotuen piiriin. Osa arvioi, että se, että alle
25-vuotiaat eivät voi opiskella työttömyysetuudella, on osalle peruste jättää hakematta
koulutukseen. Myös oppilaitosten haastatteluissa (luku 4) nousi esiin, että osa opiskeli-
joista jättää aloittamatta opinnot, kun heille on selvinnyt, että he eivät voi opiskella työttö-
myysetuudella. Osassa haastatteluista nostettiin esiin hakuvelvoitteen laiminlyönnin syynä

myös toimeentulotuen saamisen helppous, mikä vähentää työttömyysturvaseurausten vaikuttavuutta.

Osa haastateltavista nosti esiin, että osa nuorista jättää hakematta toistuvasti, vaikka rekisteriosuuden mukaan (luku 2) tämä on melko harvinaista. Syiksi tilanteella mainittiin se, että kouluttautuminen ei ylipäättään kiinnosta tai se, että taustalla on syrjäytymistä ja vaikeuksia päästä poistumaan kotoa. Myös ylisukupolvisen työttömyysetuuksien ja sosiaaliturvan käytön nähtiin olevan toistuvien laiminlyöntien taustalla.

Työhallinnon asiantuntijat tunnistivat ilmiön, jossa osa hakuvelvoitetuista hakee aloille, joille he tietävät, että eivät voi päästä. Kyse on kuitenkin pienestä joukosta ihmisiä. Sen sijaan nuoret ovat liiankin rehellisiä, sillä he saattavat kertoa työntekijälle suoraan, että eivät aio hakea tosissaan tai hakevat vaikeapääsysiselle alalle vain hakuvelvoitteen vuoksi.

”Osahan on taas jotenkin hellyttävän rehellisiä. He ei tiedä, että mitä velvotekokokaisuudessaan tarkoittaa. Ja jos he vaikka kertoo, että joo hain mä sinne ja tänne mut enhän mä osallistunut näihin pääsykokeisiin. Siitä tulee semmonen olo, että miksi sä menit kertomaan ton mulle. Koska eihän me sitten sen tarkemmin, selvityspyynnössä hän nyt kysytään, että mihin hait ja osallistuitko pääsykokeisiin ja luotetaan siihen heidän ilmoitukseen. Että eihän me nyt sen tarkemmin niit sitten.” (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)

Tällainen rehellisyys ajaa työhallinnon asiantuntijat tilanteeseen, jossa hakuvelvoitetta ei periaatteessa voitaisi katsoa täytetyksi, vaikka nuori muodollisesti hakisikin riittävään määrään koulutuksia. Haastatteluissa ei kuitenkaan käynyt ilmi, kuinka tarkasti tämä kirjataan. Useimmat totesivat, että he pitävät velvoitteen täyttämistä hakemalla mihin tahansa velvoitteen kriteerit täyttävään hakukohteeseen systeemin ymmärtämisenä pikemminkin kuin paheksuttavana toimintana.

TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan hakuvelvoitetut hakevat jonkin verran aloille, joille hakevat tosissaan, mutta joille pääseminen ei vaikuta realistiselta. Taustalla ei nähty olevan yritys kiertää hakuvelvoitetta, vaan vaikeapääsysisen alan kaltaiset kaukaiset unelmat tai epärealistinen käsitys omista voimavaroista. Erityisesti mielenterveyden ongelmien kanssa elävien nähtiin hakevan opiskelemaan aloja, joihin pääseminen tai joiden opinnoista suoriutuminen vaikutti epärealistiselta. Haastatteluissa pidettiin sattumanvaraisena, onko mielenterveyden ongelmat tunnistettu ajoissa ja onko niistä saatu lääkärintodistus, jonka perusteella TE-toimistossa voitaisiin käyttää harkintavaltaa myös koulutukseen hakuvelvoitteeseen liittyen.

3.6.2 Koulutuksen keskeyttäminen

Velvoitteen keskeinen tavoite on lisätä nuorten kouluttautumista. Hakuvelvoitteen täyttämisen niin, että hakee koulutukseen ja aloittaa opinnot ei kuitenkaan takaa opintojen suorittamista. Hakeminen velvoitteen ohjaamana alalle, joka ei kiinnosta voi heikentää läpäisyä (Aho ym., 2012). Myös aloitettujen tutkintoon johtavien opintojen keskeyttäminen johtaa työttömyysturvaetuuden menettämiseen toistaiseksi, eli lopputulos suhteessa työttömyysetuuteen on sama kuin jos jättää hakematta.

Tämä tuli esiin myös haastatteluissa, jossa osa teki eron koulutukseen hakeutumisen ja koulutuksessa pysymisen välille. Monet arvioivat, että on tavallisempaa keskeyttää opinnot kuin jättää hakematta velvoitteen vuoksi. Velvoitteen heikkoudeksi nähtiinkin, että velvoite ei vielä kiinnitä opintoihin, jos nuori kokee tehneensä opintohaun kanssa virhevalinnan tai päässeensä vain hakuvelvoitteen takia alalle, joka ei motivoi. Sisäistä motivaatiota taas pidettiin yhtenä edellytyksenä sille, että opintoja aidosti edistetään, etenkin jos motivaatiota ei ole. Velvoite yksin ja riski työttömyysturvan menettämiseen ei riitä kannustamaan nuoria suorittamaan opinnot loppuun. "[M]ä väittäisin kyllä ihan samaa kanssa. Ne ketkä on keskeyttämishuussa niin ne kyllä keskeyttää ajattelematta mitään koulutushakuvelvollisuutta."

Toisaalta keskeyttäminen nähtiin moniulotteisena ilmiönä, jolle ei ole vain yhtä syytä. Hakuvelvoitteen arvioitiin osaltaan lisäävän keskeytyksiä, sillä velvoitteen motivoimana aloitetut opinnot eivät vielä kerro sisäisestä motivaatiosta hakemiseen. Kuten hakemisen, myös koulutuksen keskeyttämisen kohdalla nähtiin, että nuoret eivät suunnittele elämäntilannettaan TE-palvelulähtöisesti, vaan tekevät valintoja omasta elämäntilanteestaan käsin. Siksi hakuvelvoitteen ei nähty lisäävän tutkintojen suorittamista. Sama arvio toistui myös oppilaitosten haastatteluissa (luku 4). Keskeyttämiseen vaikuttavina tekijöinä mainittiin myös, että opiskelija tarvitsee opinnoissa pysyäksään vahvempaa tukea kuin mitä on saatavilla:

"[k]yllä se voi sitä lisätä, että haetaan kouluun, sen työttömyysturvan kannalta, mutta ehkä se on eri asia että pysytäänkö siellä koulussa. Onko paikka ollut semmoinen mihin oikeesti haluaa, onko haettu sen velvollisuuden takia. Kyllä se enemmän lähtee ohjauksesta ja nuoren omasta halusta ja tilanteesta, et ne on otettu huomioon lähtee." (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 4)

Elämäntilanteiden kirjoon lukeutuu myös maahanmuutto. Myös maahan muuttaneiden alle 25-vuotiaiden nuorten kohdalla katsotaan, että muuton takia lähtömaassa katkenneet opinnot ovat keskeytyneet. Tällöin esimerkiksi perheen kanssa muuttanut nuori joutuu toimittamaan vähintäänkin selvityksen keskeytyksen syistä. Pakolainen voi puolestaan joutua kohtuuttomaan tilanteeseen, jos selvitystä varten tarvittavia dokumentteja ei ole saatavilla vainon tai muun erittäin vaikean tilanteen takia.

Yksi haastateltavista arveli, että mitä nuorempana hakee, sen todennäköisemmin kiinnittyy koulutukseen, sillä koulutus voi sopia elämäntilanteeseen paremmin. Lähempänä 25 ikävuotta hakevat nuoret eivät välttämättä kiinnity opintoihin yhtä helposti. Toisaalta nuorena voi olla haastavampaa tietää opintojen todellisista sisällöistä, jolloin hakuvaihtoehto voi lisätä sattumanvaraisia hakuja ja sitä kautta opintojen keskeyttämistä.

Lisäksi yhdessä haastattelussa nostettiin esille, että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneiden joukossa on niitä, jotka ovat suorittaneet tutkinnon haettuaan koulutukseen velvoitteen vuoksi: ”Meil on nuoria, jotka käy hammasta purren sen tutkinnon loppuun minkä ovat alottaneet ja ovat sitten tyytyväisiä että ’mul on nyt yks tutkinto ja sitten mä rupeen miettimään muita asioita’”. Nuori voi hakeutua siis hakeutua itselleen mielekkäämpiin opintoihin, mikä saattaa tuottaa ylikouluttautumista.

3.7 Harkintavalta ja hakuvaihtoehtosta poikkeaminen

TE-palveluiden työntekijöillä on mahdollisuus käyttää harkintavaltaa, jonka perusteella koulutukseen hakuvaihtoehtosta voidaan poiketa. Harkintavallan käyttöä ohjaavat lainsäädäntö (työttömyysturvalaki 1290/2002,) työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työttömyysturvaohje (TEM 2018) sekä TE-hallinnon sisäinen työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohje. Laissa todetaan (2. luku, § 14), että hakuvaihtoiteen voi korvata muilla toimilla, jos syynä on nuoren terveydentila, oppimisvaikeudet, kielitaito, erityinen suuntautuminen tiettyihin opintoihin tai muu edellä mainittuihin verrattava seikka. Harkintavalta on keskeinen osa katutason työntekijöiden työnkuvaa ja samalla asettaa heidän ristiriitaiseen asemaansa, sillä heidän työtään säätelee yhtäältä lait ja ohjeet, samalla kun heidän olisi vastattava asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin (Lipsky 1980).

Etukäteisen harkinnanvaraisuuden käytön työkalu on työllistymissuunnitelma (tai sitä korvaava suunnitelma), jossa voidaan sopia hakuvaihtoiteen korvaamisesta vaihtoehtoisella, yksilöitävällä toimella, kuten koulutus- tai työkokeilulla, kuntouttavalla työtoiminnalla tai kuntoutuksella. TE-palvelujen työntekijät käyttivät haastatteluissa termiä ”korvaava suunnitelma”) kertoessaan etukäteisestä harkinnanvaraisuudesta ja velvoitteesta poikkeamisesta. Velvoitteesta poikkeamisen suunnitelma on tehtävä ennen syyskuun ensimmäistä päivää, jolloin hakuvaihtoiteen täyttäminen tarkistetaan. Jos hakuvaihtoitetu hakeutuu TE-palveluiden asiakkaaksi elokuun viimeisen päivän jälkeen, ei suunnitelmaa voida siis enää tehdä. Suunnitelman tarkoituksena on mahdollistaa nuoren yksilöllisen tilanteen huomioiminen silloin, kun koulutukseen hakeutuminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM 2018) ohjeistuksen mukaan ”- - korvaavasta toimesta sopiminen edellyttää nuoren terveydentilaan, oppimisvaikeuksiin, kielitaitoon, erityiseen suuntautumiseen tiettyihin opintoihin tai muuhun näihin verrattavaan syyhyn liittyvä

perustetta.”Työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohjeessa (Uudenmaan ELY-keskus 2021) tarkennetaan, että hyväksyttäviä perusteita jättää hakematta voivat olla lisäksi sosiaaliset ja elämäntilanteeseen liittyvät syyt sekä vakituinen työsuhde tai vakituisten työsuhteen kaltainen työsuhde, jossa määräaikaista sopimusta ollaan jatkamassa. Ohjeiden mukaan jo abiturienttien on haettava koulutukseen. Maanpuolustusvelvollisuuden suorittaminen esimerkiksi yhteishaun aikana ei ole peruste jättää hakematta.

TE-palveluiden työntekijöiden kuvauksissa kävi ilmi, että harkintavallan käytössä tukeudutaan vahvasti TEM:n (2018) ohjeeseen, mutta käytännössä harkinnanvaraisuutta käytetään vähemmän kuin mikä olisi TEM:n ohjeistuksen sekä työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohjeen perusteella mahdollista. Hakuvelvoitteesta poikkeamisen perusteina käytettiin erityisesti lääkärintodistuksella osoitettavaa terveydellistä syytä, puutteellista kielitaitoa ja vakituista työsuhdetta. Lisäksi mainittiin todistettavissa oleva suuntautuminen jollekin tietylle alalle, mutta kukaan ei kuitenkaan kertonut käyttäneensä tätä hakuvelvollisuudesta poikkeamisen perusteena. Yhdessäkään haastattelussa ei noussut esiin, että suunnitelman perusteena voi olla myös oppimisvaikeus, sosiaaliset tai elämäntilanteeseen liittyvät perusteet tai mahdollisuus käyttää harkintaa määräaikaisten työsuhteiden kohdalla.

Aiemmassa tutkimuksessa nuorten kanssa työskentelevien näkemyksistä on tullut esiin, että lainsäädäntö nähdään jähmeänä ja se voi jopa estää parantamasta nuoren tilannetta (Närhi ym., 2014). Tässä tutkimuksessa korostui erityisesti harkintavallan käyttö ja suunnitelman tekemisen hankaluudet suhteessa aikarajoihin ja toisaalta työntekijöiden ohjaukseen ja perehdytykseen. Jos hakemaan velvoitettu nuori on TE-palveluiden asiakkaana jo ennen hakuvelvoitteen noudattamisen tarkistuspäivää (1.9.), suunnitelman voi tehdä TE-palveluiden työntekijä. TE-palvelut saavat tiedon nuoren tilanteesta usein kuitenkin vasta silloin, kun tarkistuspäivämäärä on jo mennyt ja kun nuori on jo laiminlyönyt koulutukseen hakua. Silloin useimmissa TE-toimistoissa hakematta jättämistä koskeva harkinta on keskitetty työttömyysturvayksikköön. Haastateltavien mukaan jälkikäteen selvitetäessä perusteet arvioidaan harvoin päteviksi.

”Näitten kanssa itse pähkäilee hirveen vähän, kun automaattisesti vaan laittaa ne sinne työttömyysturvayksikköön. Eikä välttämättä aina lue sitten, kun asiakkaat laittaa niitä selvityksiä, että mikä niillä on ollut. Mielenkiinnosta joskus kyllä ihan oikeasti seuraan asiakkaitten lausuntoja, että onko niillä mahdollisesti ollut pätevä syy jättää hakeutumatta. Mutta tiukka on linja työttömyysturvayksikössä sen suhteen, joo.” (TE-toimiston työntekijä, fokusryhmä 1)

Elokuussa 2021 TE-palveluiden verkkosivut ohjeistivat, että ”Koulutukseen hakemisen voi myös korvata kokonaan sopimalla, että osallistut johonkin muuhun palveluun.” Haastateltavien mukaan tällainen sopiminen on kuitenkin melko harvinaista. TE-toimistojen

haastatteluissa nostettiin esiin, että palvelut ovat TE-toimiston näkökulmasta toissijaisia. Myös päättyvän palvelun jälkeen selvitetään joka tapauksessa koulutukseen hakeutumisen tilanne, ellei veloitteesta poikkeamisen suunnitelmaa ole tehty ennen määräpäivää (31.8.).

Useimmat olivat käyttäneet harkinnanvaraisuutta vain muutamia kertoja tai ei kertaakaan. Tuetun työllistymisen linjalla työskentelevät sen sijaan kertoivat käyttävänsä tätä mahdollisuutta säännöllisesti. Syyksi vähäiselle käytölle esitettiin, että TE-toimiston asiantuntijat eivät tiedä harkinnanvaraisuuden käytöstä erityisen hyvin. Hakuvelvollisuudesta poikkeamisen ei koeta olevan ohjeistuksissa ”suoraan heti tarjolla”. Osa haastateltavista pohti, joutuuko se, ettei poikkeamismahdollisuudesta välttämättä kerrota kattavasti siitä, että sitä ei toivota käytettävän.

”Miltä se kuulostaa ihmisen korvaan jolla on, vähemmän työkokemusta virkamiehenä plus sitten tausta eri linjalla. Et jos ei ole esimerkiksi samanlaista tietotaitoa, korvaavista tai muista aktivointisuunnitelmista. Niin se vaikuttaa siihen että, missä kohtaa sä tunnistat nuoren korvaavan suunnitelman palvelutarpeen tai jonkun muun tälläsen. Ne on selkeet kun puhutaan numeroista ja muista. Mutta just se että missä menee se korvaavan suunnitelman, esimerkiksi korvaavan suunnitelman tarveraja. Ja sitte sekin että kuka virkailija ja millä taustalla siihen sattuu. Siinä mielessä ohjeistus on epätasainen ja epäselvä.” (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)

Harkinnanvaraisuuden käyttöön liittyy hiljaista tietoa, jota varsinkaan virkaiältään nuoremmat työntekijät eivät kokeneet hallitsevansa. Hiljainen tieto yhdistettiin asiantuntijan kykyyn tunnistaa tilanteet, joissa veloitteesta poikkeaminen olisi perusteltua. Osa asiantuntijoista ei kokenut saaneensa riittävää perehdytystä hakuvelvollisuudesta poikkeamiseen. Epätietoisuuden nähtiin vaarantavan nuorten yhdenvertaisuutta.

”Sillon kun mä olin vielä siellä TE-toimiston puolella niin kuulinkohan mä koskaan edes sanaa korvaava suunnitelma? Ei sitä perehdytetty kyllä koskaan. Mistä mä oisin taas tajunnu sitä etsikään, kun en ollut kuullukaan koko jutusta.” (Ohjaamon työntekijä, fokusryhmä 2)

Joskus hakuvelvollisuudesta poikkeaminen jää haastateltavien mukaan tekemättä, koska TE-toimiston asiantuntijalla ei ole ollut riittävästi tietoa nuoren tilanteesta. COVID19-pandemian aikana yleistyneet puhelin- ja videotapaamiset aikana ovat haastateltavien mukaan voineet vaikuttaa siihen, että suunnitelman perusteena olevia asioita ei välttämättä nouse esiin samoin kuin kasvokkaisissa tapaamisissa. Esimerkiksi koulutukseen hakuveloitteesta poikkeamisen perusteet eivät välttämättä nouse esiin puhelimesta.

3.8 Nuorten tietämys hakuvelvoitteesta

Velvoitteen tehokas toiminen edellyttää, että nuoret tietävät siitä. Nuorten tietämyksen hakuvelvoitteesta nähtiin kuitenkin vaihtelevan. On tavallista, että TE-toimistoon tai Ohjaamoon hakeutuvat nuoret eivät ole kuulleet hakuvelvoitteesta. TE-toimistojen ja Ohjaamojen haastatteluissa pohdittiin kenellä olisi vastuu kertoa nuorille hakuvelvoitteesta. TE-toimistoihin tullaan usein siinä vaiheessa, kun hakuvelvoite olisi jo pitänyt täyttää, jolloin hakuvelvoitteesta kertominen oikeaan aikaan on hankalaa. Tyypillisimmin velvoitteesta kertominen ajateltiin olevan oppilaitosten vastuulla. Huoltajien ei katsottu voivan olla tästä vastuussa, sillä työvoimapolitiikan katsottiin muuttuvan niin usein, ettei huoltajilta voi odottaa ajantasaista tietoa työvoimapolitiikan käytännöistä.

Yhden TE-toimiston alueella on käytäntö, että kaikille hakuvelvollisille asiakkaille lähetetään ennen kevään yhteishakua kirje, jossa muistutetaan hakuvelvoitteesta. Toisen alueen TE-toimiston työntekijät pitivät abi-Infoja lukioissa, jotta hakuvelvoitteesta ja TE-toimiston palveluista tiedettäisiin paremmin. Kuntakokeilut nähtiin keinona aloittaa vastaava toiminta oppilaitoksissa ja opinto-ohjaajien kanssa nykyistä paremmin.

Toisaalta asiointi TE-palveluissa tai Ohjaamoissa ei nuorille suunnatun kyselyn mukaan takaa, että nuoret kokevat saaneensa tietoa hakuvelvoitteesta tai ymmärtäneensä velvoitteen sisällön (luku 5). Siksi hakuvelvoitteen ehtojen läpikäymiseen työhallinnon ja hakuvelvoitetun kohtaamisissa on syytä kiinnittää huomiota.

Jo vuonna 2012 julkaistussa selvityksessä (Aho ym. 2012) esitettiin, että hakuvelvoitteen ja opiskelijavalintoihin liittyvää neuvontaa ja ohjausta tulisi tehdä poikkihallinnollisesti työvoimapalveluiden ja oppilaitosten yhteistyönä. Tässä tutkimuksessa nousi kuitenkin esiin, että monissa kunnissa TE-palveluiden oppilaitoksille tarjottavia tukipalveluita, kuten koulukiertueita ja opinto-ohjaajille suunnattua koulutusta, on vähennetty tai lakkautettu. Yhteistyön lisäämiseen suhtaudutaan sekä oppilaitoksissa että TE-palveluissa myönteisesti, jos siihen on varattu riittävät resurssit. Kuntakokeilut voivat tarjota mahdollisuuden vahvistaa oppilaitosten ja TE-palveluiden yhteistyötä tiedottamisessa ja laajemmin koulutus- ja urasuunnitteluun liittyvissä kysymyksissä.

3.9 Palvelut ja ohjaus

Haastatteluissa kysyttiin miten TE-palvelujen ja Ohjaamojen työntekijät näkevät hakuvelvoitteen vaikuttavan palveluihin osallistumiseen. Palveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä työllisyyttä edistäviä palveluita, joiden ajalta palveluihin osallistuva on oikeutettu työttömyysetuuteen. Alle 25-vuotiaiden kohdalla näitä ovat työvoimakoulutus, työnhakuvalmennus, uravalmennus, työkokeilu, koulutuskokeilu sekä kuntouttava työtoiminta.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella voi tulla kysymykseen 25-vuotta täyttäneellä sekä kotoutumislain (22§) edellytykset täyttävällä maahanmuuttajalla.

Käytännössä hakuvelvoitteen laiminlyöneellä on oikeus työttömyysetuuteen vain palveluihin osallistumisen ajalta, minkä pitäisi ohjata osallistumaan työllistymistä tukeviin palveluihin. Hakuvelvoite on kuitenkin ensisijainen suhteessa palveluihin, eli palveluihin osallistumalla ei voi kiertää hakuvelvoitetta. Oikeus toimeentulotukeen ei kuitenkaan riipu työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistumisesta, mutta toimeentulotukea voidaan alen-
taa 20–40 prosenttia, jos toimeentulotuen saaja kieltäytyy esimerkiksi TE-toimiston tarjoa-
masta työstä tai työllisyyttä edistävään palveluun osallistumisesta.

Haastatteluissa haastateltavat pohtivat kysymystä ohjauksesta ja palveluiden käytöstä myös luottamuksen näkökulmasta. Kun haastateltavat tarkastelivat ohjauksen onnistu-
mista laajemmin kuin ainoastaan palveluiden käyttöön liittyvänä kysymyksenä, hakuvel-
voitteen nähtiin hankaloittavan luottamuksen rakentamista tilanteissa, joissa työttömyy-
setuuden epäävän K-lausunnon saa suoraan tullessaan asiakkaaksi. Käytännössä hakuvel-
voitteen laiminlyönti on tällöin tapahtunut jo ennen kuin hakuvelvollinen on ilmoittau-
nut työttömäksi työnhakijaksi. Luottamussuhteen rakentuminen nähtiin haasteelliseksi
myös COVID-19-pandemian aiheuttamassa poikkeustilanteessa, jossa suuri osa asioin-
nista hoidetaan puhelimen tai verkkoyhteyden välityksellä. Yksi haastateltavista kuvasti,
kuinka onnistuneen ohjauksen edellytyksenä oleva luottamussuhde ”nuoren kaa ei ihan
heti synny. Vaikka jos sä kerran soitat.” Jotta ohjaus ja palveluihin kiinnittyminen onnistuisi,
voi se vaatia taloudellisen kannustimen lisäksi pidempää asiakassuhdetta nuoren kanssa.
Lisäksi saatetaan tarvita yhteistyötä muiden tahojen, kuten mielenterveyden palveluiden
tai ammatillisen kuntoutuksen palveluiden kanssa.

Hakuvelvoitteen nähtiin kannustavan hakeutumaan opinto- tai ammatinvalintaohjaa-
jalle. TE-toimiston ammatinvalintapsykologipalveluiden vahvuutena nähtiin, että ne voivat
tukea oppimisen haasteiden testaamisessa. Haasteena pidettiin sitä, että palvelut ruuh-
kautuvat alkuvuodesta ennen kevään yhteishakua sen sijaan, että niihin hakeuduttaisiin
pitkin vuotta. Erityisesti työkokeilu nähtiin hyvänä tapa saada tietoa mahdollisesti itselle
sopivista aloista.

TE-palveluiden tarjoaman ohjauksen haasteena on usein oikea-aikaisuuden puute. Asiak-
kaat hakeutuvat ammatinvalintaohjaukseen usein silloin, kun ruuhka on kovin ja tapaa-
misajan saaminen hankalinta. TE-toimistojen tarjoama ohjaus on usein myöhässä suh-
teessa sekä hakuvelvoitteeseen että ohjauksen ja tuen tarpeeseen. Haastatteluissa nousi
useaan kertaan esiin, että TE-toimistojen työntekijöillä on usein epäkiitollinen rooli kertoa,
että jo ennen asiakkaaksi hakeutumista olisi pitänyt hakea opiskelemaan tai olla keskeyttä-
mättä opintoja.

3.10 Hakuvelvoitteen suhde koulutus uudistuksiin

Sen jälkeen, kun hakuvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu vuonna 2013 koulutuspolitiikassa on tehty viimeisen vuosikymmenen aikana useita merkittäviä uudistuksia, kuten ammatillisen koulutuksen reformi, korkeakoulujen opiskelijavalinnan uudistukset, eli todistusvalinta ja ensikertalaisikiintiö ja sitä edeltävät lukiouudistukset (Tervasmäki & Tomperi 2018) ja tämän tutkimuksen aikana voimaan tullut oppivelvollisuuden laajennus. Näistä ei juurikaan ole tutkimusta, eikä niiden vaikutuksista hakuvelvoitteeseen ole aikaisempia selvityksiä. Ensikertalaisikiintiötä koskevassa selvityksessä havaittiin, että hakukäyttäytymisessä ja valikoitumisessa on tapahtunut muutoksia, mutta tutkijat korostavat, että selityksen perusteella muutoksia ei voi suoraan pitää uudistuksen vaikutuksina, vaan taustalla voi olla muitakin tekijöitä (Karhunen ym., 2021). Haastatteluissa nämä koulutuspoliittiset uudistuksen nousivat esiin keskeisinä tekijöinä, jotka vaikuttavat sekä hakuvelvoitteeseen että nuorten elämään siirtymävaiheessa perusopetuksesta ja toiselta asteelta jatko-opintoihin. Haastatteluissa TE-palvelujen haastateltavat pohtivat hakuvelvoitteen suhdetta uudistuksiin, erityisesti vuonna 2016 voimaan astuneeseen korkeakoulujen ensikertalaisikiintiöön sekä vuonna 2021 voimaan astuneeseen oppivelvollisuuden laajentamiseen.

Ensikertalaisikiintiö

Vuodesta 2016 voimassa ollut ensikertalaisikiintiö (Karhunen ym., 2021) on velvoittanut korkeakoulut kiintiöimään osan aloituspaikoistaan hakijoille, jotka eivät ole aiemmin ottaneet vastaan tai suorittaneet suomalaista korkeakoulututkintoa. Ensikertalaisikiintiöllä valittavien osuus vaihtelee riippuen oppilaitoksesta.

Haastatteluissa nähtiin, että ensikertalaisikiintiön on vaikuttanut siihen, että kaikki hakuvelvolliset eivät hakeudu heti koulutukseen, varsinkaan jos toivottu opiskelualue ei ole selvillä. Kiintiön takia hakuvelvolliset hakevat opiskelemaan, mutta jättävät ottamatta saadun paikan vastaan, jotta he eivät riskeeraa ensikertalaisstatustaan. Lisäksi TE-toimistoissa on tunnistettu, että ensikertalaisuusikiintiö voi vaikuttaa siten, että haetaan ensisijaisena hakuvaihtoehtona sinne, mihin varmasti halutaan, mutta muiksi vaihtoehtoiksi valitaan oppilaitoksia, johon tiedetään, ettei voi päästä.

Hakuvelvoitteen keskeisimmäksi hyödyksi tämän tutkimuksen haastattelu- ja kyselyaineistoissa nähtiin, että hakuvelvoite voi saada osan nuorista miettämään useampia koulutusvaihtoehtoja kuin mitä he muuten mieltisivät. Ensikertalaisikiintiö näyttää kaikkien tutkimuksen laadullisten aineistojen perusteella olevan ristiriidassa tämän hakuvelvoitteen tuottaman hyödyn kanssa, sillä ensikertalaisikiintiö voi vähentää halukkuutta hakea useammille eri koulutusaloille.

Oppivelvollisuuden laajentuminen

Oppivelvollisuuden laajentaminen 18 ikävuoteen astui voimaan elokuussa 2021. Elokuun alusta 2021 oppivelvollisuusikä on ulottunut 18-ikävuoteen tai siihen saakka, kunnes oppivelvollinen on suorittanut toisen asteen tutkinnon. Oppivelvollisuuden laajentaminen ei koske henkilöitä, joiden oppivelvollisuus on päättynyt aiemmin kuin 1.1.2021 (Oppivelvollisuuslaki 1214/2020). Laki koskee keväällä 2021 peruskoulun yhdeksännellä luokalla olevia ja tätä nuorempia. Oppivelvollisuuden pidentämisen jälkeen veloitteen piirissä ovat edelleen ylioppilaat sekä ne nuoret, jotka eivät suorita toisen asteen tutkintoa loppuun

Haastatteluissa oppivelvollisuuden laajenemisen vaikutus hakuveloitteeseen nousi esiin. Yhdessä haastattelussa pohdittiin, onko hakuvelvoite tarpeellinen siinä vaiheessa, kun oppivelvollisuuden pitenemisen myötä yhä useampi nuori on opiskelemassa. Oppivelvollisuuden pidentämistä pidettiin ylipäätään myönteisenä asiana, sillä sen nähtiin antavan nuorille aikaa pohtia elämänvalintojaan pidempään. Kaikissa haastatteluissa todettiin kuitenkin, että kaikki oppivelvolliset eivät kiinnity koulutukseen velvollisuudesta huolimatta. Näiden nuorten tilanne mietitytti haastateltavia. Heidän mukaansa ”ei kuntoutusjärjestelmä vedä”, jolloin opintojen piiriin voi päätyä nuoria, jotka eivät ole koulukuntoisia ja joiden tuen tarve on suurempi kuin oppilaitoksissa voidaan tarjota. Kuten hakuveloitteen kohdalla, myös oppivelvollisuuden kohdalla haastateltavat pohtivat, voisiko tutkinnon osa riittää oppivelvollisuuden täyttämiseksi.

Myös oppivelvollisuuden pidentämiseen liittyvät vastuut sekä muut käytännön kysymykset mietityttivät haastateltavia. Oppivelvollisuuden laajenemisen myötä vastuu oppivelvollisten opintoihin osallistumisesta tulee olemaan vanhemmilla ja vastuu opiskelupaikan tarjoamisesta kunnilla. Haastateltavat pohtivat, mikä taho kunnissa käytännössä tulee vastaamaan alle 18-vuotiaasta, joka putoaa pois koulutuksen piiristä oppivelvollisuudesta huolimatta. Lisäksi vanhemmat voivat saada sakkoja, jos oppivelvollinen ei opiskele. Haastateltavat miettivät, miten käy perheille, joilla ei ole varaa maksaa sakkoja, sekä miten käy nuorille, joiden perheet maksavat sakot, mutta jotka eivät kuitenkaan kiinnity koulutukseen.

Oppivelvollisuuden laajenemisen myötä velvoite parempaan opinto-ohjaukseen kasvaa. Opinto-ohjauksen resurssien pitäisi näkyä haastateltavien mukaan jo seitsemännellä luokalla yläasteella, jotta yhteishaun alla ei tehtäisi niin helposti nopeita paniikkiratkaisuja. Haastateltavien mukaan myös kuntoutusjärjestelmän kattavuutta ja kriteereitä tulisi arvioida siitä näkökulmasta, että ne voisivat vastata oppivelvollisuusikäisten koulutuksen piiristä pudonneiden tarpeisiin. Siksi nuorille itselle tarjottava tuki näyttäytyy tärkeänä. Myös koulutukseen hakuveloitteeseen liittyen erityisesti ammatillisessa erityisoppilaitoksessa työskentelevät haastateltavat arvioivat, että jos ohjausta ei ole aloitettu jo ennen yhdeksättä luokkaa, se on yhteishaun näkökulmasta jo myöhässä.

Oppivelvollisuuden laajenemisen myötä kunnat osoittavat vaille opiskelupaikkaa jääneelle nuorelle opiskelupaikan oppilaitoksesta tai Valmasta (1.8.2022 alkaen TUVA-koulutus, OKM ei pvm.) eli opintoihin valmentavasta koulutuksesta. Haastatteluissa nousi esiin kysymys siitä, kenellä on jatkossa mahdollisuus saada opiskelupaikka yhteishaun kautta. Tutkinnon jo suorittaneet hakijat, jotka hakevat toisen asteen ammatillisiin opintoihin, ohjataan ammatillisen koulutuksen reformin myötä jatkuvan haun piiriin. Avoinna on kuitenkin kysymys siitä, millaiset todelliset mahdollisuudet päästä toisen asteen ammatilliseen koulutukseen on niillä 18-vuotta täyttäneillä, jotka eivät ole suorittaneet peruskoulun jälkeistä tutkintoa, jotka ovat hakuvelvoitettuja ja joille korkeakoulutus ei ole realistinen vaihtoehto.

3.11 Yhteenveto

Käytännöt ja haasteet

TE-palveluiden ja Ohjaamojen haastattelujen perusteella koulutukseen hakuvelvoitteen keskeiset haasteet voidaan jakaa käytännön toimeenpanoon liittyviin haasteisiin ja kuorimituksiin, velvoitteen tavoitteen ja nuorten todellisten elämäntilanteiden väliseen kuiluun sekä hakuvelvoitteeseen liittyviin epäoikeudenmukaisuuksiin.

Hakuvelvoitteen seuranta pitäisi kehittää. Valvonta tehdään manuaalisesti, eikä velvoitteen toimeenpanoon liittyviä tietoja saada esimerkiksi Koski-rekisteristä. Tällä hetkellä se vie paljon resursseja, koska se vaatii selvityspyyntöjen lähettämistä, selvitysten tarkistamista, seuraamusten kirjaamista ja valitusten käsittelyä. Valvonnan vaatimat resurssit ovat pois nuorten ohjauksesta, tukemisesta ja muista työllistymistä tukevista työtehtävistä

Hakuvelvoitteen katsottiin lisäksi tunnistavan huonosti nuorten taipumuksiin ja elämäntilanteisiin liittyviä tekijöitä. Käytännön tekemiseen suuntautuneille tai haastavassa elämäntilanteissa oleville tutkintoon johtava koulutus ei ole välttämättä sopivin polku kohti työelämää. Vaihtoehtoisiksi tutkintoon johtavalle koulutukselle nähtiin esimerkiksi ammatilliset tutkinnot osat ja valmentavat koulutukset, joihin hakemisella tulisi voida täyttää velvoite. Tämä myös korostaisi nuoren aktiivisuuden merkitystä, ei saatavan tutkinnon ensisijaisuutta. Jos tutkintoon johtavan koulutuksen kriteereitä halutaan lieventää, olisi vaihtoehtoiset hakuvelvoitteen täyttämisen tavat tunnistettava myös takautuvasti siinä vaiheessa, kun työttömyysturvayksiköissä arvioidaan hyväksyttävien hakematta jättämisen perusteiden syytä.

Syyskuun alun valvontarajan katsottiin kohtelevan asiakkaita eriarvoisesti, koska ohjauksen saaminen liittyy tällöin ajankohtaan, jolloin nuori ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi. Esimerkiksi kesälomakauden aikana ilmoittautuneet hakijat saattavat jäädä vaille oikea-aikaista ohjausta. Myös alle 25-vuotiaiden 21 viikon odotustaikaan esitettiin

muutoksia, koska osa näki epäoikeudenmukaisena ja epäkannustavana, että odotusaika ei kulu K-lausunnon aikana. Odotusaika johtaa siihen, että vaikka hakematta jättänyt hakuvelvoitettu pyrki työskentelyllä tai palveluihin osallistumisella täyttämään työvelvoitteen, hänelle ei K-lausunnon purkamisen jälkeenkään makseta työttömyysetuutta ennen kuin 21 viikon odotusaika on täyttynyt. Myös maanpuolustusvelvollisten tilannetta, jossa keskittyessään täyttämään yhtä lainsäädännön vaatimaa yhteiskunnallista velvoitetta, voidaan nuorta rangaista työttömyysturvaseuraamuksella, jos hän ei ennakoivasti ymmärrä huomioida työvoimapoliittisiin velvoitteisiin liittyvää lainsäädäntöä.

Opiskelupaikan hakematta jättäminen velvoitteesta huolimatta

Hakuvelvoite näyttää ohjaavan hakeutumaan koulutukseen melko hyvin varsinkin niitä nuoria, joilla on toiveissa joka tapauksessa jatkaa opiskelua jossain vaiheessa. TE-toimistojen ja Ohjaamojen näkökulmasta nuoret jättävät jonkin verran hakematta opiskelupaikkoja mahdollisesta työttömyysetuuden menettämisestä huolimatta. Syyksi arvioitiin, että nuoret eivät ajattele elämäntilanteensa ensisijaisesti työttömyysetuuksien näkökulmasta, vaan oman elämäntilanteensa ja omien prioriteettien näkökulmasta. Myös tietämättömyys velvoitteesta, sosiaalisten tilanteiden pelko ja kiusaamiskokemukset tunnistettiin hakematta jättämisen taustalla. Toistuvan hakematta jättämisen taustalla arvioitiin olevan syvempää koulutuskielteisyyttä sekä kasautuneita ongelmia.

Kuitenkaan koulutukseen hakeutuminen ei vielä kerro opintoihin sitoutumisesta ja siitä, suoritetaanko aloitettu tutkinto loppuun. Koulutuksen keskeyttämisen nähtiin olevan tavallisempaa kuin hakematta jättämisen, vaikka myös koulutuksen keskeyttämisestä seuraa työttömyysetuuden saamiseen vaikuttava seuraamus. Lisäksi jos hakuvelvoite ja muu elämäntilanne ovat ristiriidassa, muut elämäntilanteeseen liittyvät tekijät näyttävät merkittävän valintatilanteissa hakuvelvoitetta enemmän. Hakuvelvoitteen vaikutus erilaisessa taloudellisessa tilanteessa oleviin nuoriin ei näytä yksiselitteiseltä: toisaalta pienituloiset nuoret voivat olla taloudellisesti riippuvaisempia työttömyysetuudesta, mutta toisaalta taloudellinen ohjausvaikutus on suurempi niille nuorille, joilla on taloudellisesti enemmän menetettävää työttömyysturvaseuraamuksen vuoksi.

Hakematta jättämiseen kytkeytyvinä kannustinongelmina pidettiin opintotuen pienuutta sekä mahdollisuus saada toimeentulotukea joka tapauksessa. Sen sijaan niille nuorille aikuisilla, joilla on säästöjä tai jotka kuuluvat työttömyyskassaan, taloudellinen kannustin hakeutua opiskelemaan on suurempi, sillä taloudelliset menetykset ovat potentiaalisesti suurempia. Näissä tilanteissa hakematta jättämisen taustalla nähtiin olevan todennäköisemmin esimerkiksi tietämättömyys velvoitteesta. Sekä hakuvelvoitteen toistuvan laiminlyönnin että ”systeemin pelaamisen” eli hakeutumisen koulutuksiin, joihin pääseminen on epätodennäköistä, nähtiin olevan verrattain vähäistä, vaikka molemmat ilmiöt tunnistettiin.

Harkinnanvaraisuus ja hakuvelvoitteesta poikkeaminen

Tällä hetkellä koulutukseen hakuvelvoitteeseen liittyvää harkinnanvaraisuutta sovelletaan tiukemmin kuin mitä lainsäädäntö, työttömyysturvaohje ja työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohjeistus mahdollistaisivat. Käsitys harkinnanvaraisuuden perusteista nojaa vahvasti työttömyysturvaohjeen ja työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohjeistuksen yksityiskohtaisiin esimerkkeihin. Ohjeistusten mahdollistamaa elämäntilanteisiin ja esimerkiksi oppimisvaikeuksiin liittyvää harkintaa ei tullut esiin.

Syynä harkinnanvaraisuuden verrattain vähäiseen käyttöön on TE-palveluiden asiantuntijoiden vaihteleva tieto ja vähäiseksi koettu perehdytys hakuvelvoitteesta poikkeamiseen, harkinnanvaraisuuden käytön tiukaksi ymmärretyt kriteerit sekä se, että tarve harkinnanvaraisuuden käytölle ilmenee usein vasta siinä vaiheessa, kun hakuvelvoitteen laiminlyönti on jo tapahtunut. Harkinnanvaraisuuteen pohjaava suunnitelma olisi tyypillisesti tarpeen tehdä jo ennen K-lausunnon saamista eli ennen kuin hakuvelvoitetta on laiminlyöty. Kuitenkin käytännössä hakuvelvoitetta on yleensä jo laiminlyöty siinä vaiheessa, kun nuori ilmoittautuu asiakkaaksi TE-palveluun. Ajoitukseen liittyvien haasteiden vuoksi harkinnanvaraisuutta ei välttämättä käytetä kaikissa niissä tilanteissa, joissa perusteet siihen olisivat olemassa

Nuorten elämäntilanteet ovat moninaisia ja mahdolliset haasteet kokonaisvaltaisia. Lisäksi erityisesti mielenterveysongelmat jäävät haastateltujen mukaan usein diagnosoimatta, jolloin hakuvelvoitteen harkinnanvaraisuuden käytön perustetta ei synny, jos ohjeistusta lääkärinlausunnosta tulkitaan tiukasti ohjeistuksiin nojautuen.

4 Oppilaitosten näkökulma hakuveloitteeseen

Silja Uusikangas ja Lotta Haikola

- Vuoden 2013 hakuveloitteen lainsäädäntöuudistus vähensi kuormitusta merkittävästi ammattikorkeakouluilta. Hakuveloitteeseen liittyvä kuormitus kasautuu toisen asteen ammatillisille oppilaitoksille.
- Hakuveloitteen katsotaan lisäävän opintojen aloittamista, mutta ei juurikaan nopeuttavan opiskeluaikojta tai lisäävän tutkintojen suorittamista.
- Oppilaitoksissa opintojen keskeyttäminen nähdään tavallisena, jos edellytyksiä tai motivaatiota opiskelemiseen ei ole tai elämäntilanne ei muutoin tue opiskelua.

4.1 Tavoite, tutkimuskysymykset ja aineisto

Tässä luvussa tarkastellaan koulutukseen hakuveloitteen vaikutusta ammatillisten oppilaitosten, ammatillisen erityisoppilaitoksen sekä ammattikorkeakoulujen käytäntöihin henkilökunnan näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan oppilaitoksille hakuveloitteesta aiheutuvaa kuormitusta. Lisäksi tarkastellaan oppilaitosten näkemyksiä siitä, miten koulutukseen hakuveloite vaikuttaa tutkintojen aloittamiseen, tutkintojen suorittamiseen sekä opintojen keskeyttämiseen. Aineistossa nousi näiden teemojen ohella esiin, että koulutukseen hakuveloitteen kanssa päällekkäin oppilaitosten toimintaan vaikuttavat useammat koulutuspoliittiset uudistukset, kuten ammatillisen koulutuksen reformi, korkeakoulujen ensikertalaiskiintiö, oppivelvollisuuden pidentäminen sekä opiskelijavalintojen muutokset. Siksi luvussa tarkastellaan myös näiden uudistusten suhdetta hakuveloitteeseen siltä osin, kun ne aineistossa nousivat esiin.

Osiossa tarkastellaan seuraavia tutkimuskysymyksiä:

- Millaisia vaikutuksia hakuveloitteella on oppilaitosten toimintaan ja hakuprosesseihin ottaen huomioon myös jatkuvan haun toteutumisen?

- Kokevatko oppilaitokset hakuveloitteen lisäävän oppilaitoksiin kohdistuvaa kuormitusta?
- Onko hakuveloitteella vaikutusta opintojen aloittamiseen, opintojen keskeyttämiseen, tutkintojen suorittamiseen tai kokonaisopiskeluaikeisiin?
- Aloittavatko nuoret opintoja, joita ei ole tarkoitus suorittaa loppuun tai tuoko hakuvelvoite koulutusjärjestelmään muunlaista tehottomuutta?

Oppilaitosten tulokulmaa hakuveloitteeseen kartoitettiin kuudella fokusryhmähaastattelulla, joihin osallistui ammatillisten oppilaitosten, ammatillisen erityisoppilaitoksen sekä ammattikorkeakoulujen opettajia, opinto- ja uraohjaajia sekä hakupalveluiden asiantuntijoita. Fokusryhmähaastattelussa työntekijöillä on mahdollisuus keskustella toistensa kanssa ja täydentää tai haastaa toistensa näkemyksiä, jolloin saadaan kattavasti tietoa jae-tuista käsityksistä. Haastattelut valittiin, jotta saatiin tietoa tekijöistä, jotka vaikuttavat nuorten ohjaamisen keinoihin, mutta joita aikaisemman tutkimuksen perusteella ei pys-tytty ottamaan huomioon tutkimusta suunniteltaessa. Tämä nähtiin tärkeäksi koska eri-tyisesti koulutuspolitiikassa on tullut voimaan useita uudistuksia, jotka vaikuttavat myös hakuveloitteeseen, mutta josta ei juurikaan ollut tutkimustietoa.

Yhteensä haastatteluihin osallistui 14 ammattioppilaitoksessa tai ammatillisessa erityisop-pilaitoksessa työskentelevää henkilöä neljästä eri oppilaitoksesta ja seitsemän ammatti-korkeakoulussa työskentelevää henkilöä kahdesta eri oppilaitoksesta.

Haastattelut suunniteltiin alun perin melko tarkasti niin, että pyrittiin saamaan haastatelta-vaksi henkilökuntaa sekä korkean keskeyttämisen että matalan keskeyttämisen aloilta. Esi-merkkejä korkean keskeyttämisen aloilta ammatillisen koulutuksen piiristä ovat tekniset ja yhteiskunnalliset alat, kun taas sosiaali- ja terveysala on esimerkki matalan keskeyttämisen aloista. Käytännössä tällaista jakoa ei toteutettu kaikissa haastatteluissa, sillä osa ammatti-tehtävistä työskentelee monien eri oppialojen kanssa, ja lisäksi haastateltavien löytäminen tiukalla rajauksella osoittautui haastavaksi. Keskeisimmät erot haastattelujen havainnoissa eivät lopulta muodostuneet oppiaineiden välille, vaan maantieteellä sekä koulutusasteella oli enemmän merkitystä siinä, millaiseksi hakuveloitteen vaikutuksia kuvattiin. Mukaan otettiin myös erityisammattioppilaitos, mikä toi merkittävästi erilaista näkökulmaa haas-tatteluihin. Lisäksi useampaa ammattikorkeakoululta haettiin tutkimuslupaa, mutta oppi-laitokset eivät pitäneet haastattelua tarpeellisena, sillä hakuveloitteen ei katsottu näky-vän oppilaitosten arjessa millään tavalla. Haastattelut edustavat siis laajasti oppilaitoskent-tää tavoilla, jotka toimijat itse näkivät relevantteina

Haastattelut toteutettiin tammi-helmikuussa 2021 ja yksi haastattelu kesäkuussa 2021 etä-toteutuksena Teams-sovelluksen avulla. Haastattelut litteroitiin tekstitiedostoiksi ja ano-nymisoitiin. Haastattelut kestivät tunnista puoleentoista tuntia. Haastattelukysymysrunko löytyy liitteestä 2.

Aineistot litteroitiin ja anonymisoitiin, minkä jälkeen aineisto eli ammattioppilaitosten, ammatillisen erityisoppilaitoksen sekä ammattikorkeakoulujen litteroidut haastattelut, teemoiteltiin aineistolähtöisesti Atlas.ti -ohjelmiston avulla koodeihin. Koodeja syntyi 152. Toisen asteen oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen haastattelut koodattiin erillisissä kokonaisuuksissa. Sen jälkeen koodit yhdistettiin, jotta saatiin karsittua päällekkäisyyttä ja tehtyä johdonmukaisempia ryhmiä. Näin muodostui 42 kategoriaa. Kategoriat on lueteltu liitteessä 4.

Kuten TE-palveluiden haastatteluissa, myös oppilaitosten haastatteluista muodostetut kategoriat kattavat fokusryhmähaastattelun kysymysrungossa olleet teemat sekä teemat, jotka nousivat eri haastatteluissa esiin, vaikka niistä ei olisi ollut suoraa kysymystä. Kategorioihin kuuluvat litteroitujen aineistojen osat analysoitiin ja niistä tunnistettiin hakuvelvoitteeseen liittyviä käytäntöjä, jaettuja näkemyksiä sekä toisistaan poikkeavia näkemyksiä haastattelujen sisällä sekä eri haastattelujen välillä.

Haastatteluihin osallistuneiden oppilaitokset sijaitsivat kaupunkimaisessa kunnassa Pohjois-Pohjanmaalla, kaupunkimaisessa kunnassa Uudellamaalla, kaupunkimaisessa kunnassa Pirkanmaalla sekä kaupunkimaisessa kunnassa Etelä-Savossa. Yhden oppilaitoksen toiminta ylitti maakuntarajat.

4.2 Hakuvelvoitteen vaikutus oppilaitoksiin

Hakuvelvoitteen vaikutusta oppilaitoksiin tarkasteltiin oppilaitosten käytäntöjen sekä oppilaitoksille koulutukseen hakuvelvoitteesta aiheutuvan kuormituksen näkökulmasta.

Hakuvelvoitteen vaikutus oppilaitosten käytäntöihin

Tutkimukseen valittiin toisen asteen ammatillisia oppilaitoksia sekä ammattikorkeakouluja, sillä ennen vuoden 2013 lakiuudistusta kahden kolmesta hakukohteesta oli oltava ammatillisia koulutuksia. Uudistuksessa hakuvelvoitteen kriteereitä lievennettiin siten, että oli haettava enää kahteen tutkintoon johtavaan koulutukseen. Kriteerit eivät ole uudistuksen jälkeen myöskään velvoittaneet hakemaan nimenomaan ammatilliseen koulutukseen, vaan velvoitteen on voinut täyttää hakemalla myös korkeakouluihin.

Oppilaitosten haastatteluissa kysyttiin, onko hakuvelvoitteella ollut vaikutusta oppilaitosten toimintaan ja käytäntöihin. Oppilaitosten työntekijöiden mukaan velvoitteella ei ole ollut vuodesta 2013 voimassa olleen lainsäädännön puitteissa merkittävää vaikutusta oppilaitosten toimintaan tai hakuprosesseihin. Osa haastateltavista kuvasi, että hakuvelvoite on vaikuttanut siihen, että oppilaitoksen järjestämien työvoimakoulutusten määrä on jonkin verran lisätty. Hakumarkkinointia myös kohdennetaan tarkemmin tietyille

ryhmille. Yhdessä haastattelussa tuotiin esiin ristiriita siitä, että koulutukseen hakeutumisesta markkinoidaan usein tutkinnon osan suorittamisen mahdollisuudella, vaikka ne eivät riitä täyttämään velvoitetta.

Kuormitus oppilaitoksille

Ammattikorkeakouluista oli vaikea saada haastateltavia tähän tutkimukseen, sillä hakuvelvoitteen ei koettu näkyvän ammattikorkeakouluissa. Kahden toteutuneen haastattelun sekä haastatteluista kieltäytymistä perustelevien viestien perusteella vuoden 2013 hakuvelvoiteuudistus on vähentänyt ammattikorkeakouluihin kohdistuvaa kuormaa ja painetta merkittävästi. Ammattikorkeakoulujen toimintaan ovat vaikuttaneet hakuvelvoitetta enemmän oppilasvalinnan uudistukset, kuten ensikertalaiskiintiö sekä oppilasvalintaa suoraviivaistanut sähköinen todistusarvosanoja painottava oppilasvalinta. Pääsykoevalinnan sähköistyminen ja todistusvalinnan korostuminen ovat johtaneet siihen, että on lähes mahdotonta tietää, millaisilla motivaatioilla hakijat ovat hakeneet opiskelemaan. Myöskään hakuvelvoitteeseen liittyviä tiedusteluja ei haastattelujen perusteella tule ammattikorkeakoulujen hakutoimistoihin samalla tavalla kuin ennen vuoden 2013 uudistusta.

Hakuvelvoitteen aiheuttama kuormitus toisen asteen ammatillisille oppilaitoksille, ja ammatilliselle erityisoppilaitokselle sekä ammattikorkeakouluille eroaa haastattelujen perusteella toisistaan. Ammattikorkeakoulujen sijaan kuormitusta kohdistuu toisen asteen ammatillisiin oppilaitoksiin. Keskeisimmät kuormitusta lisäävät tekijät ammatillisille oppilaitoksille olivat ylimääräinen työ hakuvaiheessa, opiskelijan motivaation puute aloite- tuissa opinnoissa sekä opiskelijan terveyteen, mielenterveyteen tai päihteidenkäyttöön liittyvät ongelmat, jotka vaikeuttavat opiskelua ja joiden kanssa tukeminen jää oppilaitoksen vastuulle. Hakuvelvoitteeseen yhdistettäviä hakijamäärien muutoksia haastateltavat eivät sen sijaan tunnustaneet omissa oppilaitoksissaan.

Haastateltavat kuvasivat, kuinka jonkin verran haetaan aloille, joihin opiskelijalla ei ole edellytyksiä päästä joko opiskelumenestyksen tai haettavan alan vaatimusten perusteella. Lisäksi ammatilliseen erityisoppilaitokseen haetaan jonkin verran ilman vaativan erityisen tuen perustetta. Kaikki haastatellut tunnustivat, että osa opiskelijaksi hakevista hakee vailla motivaatiota suorittaa opintoja loppuun. Erityisesti tällaisia hakijoita on haastateltavien mukaan yli 20-vuotiaissa. Hakeminen ilman alaan liittyvää motivaatiota näkyy erityisesti aloilla, joiden opiskelijavalintaprosessiin kuuluu pääsykoe tai haastattelu.

Aina ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, milloin hakija hakee aloille, joille hänellä ei ole edellytystä tai vain velvoitteen vuoksi. Epärealististen hakujen taustalla voivat vaikuttaa terveydelliset tai kulttuuriset syyt tai se, ettei tunnisteta opiskeltavaan alaan liittyviä realiteetteja. Nuorelle ei välttämättä ole selvää, että työssä vaaditaan hyvää fyysistä kuntoa, käsitellään allergikolle terveysriskin muodostavia kemikaaleja tai vaaditaan käyttämään määriteltyjä

työvaatteita. Ammatillisessa erityisoppilaitoksessa työskentelevät haastateltavat kuvasivat, että sijoitetut tai muutoin lastensuojelutaustaiset nuoret hakevat usein sosiaalityöntekijän ohjaamana, jolloin motivaatiota haettavaan alaan ei välttämättä ole.

Pelkän hakuvelvoitteen takia hakeminen kuormittaa erityisesti aloja, joiden pääsykokeen osana on haastattelu. Erityisesti jatkuvaan hakuun liittyen hakijat olivat jättäneet opiskelijavalintahaastatteluja väliin, antaneet vääriä yhteystietoja ja jättäneet vastaamatta yhteydenottoihin. Lisäksi saman hakijan voi haastatella useampi opettaja samasta oppilaitoksesta, jolloin kuormitus moninkertaistuu. Jos opiskelijaksi valitaan hakeneita, joilla ei ole motivaatiota suorittaa opintoja, voi kuormitusta tulla hakuvaiheen lisäksi myös opintojen keskeytyksistä. Uudenlaisen keskeytyksiin liittyvän kuormituksen voi tuoda ammatillisen koulutuksen reformi, jossa oppilaitosten rahoitus on tiukemmin sidottu opiskelevien opiskelijoiden sekä tutkinnon osien ja suoritettujen tutkintojen määrään. Tällöin keskeyttäneet opiskelijat vaikuttavat suoraan oppilaitoksen rahoitukseen.

Kuormitusta oppilaitoksille tuottavat myös opiskelijat, jotka ovat kirjoilla oppilaitoksessa, mutta eivät edistä opintojaan. Opinnot aloittaneen opiskelijan motivaation puute voi vaikuttaa kielteisesti opiskelijaryhmän dynamiikkaan sekä kuluttaa opettajan ja muun henkilökunnan työaikaa tavalla, joka on pois opetuksesta. Joskus hakijan taloudellisena motivaattorina on voinut toimia opintolainan nostaminen ilman tarkoitusta edistää opintoja. Näissä tilanteissa koulu voi joutua erottamaan opiskelijan, mikä puolestaan kuormittaa oppilaitoksia. Haastateltavat kuitenkin painottivat haastatteluissa, että keskeytyksiä ja poissaoloja tulee joka tapauksessa, eivätkä kyseessä ole pelkästään hakuvelvoitteeseen tai muuhun etuus- tai tukijärjestelmään liittyvät syyt.

Huomattava nimenoman toisen asteen ammatillisten oppilaitosten haastatteluissa esiin noussut kuormitustekijä oli niin sanottu heikko koulukuntoisuus. Opiskelijaksi on ohjattu henkilöitä, joilla ei terveys-, mielenterveys- tai päihdeongelmien vuoksi ole edellytyksiä sitoutua opiskeluun, ja jotka tarvitsisivat vahvempaa tukea sosiaali- ja terveyspalveluiden piiristä. Tällaisissa tilanteissa opiskelupaikkaa ammattioppilaitoksessa kuvattiin kuntouttavana paikkana, vaikka haastateltavien mukaan opiskelu ja sen piirissä tapahtuva tukeminen eivät voi korvata kuntoutusta tai esimerkiksi päihde- tai mielenterveyspalveluita. Haastateltavien mukaan tilannetta pahentaa se, ettei ammatillisten erityisoppilaitosten opiskelupaikkoja ole tarpeeksi. Vuonna 2021 voimaan tulleen oppivelvollisuuden laajentamisen pelätään pahentavan ongelmaa, jossa nuoria ohjataan opiskelemaan sen sijaan, että heitä ohjattaisiin muihin tukipalveluihin, kuten kuntoutuksen piiriin. Osa haastateltavista pelkäsi, että kun nuorella on opiskelupaikka, kunnalla ei ajatella olevan samanlaista painetta vastata nuoren tukipalveluista.

4.3 Vastuu hakuvelvoitteesta tiedottamisesta

Varsinkin TE-palveluiden näkökulmasta hakuvelvoitteen tiedottamisvastuu on oppilaitoksilla, sillä oppilaitokset kohtaavat suuren osuuden nuorista ennen opiskelupaikkojen hakuaikojen alkamista. Lisäksi opinto-ohjaus kuuluu osaksi opintoja sekä peruskoulussa että toisella asteella.

Hakuvelvoitteesta tiedottamiseen oppilaitoksissa liittyy kuitenkin haasteita. Oppilaitosten henkilökunnan tieto hakuvelvoitteesta voi vaihdella. Oppilaitosten henkilökunta ei myöskään koe voivansa kertoa työvoimapolitiisiin velvoitteisiin liittyvistä asioista kuin yleisellä tasolla. Yksilöllisemmän ja harkintaa vaativan neuvonnan katsotaan kuuluvan hakuvelvoitetun ja TE-palveluiden välille.

Viime vuosina oppilasvalintojen uudistukset ja ammatillisen koulutuksen reformi ovat lisänneet oppilaitosten henkilökunnan kuormitusta ja huomioitavien asioiden määrää. Samalla hakuvelvoitteeseen perehtymiselle ja siitä tiedottamiselle on voinut jäädä aiempaa vähemmän resursseja. Vastaavasti ammatillisen koulutuksen reformin myötä ammatillisille oppilaitoksille on tullut aiempaa suurempi velvollisuus järjestää opiskelijoille ohjausta, mikä voi lisätä mahdollisuuksia nostaa esiin myös työvoimapolitiisiin velvoitteisiin liittyviä asioita.

Ahon ym. vuonna 2012 julkaistussa koulutukseen hakuvelvoitetta arvioivassa selvityksessä esitettiin, että hakuvelvoitteeseen ja opiskelijavalintoihin liittyvää neuvontaa ja ohjausta tulisi tehdä työvoimapalveluiden ja oppilaitosten yhteistyönä. Tätä tutkimusta tehdessä nousi kuitenkin esiin, että monissa kunnissa TE-palveluiden oppilaitoksille tarjottavia tukipalveluita, kuten koulukiertueita ja opinto-ohjaajille suunnattua koulutusta, on vähennetty. Yhteistyön lisäämiseen uudestaan suhtauduttiin oppilaitosten työntekijöiden haastatteluissa erittäin myönteisesti.

4.4 Opiskeluun kiinnittyminen

Oppilaitosten haastatteluissa tehtiin ero koulutukseen hakemisen ja opiskeluun kiinnittymisen välille. Varsinkin toisen asteen ammatillisten oppilaitosten työntekijät painottivat, että koulutukseen hakeminen tai edes opintojen aloittaminen ei vielä tarkoita sitä, että opiskelut etenisivät tai johtaisivat suoritettavaan tutkintoon. Tutkinnon suorittamista pidettiin epätodennäköisenä, jos hakijalla ei ole motivaatiota tai riittäviä edellytyksiä opiskelemiseen.

4.4.1 Opintojen aloittaminen

Haastatteluissa tehtiin ero hakemisen, opiskelupaikan vastaanottamisen ja opintojen edistämisen välille. Varsinkin ammatillisissa oppilaitoksissa nähtiin, että opiskelupaikkoja saatetaan hakuvelvoitteen vuoksi ottaa vastaan, vaikka omasta alasta ei olla varmoja. Opiskelupaikan vastaanottamisen ei vielä katsottu kuitenkaan tarkoittavan sitä, että opintoja aiotaan myös edistää. Motivaatio edistää opintoja nousi erityisen oleelliseksi kysymykseksi silloin, kun opiskelupaikkoja on tarjolla enemmän kuin hakijoita, eikä opiskelupaikoista tule karsintaa.

Ammattikorkeakouluissa työskentelevät haastateltavat arvioivat, että silloin kun pääsykoekiden merkitys oli suurempi, moni vain hakuvelvoitteen vuoksi hakenut karsiutui jo pääsykoevaiheessa. Todistusvalinnan ja sähköisen haun myötä opiskelijavalinta on enenevässä määrin automatisoitunut, eivätkä ammattikorkeakoulujen työntekijät katso, että heillä olisi edellytyksiä tai edes tarvetta kartoittaa, millaisilla motivaatioilla aloittavat opiskelijat ovat tulleet sisään. Siksi ammattikorkeakoulujen haastatteluissa ei osattu myöskään arvioida, tuoko hakuvelvoite koulutusjärjestelmään opiskelijoita, joilla ei ole aikomusta suorittaa opintojaan loppuun.

Ammatillisten oppilaitosten työntekijät kertoivat, että osa opiskelupaikan saaneista jättää aloittamatta saadun koulutuksen, kun he kuulevat, ettei opiskelu työttömyysetuudella ole mahdollista. Haastatteluissa ei selvinnyt, ovatko paikan vastaanottamatta jättäneet yli 25-vuotiaita vai nuorempia, jotka ovat tienneet, ettei heillä ole mahdollista työttömyysetuudella opiskeluun.

Todistusvalinnan painottuminen ei kaikkien ammatillisissa oppilaitoksissa työskentelevien mukaan välttämättä tue opintoihin kiinnittymistä. Esimerkiksi IT-alan kohdalla nähtiin, että alalle soveltuvuudesta kertovat paremmin muut asiat kuin todistuksen arvosanat. Siksi vahvan todistusvalinnan nähtiin muodostavan esteitä opintoihin motivoituneille mutta kouluarvosanojen perusteella heikommin pärjänneille opiskelijoille.

4.4.2 Opintojen keskeyttäminen

Kuten TE-palveluiden asiantuntijat, myös oppilaitoksissa työskentelivät arvioivat, että jos motivaatiota tai edellytyksiä opiskeluun tietyllä alalla ei ole, tutkinto keskeytetään usein alkuunsa. Edes taloudellisen pakon ei nähdä välttämättä vaikuttavan keskeyttämiseen, koska nuoret arvioivat opiskelualaan, elämäntilanteeseen tai terveydentilaan liittyvät tekijät usein ensisijaisina perusteina päätöksiä tehdessään. Myös oppilaitoksissa arvioitiin, että nuoret eivät ajattele elämäänsä suhteessa työttömyysetuuksiin vaan suhteessa omiin toiveisiinsa, voimavaroihinsa ja elämäntilanteisiinsa.

Haastateltavat arvioivat, että opintojen keskeyttämisistä tulee aina, ja on vaikea sanoa, milloin niiden taustalla on ollut hakuvelvoite ja se, ettei alun perinkään ole haluttu opiskelamaan aloitettua tutkintoa. Kun opintoja keskeyttävän kanssa käydään läpi keskeytyksen syitä, nuoret eivät näe, että juuri hakuvelvoite olisi vaikuttanut keskeyttämiseen. Tosin haastatellut opinto-ohjaajat totesivat, että he eivät ole itse myöskään kysyneet, onko keskeyttämisen taustalla hakuvelvoitteeseen liittyviä syitä. Kysyimme keskeyttämisen syistä tämän tutkimuksen nuorille suunnatussa verkkokyselyssä. Kyselyn mukaan 18 % (n=45) niistä vastaajista, jotka olivat keskeyttäneet koulutuksen, mainitsivat keskeyttämisen syyksi sen, että he olivat hakeneet koulutukseen vain hakuvelvoitteen vuoksi. Vastaus ei ollut kuitenkaan viiden yleisimmän mainitun keskeyttämisen syyn joukossa.

Maantieteellisellä alueella nähtiin olevan vaikutusta siihen, kuinka todennäköisesti nuorten hakukäyttäytymistä ohjaa tarjonnan rajaama sattumanvaraisuus. Jos alueella on rajattu valikoima koulutustarjontaa eikä hakuvelvoitetulla ole edellytyksiä lähteä opiskelamaan muille paikkakunnille, voi olla suurempi riski hakeutua ”johonkin” koulutukseen, jonka tutkintoja on mahdollista suorittaa lähialueilla. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi lastensuojelun asiakkailta, joita sosiaalityöntekijä ohjaa hakemaan koulutukseen. Ammatillisen erityisoppilaitoksen näkökulmasta aina ei voida suositella hakemista kauas kotoa, jos voimavaroja on muutenkin vähän ja hakijan tukiverkostot ja mahdolliset palvelut ovat tietyllä paikkakunnalla. Tällöin muuttaminen toiselle paikkakunnalle muodostaisi hakijalle sosiaalisen ja taloudellisen riskin. Haastattelussa nostettiin esimerkki, jossa Pohjois-Suomessa asuvan hakuvelvollisen etäisyys asuinkunnan ja sopivan oppilaitoksen välillä voi olla niin pitkä, että matkustettavaa tulisi viikoittain yli 300 kilometriä. Käytännössä opiskelun aloittaminen olisi siis vaatinut hakijalta muuttamista toiselle paikkakunnalle.

Useammassa haastattelussa haastateltavat keskustelivat siitä, milloin keskeyttäminen oikeastaan on kielteinen asia. Ei-toivottuina keskeyttämisinä pidettiin hallitsemattomia tai ”negatiivisia” keskeytyksiä, joissa nuori keskeyttää aloittamansa opinnot vailla suunnitelmaa jatkosta. Sen sijaan keskeytykset, jossa opiskelija ohjautuu toiselle, itselleen sopivammalle alalle ja saa siirtymään tukea, nähtiin myönteisinä. Käytännössä keskeyttämisistä tilastoitaessa eri syistä tapahtuvia tai erilaisille poluille johtavia keskeytyksiä ei tilastoida erikseen. Siksi keskeytyksinä tilastoituvat myös sellaiset keskeytykset, joissa esimerkiksi tullaan osana valmentavaa koulutusta tarkoituksenmukaisesti kokeilemaan jotain alaa osana oman polun etsimistä.

”Tuli sana negatiivinen keskeytys esille. Tässä yhteydessä vaan ajatusleikkinä, niin mä en näe negatiivisena keskeytyksenä sitä jos nyt aatellaan että on hakenut tietylle alalle ja sitten huomaa että tää ei olekaan nyt ehkä ihan sitä mitä mä oon lähteny hakemaan ja lähtee hakemaan yhteistyössä ohjaajien kanssa tai oman opettajan kanssa, että hei mikä se ala vois olla ja siirtyy sinne toiselle tutkintoalalle. Mun mielestä tää ei oo koskaan negatiivista. Mutta näinhän tätä sitten tulkitaan. Jos se keskeyttämisen kautta

menee niin se on negatiivinen jos se polku ei heti jatku yhtämittaa.” (ammattillisen oppilaitoksen työntekijä, fokusryhmähaastattelu 2)

Keskeyttämättä jättäminen voi näyttäytyä oppilaitoksille joskus myös kielteisenä. Kuorimitusta oppilaitoksille aiheuttavat tilanteet, joissa opiskelija on hakenut vain esimerkiksi hakuvelvoitteen tai opintolainan saamisen takia tai niin, että on jatkuvasti sairaslomalla, mutta opiskelija ei keskeytä opintojaan itse. Tällöin oppilaitokset saattavat joutua erottamaan opiskelijan, joka ei edistä opintojaan, mutta pysyy kirjoilla oppilaitoksessa.

4.4.3 Opiskelujen kesto ja tutkinnon suorittaminen

Hakuvelvoitteen ei haastatteluissa katsottu nopeuttavan tutkintojen suorittamista, sillä paineen alla tehtyjen valintojen ei ylipäätään ajateltu nopeuttavan opiskelua. Lisäksi opiskeluaikojen katsottiin ylipäätään pidentyneen ammatillisen reformin myötä, kun myös aikuisopiskelijoiden on ammatillista perustutkintoa suoritettaessa suoritettava kaikille yhteiset tutkinnon osat eli YTOt. Odotuksen siitä, että jokainen suorittaa sekä tutkinnon ammatilliset että kaikille yhteiset osat, nähtiin aiheuttavan haasteita erityisesti niille opiskelijoille, joille teoriapainotteinen opiskelu on haastavaa esimerkiksi oppimisen ongelmien tai kielteisten koulukokemusten vuoksi.

”Ne ketkä siihen opiskeluun kiinnittyy ja sitoutuu tutkinnon suorittamiseen, niin sitten ongelmia voi tulla tai elämäntilantees voi tulla muutoksia, että opinnot venyy. Mutta johtuuko se siitä hakuvelvotteesta niin näkisin et ei. Että on tietysti eri asia ne ketkä hakee vähän randomilla tietämättä mihin hakee. Tai että jos hakee sen hakuvelvoitteen takia. Mutta sit ajattelin että he tuskin sinnittelevät sitä tutkintoa maaliin asti, jos se on ollu se ainoa peruste hakeutua.”

Oppilaitoksissa työskentelevät haastateltavat eivät myöskään ajatelleet, että hakuvelvoite lisäisi oleellisesti tutkintojen suorittamista. Osa haastateltavista näki, että hakuvelvoite saattaa vähentää hieman koulutuksen ulkopuolelle jäämistä, jos ”kitkutellaan koulutuksesta toiseen” 25-vuotiaaksi saakka, mutta hakuvelvoitteen ja tutkintojen suorittamisen välistä yhteyttä laajassa mittakaavassa ei nähnyt kukaan haastatelluista.

Suhtautuminen tutkintoihin jakoi ylipäätään haastateltavien näkemyksiä. Osa haastateltavista näki, että tutkinnon suorittaminen parantaa ihmisten valmiuksia työmarkkinoilla, sillä esimerkiksi monella alalla tutkinto on vakituisen työpaikan saamisen edellytys. Kesken jääneiden tutkintojen tai tutkinnon osien nähtiin olevan riski, joka voisi johtaa väliinputoamiseen työelämässä. Toisaalta haastatteluissa oltiin kriittisiä yhteiskunnan ja työmarkkinoiden tutkintokeskeisyyttä kohtaan. Tutkintojen vaatimusta pidettiin liian jäykkänä, ja moni arvioi, että tulevaisuudessa osaamisen merkitys ylittää tutkinnon merkityksen. Esimerkiksi

nostettiin muun muassa oppilaitos, joka tarjoaa ohjelmointikoulutusta mutta ei tutkintoa, sekä lisäksi opintoja kehittävän tulevaisuustyön piirissä tehdyt arviot, joista yhdellä haastateltavista oli kokemusta työnsä puolesta. Varsinkin se, että tutkinnon osien eli ammatilliset valmiudet tarjoavan tutkinnon ammatillisen osuuden ei katsota riittävän osaamisen osoittamiseksi, nähtiin ongelmana ja tarpeettomana jäykkyytenä sekä opiskelijoiden että yhteiskunnan vaatimusten näkökulmasta.

Nekin haastateltavat, jotka nostivat esiin tutkintojen merkitystä, toivoivat hakuveloitteen tunnistavan nykyistä paremmin yksilölliset opiskelupolut. Haastateltavat korostivat nuoren aktiivisuuden merkitystä, ei niinkään tutkintokoulutusta hakuveloitteen täyttämiseksi. He pitivät Valma-opintoja (tulevat Tuva-opinnot, OKM 2021) ja suoritettuja tutkintoja osia aktiivisuutena, joilla opiskelijat osoittavat pyrkivänsä kohti koulutus- tai työelämäpolkuja. Valmentavien koulutusten nähtiin joissain tilanteissa olevan nuoren kannalta paremmin opiskelun edellytyksiä tukevia vaihtoehtoja kuin suoraan tutkintoon siirtymisen. Haastateltavien mukaan hakuvelvoite pitäisi voida korvata tällaisilla vaihtoehtoisilla opintopoluilla nykyistä joustavammin.

4.5 Ohjaus oppilaitosten näkökulmasta

Haastateltavien mukaan ohjausta tehdään oppilaitoksissa opiskelijalähtöisesti, eivätkä hakuvelvoite tai muut ulkoiset seikat vaikuta annettavaan ohjaukseen.

”[k]aikkia pyritään ohjaamaan, kaikkia pyritään kannustamaan tietysti sen tutkinnon suorittamiseen. Sehän on se syy miksi tätä työtä tehdään, että opiskelijat etenisi opinnoissa ja valmistuis. Ja sitten vielä pysyisivät työelämässä ja viihtyisivät siinä ammatissa minkä on valinnu. Mut en valitettavasti osaa tohon sillä tavalla että miten hakuvelvoite vaikuttanut esim. mun työhön opinto-ohjaajana. Niin, no osaan sanoa ei ole vaikuttanut.” (ammatillisen oppilaitoksen työntekijä, fokusryhmähaastattelu 1)

Eryteisesti ammatillisissa erityisoppilaitoksissa nähtiin, että jotta opintoihin kiinnittymistä voidaan tukea ohjauksen keinoin, ohjauksen pitäisi alkaa jo yläasteen seitsemännellä tai kahdeksannella luokalla. Myös ammatilliset erityisoppilaitokset voisivat esittäytyä ja ohjauksessa tulisi tuoda esiin myös mahdollisuus vaativaan erityiseen tukeen. Jos opiskelija on jo hakenut vain veloitteen vuoksi tai jättänyt hakematta, ollaan oikea-aikaisuuden näkökulmasta myöhässä.

Aikuisten perusopetuksessa tai valmentavien koulutusten parissa työskentelevät kertoivat hakuveloitteesta ohjaustyössään. Muutoin hakuveloitteeseen liittyvän ohjauksen katsottiin haastatteluissa kuuluvan tutkinnon aloittamista edeltävään aikaan. Kun tutkinto on aloitettu, haastateltavien mukaan ei ole enää merkitystä, millaisista syistä opintoihin on

hakeuduttu. Sen, että ylipäätään aloitetaan itselle sopimattomia opintoja, haastateltavat paikantavat peruskoulun opinto-ohjaukseen. Peruskoulussa tarjottavan opinto-ohjauksen perusteena saattaa olla haastateltavien mukaan pinnallinen käsitys siitä, mikä ohjattavaa vaikuttaa vapaa-ajalla kiinnostavan sen sijaan, että ohjattavat paneutuisivat kattavammin eri alavaihtoehtoihin ja niin vaatimuksiin.

”Valitettavasti itse olen törmännyt siihen, että opiskelijat puhunu että ensimmäinen mitä on, että jaa sä viihdyt tietokoneella joka tarkoittaa nyt 8–9-luokkalaisella pelaamista, niin opinto-ohjaaja ohjaa että haappa sinne sitte viestintätekniikkaa opiskelee ku sä tykkäät tietokoneista.” (ammattillisen oppilaitoksen työntekijä, fokusryhmähaastattelu 1)

Ammatillisten oppilaitosten antamassa ohjauksessa korostui se, että nuorta yritetään tukea tutkinnon suorittamisessa tai jos ei näytä mahdolliselta, vaihtoehtoisen polun löytämisessä. Tällöin ohjauksen tavoitteena on pikemminkin uuden suunnan etsiminen ja koulutusalan vaihtaminen. Uudelle, itselle sopivammalle alalle siirtymistä ei haastatteluissa pidetty negatiivisena keskeytyksenä vaan vaiheena, joka tukee sitovampien päätösten tekemistä. Keskeyttämiä ei ajateltu voivan välttää, jos opiskelijoilla ei ole edellytyksiä tai motivaatiota opintojen suorittamiseen.

Ohjauksen suunta on usein eteenpäin katsovaa: sen sijaan, että pohdittaisiin syitä mahdollisesti virheelliseksi osoittautuneen alavalinnan taustalla, keskitytään etsimään uutta suuntaa koulutuspolulla. Silloinkaan, kun hakemisen motivaatioista kysytään, eivät nuoret haastateltavien mukaan tuo esiin sitä, jos ovat hakeutuneet opiskelemaan vain hakuvelvoitteen takia.

”[j]os jollakin opinnot tökkii tai ei ole motivaatiota, niin varmaan harvoin tulee keskustelussa esille, että no sä olet hakenut tänne vaan tän takia, kun tää on hakuvelvoite niin etitäänkö uusi polku. Vai yleisesti okei että nyt opinnot ei etene tai ei oo motivaatiot, niin ei siinä ruveta ehkä ruotimaan mistä se johtuu.” (ammattillisen oppilaitoksen työntekijä, fokusryhmähaastattelu 1)

Ammatillisten tutkinnon osien merkitys suhteessa koulutukseen hakuvelvoitteeseen mietitytti haastateltavia. Osassa ammatillisten oppilaitosten haastatteluista nostettiin esiin, että tutkinnon ammatilliset osat ovat mahdollisuus tukea sitä, että nuoret saavat ylipäätään jotain koulutusta. Lisäksi näillä nähdään arvo työelämän tarpeisiin vastaajana. Ensimmäisessä tuetaan kuitenkin kokonaisen tutkinnon suorittamista. Kuitenkaan tutkinnon osat eivät nykyinsäädännön mukaan täytä hakuvelvoitetta, mikä voi tuottaa ohjaukseen ristiriitaisuutta.

Sekä ohjausta antavien ammattilaisten että ohjausta saavien nuorten päämäärä on, että opintojen jälkeen suunataan työelämään tai jatkokoulutustautumaan. Siksi TE-palveluihin

liittyviä kysymyksiä, kuten hakuvelvoitteen vaatimuksia, ei välttämättä käsitellä opinnoissa, vaikka suoritettuna olisi tutkinnon osa. Hakuvelvoitetta ei myöskään pidetty kaikissa oppilaitosten haastatteluissa niin tuttuna, että siitä välttämättä olisi mielellään neuvottu, vaan opiskelija ohjattiin mieluummin TE-palveluihin tai Kelaan saamaan hakuvelvoitteeseen liittyvää ohjausta.

Ammatillisen koulutuksen reformi on paitsi velvoittanut ammatilliset oppilaitokset tarjoamaan aiempaa kattavammin ohjausta, myös lisännyt haastateltavien mukaan ohjauksen tarvetta.

Moniammatillinen yhteistyö ohjauksessa oppilaitosten ja Ohjaamojen tai etsivän nuorisotyön kanssa on näyttäytynyt toimivana. Samalla on tunnistettu, että Ohjaamoissa on enemmän asiakkaita juuri ennen kevään hakua. Myös kuntakokeiluiden toivotaan tuovan henkilökohtaisuutta ohjaukseen.

4.6 Koulutusuudistukset

TE-toimistojen työntekijöiden lailla koulutusuudistukset olivat keskeinen teema oppilaitosten haastatteluissa. Oppilaitoksia koskevat viime vuosien uudistukset ovat ammatillisen koulutuksen reformi, todistusvalinta ja ensikertalaiskiintiöt sekä oppivelvollisuuden laaentaminen. Oppilaitosten haastatteluissa kysyttiin ensisijaisesti koulutukseen hakuvelvoitteesta ja lisäksi toisen asteen oppilaitoksilta ammatillisen koulutuksen reformista, mutta haastateltavat nostivat esiin myös opiskelijavalintauudistuksiin ja oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyviä teemoja. Hakuvelvoitteen mahdollisia vaikutuksia oli usein vaikea erottaa koulutusuudistuksen vaikutuksista. Uudistusten vaikutus oppilaitosten toimintaan näyttöä monien haastateltavien mukaan suurempana kuin hakuvelvoitteen vaikutus.

Todistusvalinta ja ensikertalaiskiintiö

Sekä ammatillisten oppilaitosten että ammattikorkeakoulujen haastatteluissa nostettiin esiin, että varsinkin vuoden 2013 hakuvelvoiteuudistuksen jälkeen voimaan tulleilla opiskelijavalintauudistuksilla on ollut hakuvelvoitetta suurempi vaikutus oppilaitoksiin. Ammattikorkeakouluille suuri merkitys hakuvelvoitteen vaikutuksen vähenemisellä on ollut sähköiseen opiskelijavalintaan siirtymisellä sekä todistusvalinnan painottumisella. Molemmat uudistukset ovat vähentäneet ammattikorkeakoulujen opiskelijavalintoihin liittyvää kuormitusta. Haastateltujen työntekijöiden mukaan onkin mahdollista, että todistusvalinta voi tuoda ammattikorkeakouluihin opiskelijoita, jotka saavat opiskelupaikan vahingossa, jos he eivät ole ajatelleet, että pisteet riittäisivät. Käytännössä hakuvelvoitteen mahdollista vaikutusta ei kuitenkaan voi enää juurikaan erottaa.

Ammatillisissa oppilaitoksissa peruskoulun tai lukion päättötodistukseen perustuva todistusvalinta näyttäytyy haastateltavien mukaan motivaation häivyttäjänä. Haastatteluissa kuvattiin, kuinka esimerkiksi tietotekniikka-alalle motivoituneimmat eivät välttämättä ole olleet parhaita todistusten perusteella, ja osa motivoituneista ja alalle sopivista nuorista ei sen vuoksi pääse aloittamaan toivomiaan opintoja. Toisaalta oppilaitoksissa, joissa aloituspaikkoja on paljon tarjolla, ei kaikkia aloituspaikkoja saada välttämättä täytettyä, jos hakijat eivät täytä opiskeluun vaadittavaa osaamistasoa. Koska opiskelijoiden on täytettävä opiskelualan vaatimat vähimmäiskriteerit voidakseen aloittaa opinnot, ei kaikkia opiskelupaikkoja välttämättä saada täytettyä. Vajaat opiskelijaryhmät puolestaan voivat aiheuttaa haasteita suhteessa ammatillisten oppilaitosten rahoitukseen, joka ammatillisen koulutuksen reformin myötä sidottiin vahvemmin opiskelijavuosiin ja suoritettuihin tutkintoihin.

Ammattikorkeakoulujen haastattelussa myös ensikertalaiskiintiötä kuvattiin hakuvelvoitetta merkittävämmäksi opiskelijoiden päätöksentekoa ohjaavaksi uudistukseksi. Ensikertalaiskiintiön ohjaavaa vaikutusta ei kuitenkaan pidetty myönteisenä, vaan uudistuksen nähtiin rajoittavan opiskelupaikan vastaanottamista ja hidastavan opiskelujen aloittamista. Ammattikorkeakoulut yrittävät vastata ensikertalaiskiintiöön luomalla siirtymäväyliä eri opintoalojen välillä, mutta ammattikorkeakoulusta yliopistoon siirtymistä haastateltavat pitivät ensikertalaiskiintiömallin aikana hyvin hankalana. Kehitysehdotuksena haastateltavat esittivät ensikertalaiskiintiön kiintiöiden päivittämistä pikemminkin kuin hakuvelvoitteen muuttamista: ”– se mitä ois tarpeen muuttaa olisi mieluumminkin tää kiintiöpolitiikka kuin tää velvoite –”

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Oppivelvollisuuden laajentaminen 18 ikävuoteen astui voimaan 1.8.2021. Amatillisissa oppilaitoksissa oppivelvollisuuden laajentaminen huolestutti haastatteluissa aikana enemmän kuin hakuvelvoite työvoimapolitiittisena toimena. Toisen asteen ammatillisten oppilaitosten ja ammatillisen erityisoppilaitoksen työntekijät arvioivat, että oppivelvollisuuden laajenemisen käytännön toteutus ja siihen liittyvä epätietoisuus huolestuttaa sekä oppilaitosten työntekijöitä että oppivelvollisuusikäisten nuorten huoltajia.

Oppivelvollisuuden noston arveltiin johtavan vaativan erityisen tuen tarvitsijoiden määrän kasvuun. Lisäksi se, että haetaan ”vain jotain” yleistyy. Oppilaitoksissa työskentelevät peräänkuuluttavat yhteistyötä koulun ja terveyden- ja mielenterveyspalvelujen välillä. Tällä hetkellä haastateltavat kokevat, että tiedonkulku terveyden ja mielenterveyden hoidon välillä on haastavaa, mikä vähentää keinoja tukea opiskelijoita. Erityisen huolissaan oppivelvollisuuden laajentamisen käytännön toteutuksesta oltiin ammatillisen erityisoppilaitoksen haastattelussa. Haastateltavat pohtivat, onko ammatillisissa erityisoppilaitoksissa tulevaisuudessa mahdollista tarjota lainkaan tutkintoon johtavaa koulutusta, jos valmentavan koulutuksen tarve kasvaa huomattavasti.

”Ei meidän paikat riitä, se on ihan varma. Koska tällä hetkellä yleisellä puolella on meidän opiskelijoita vaikka kuinka paljon. Ja nyt sitten me vastataan vaativan erityisen tuen tarpeeseen. Pystytäänkö me järjestää jatkossa myös tutkintokoulutusta, tää on mun huoli. Työhön ja itsenäiseen elämään, tää valmentava koulutus on ilman muuta meidän tehtävä, mutta riittääkö meillä sitten myös tulevaisuuden TUPA:an ja sitten tutkintoihin. (ammattillisen erityisoppilaitoksen työntekijä, fokusryhmähaastattelu 4)

Ammatillisessa erityisoppilaitoksessa työskentelevillä haastateltavilla oli lisäksi huoli siitä, siirtävätkö kunnat vastuun nuoren asioista oppilaitoksille silloinkin, kun opiskelija on vaativan ja monialaisen tuen tarpeessa.

”Kyllä siinä kohtaa pitää miettiä, kun selität koko ajan että on tavoitteellista toimintaa ja nuoren etu edellä mennään. Ei se että kotikunta saa kolmeksi vuodeksi ajatellaan että työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus kolme vuotta ja hän on silloin [oppilaitoksessa] säilössä.” (ammattillisen erityisoppilaitoksen työntekijä, fokusryhmähaastattelu 4)

Ammatillisissa erityisoppilaitoksissa työskentelevät haastateltavat pohtivat myös sitä, miten opiskelijan elämä saadaan järjestettyä silloin, jos opiskelupaikka saadaan tai osoitetaan kaukaa kotoa. Lisäksi huolta aiheutti työpajatoimintaan osallistumisen mahdollisuuksien kapeneminen. Työpajatoiminnan nähtiin vahvistavan pelkän peruskoulun suorittaneiden nuorten osaamista ja tarjoavan kiinnittymiskohtia, joiden avulla elämässä voi päästä eteenpäin. Yksi haastateltavista pohti, tullaanko työpajatoimintaan osallistuminen rajamaan pois oppivelvollisilta tai onko oppivelvollisen oltava ensin kirjoilla oppilaitoksessa, jotta työpajatoimintaan osallistumien on mahdollista.

Ammatillisen koulutuksen reformi ja jatkuva haku

Ammatillisen koulutuksen reformi on vaikuttanut ammatillisissa oppilaitoksissa työskentelevien haastateltujen mukaan laajasti oppilaitosten arkeen. Keskeisenä muutoksena tuotiin esiin opiskeluaikojen pidentyminen, jonka nähtiin johtuvan siitä, että yhteiset tutkimuksen osat eli YTOt koskevat reformin myötä myös aikuisopiskelijoita heidän suorittaessaan ammatillista perustutkintoa. Reformin myötä myös haku- ja uraohjaus kuuluvat vahvemmin oppilaitosten tehtäviin. Osa oppilaitoksen rahoituksesta on sidottu vaikuttavuuteen eli siihen, miten opiskelija työllistyy tai kiinnittyy jatko-opintoihin. Reformi tuomat rahoitusmuutokset ovat vaikuttaneet ammatillisten oppilaitosten arkeen myös lisäämällä painetta pitää opiskelijaryhmät täytenä. Osassa oppilaitoksista otetaan uusia opiskelijaryhmiä tai yksittäisiä opiskelijoita sisään myös kesken vuoden.

Osana reformia ammatillisissa oppilaitoksissa otettiin käyttöön jatkuva haku vuonna 2018. Jatkuvalla haulla tarkoitetaan opiskelijavalinnan ja opiskelujen aloittamisen mallia,

jossa opintoja voi aloittaa ympäri vuoden eikä ainoastaan syys- tai kevätlukukauden alussa. Jatkuva haku on tarkoitettu erityisesti hakijoille, joilla on jo ammatillinen tutkinto tai korkeakoulututkinto. Yhteishaussa ammatillisiin oppilaitoksiin hakevat peruskoulun tai lukion oppimäärän suorittaneet hakijat. He voivat kuitenkin hakea myös jatkuvassa haussa, vaikka se ei olekaan heidän ensisijainen hakuväylänsä. Jatkuvassa haussa koulutuksen järjestäjä päättää opiskelijaksi ottamisesta. Keskeistä valinnoissa on yhdenvertaisuus, mutta haun pisteytys voi suosia hakijoita, joille on jo kertynyt koulutus- ja työkokemusta. Oppilaitokset voivat itse päättää, mitkä koulutusohjelmat ovat jatkuvan haun piirissä. Lisäksi jatkuvalla haululla voidaan täyttää opiskelupaikkoja, jotka ovat jääneet täyttämättä yhteishaussa.

Koulutukseen hakuvetoitteen näkökulmasta pätee sama jako. Hakuvetoitettujen ensisijaiseksi hakukanavaksi oletetaan yhteishaku. Käytännössä osa vetoitetuista kuitenkin hakee jatkuvassa haussa. Jatkuva haku on ainoa hakemisen kanava niille, joilla on jo jokin tutkinto (Opintopolku.fi, ei pvm.). Jatkuvan haun ja koulutukseen hakuvetoitteen suhde aiheuttaa haastateltujen mukaan hämmennystä ja epäselvyyttä oppilaitoksissa.

Jatkuvan haun ja vetoitteen suhde on selkiytymätön. Jatkuvassa haussa hakeminen täyttää hakuvetoitteen, jos hakija on hakenut kahteen tutkintoon johtavaan koulutukseen, opinnot alkavat 1.9. tai sen jälkeen ja opiskelemaan on haettu 31.8. mennessä. Jos hakija on hakenut jatkuvan haun kautta koulutukseen, jotka alkavat ennen syyslukukauden alkua (1.9.), hakuvetoite ei täyty paitsi siinä vaiheessa, jos jatkuvan haun kautta aloitetut opinnot suorittaa loppuun. Osassa haastatteluista nousikin esiin epäselvyyksiä siitä miten koulutukseen hakuvetoitteen voi täyttää hakemalla opiskelemaan jatkuvan haun kautta.

Oppilaitosten työntekijät pitävät opiskelijoiden kannalta haastavana sitä, että hakuvetoite on sidottu vuodenaikaan ja päivämääriin. Tämän ei nähdä sopivan yhteen jatkuvan haun joustavuutta lisäävään idean kanssa. Erityisesti valmentavia koulutuksia suorittavien opiskelijoiden elämäntilanteessa vuodenaikoihin sidottu hakuvetoite näyttäytyi oppilaitosten työntekijöiden mukaan haastavana.

”Jatkuva haku, huomioiden sen nuoren kohdalta et jos meillä on esimerkiksi nuori aloittanut esimerkiksi tammikuussa Valmalla. Ja sitten olisi pitänyt hakea opintopolkuhaussa eikä ookaan hakenu, ja nyt opinnot päättyy esimerkiksi ensi jouluna. Sitten ei ookaan jatkuvan haun kautta heti hakemassa, niin hän ei ole oikeutettu [työttömyysetuuteen] sitten kun ei oo hakenut opintopolkuhaussa keväällä. Niin se jatkuvan haun huomioiminen, se on kuitenkin meillä aika merkittävä, tällä hetkellä ja tulee mun mielestä lisääntymään. Koska erityisen tuen ja vaativan erityisen tuen opiskelijat, jatkuvan haun kautta se ohjaus on vielä yksilöllisempää kuin tässä opintopolussa. Mä uskon et se näyttäytyy myös tuolla haku- ja neuvontapalveluissa” (ammatillisen erityisoppilaitoksen työntekijä, fokusryhmähaastattelu 4)

Oppilaitosten työntekijät eivät kuitenkaan kannattaneet ajatusta siitä, että hakuvelvoitetta laajennettaisiin jatkuvan haun takia ympärivuotiseksi, sillä jatkuvassa haussa on tarjolla oppilaitoksesta riippuen vain osa tutkinnoista. Toisin sanoen hakuvelvoitetta voisi täydentää jatkuvalla haulla, mutta jatkuvassa haussa hakeminen ei olisi välttämätöntä hakuvelvoitteen täyttämiseksi.

Oppilaitosten ryhmähaastatteluissa nostettiin esiin, kuinka yhteistyötä TE-palveluiden kanssa on vähän, ja opiskelijoita ohjataan ensisijaisesti selvittämään TE-palveluiden piiriin kuuluvat kysymykset TE-toimistoissa. TE-toimistojen haastatteluissa puolestaan nousi esiin, kuinka oppilaitosten ja esimerkiksi opinto-ohjaajien kanssa tehtävää yhteistyötä on monissa kunnissa ajettu alas resurssisyistä. Epäselvyydet jatkuvan haun ja koulutukseen hakuvelvoitteen suhteesta voivat kuitenkin johtaa siihen, että oppilaitoksilla ei ole riittäviä edellytyksiä ohjata hakijoita ja opiskelijoita tavalla, joka olisi opiskelijan ja oppilaitoksen kannalta toivottava ja samalla täyttäisi hakuvelvoitetuille kohdistetut työvoimapolitiittiset vaatimukset.

4.7 Yhteenveto

Hakuvelvoitteen aiheuttama kuormitus ja muutokset oppilaitosten toiminnassa

Vuoden 2013 uudistus on vähentänyt oppilaitoksiin kohdistuvaa kuormitusta. Varsinkin ammattikorkeakouluissa hakuvelvoitteen ei koeta enää aiheuttavan kuormitusta, mutta ensikertalaiskiintiön nähtiin viivästyttävän opintojen aloittamista ja luovan jähmeyttä alan vaihtamisten välille. Sen sijaan toisen asteen ammatillisissa oppilaitoksissa koetaan, että hakuvelvoite lisää kuormitusta sekä hakuvaiheessa että opintojen aloittamisessa. Opiskelijavalintavaiheessa lisätöitä on erityisesti opiskelualoilla, joihin on haastattelu. Ammatilliseen erityisoppilaitokseen saatetaan puolestaan hakea hakuvelvoitteen vuoksi vaikka vaativan erityisen tuen perustetta ei ole. Hakuvelvoitetta merkittävämmiin oppilaitosten toimintaan vaikuttavat viimeaikaiset opiskelijavalintauudistukset sekä ammatillisen koulutuksen reformi. Jatkuva haku on lisännyt uusien opiskelijaryhmien käynnistämistä kesken vuoden, mutta tätä ei yhdistetty haastattelussa koulutukseen hakuvelvoitteeseen.

Hakuvelvoitteen myötä ammatillisiin oppilaitoksiin hakeutuu monialaista tukea tarvitsevia opiskelijoita, jotka eivät ole opiskelukuntoisia. Opiskelu voi olla osa kuntoutumista, mutta oppilaitoksilla ei ole edellytyksiä olla ainut opiskelijaa tukeva taho näissä tilanteissa. Silti tällaisten opiskelijoiden tukemisen katsotaan jäävän liikaa oppilaitosten vastuulle silloinkin, kun tukea tarvittaisiin esimerkiksi terveyden tai mielenterveyden ongelmiin tai päihitteiden käyttöön liittyvien ongelmien ratkaisemiseen. Tällä hetkellä ammatillisessa koulutuksessa voi saada sosiaalista tukea opiskeluhuollon keinoin. Oppimista tuetaan tarjoamalla opiskeluvaihtoehtoja tukevia opintoja ja erityistä tukea. Vaativaa erityistä tukea

(vaikeiden oppimisvaikeuksien, vamman tai sairauden vuoksi) tarjoaa tietyt koulutuksen järjestäjät, joille se on annettu tehtäväksi (ammattilliset erityisoppilaitokset) ja kuusi yleistä oppilaitosta (OPH ei pvm.). Ratkaisuna tilanteeseen, jossa oppilaitoksiin tulee monialaista tukea tarvitsevia oppilaita, toivottiin kuitenkin tiiviimpää yhteistyötä terveydenhuollon, mielenterveyspalveluiden, päihdehuollon, TE-toimistojen ja nuorisotyön kanssa. Muussa tutkimuksessa on nostettu esiin, että oppimisen siirtyminen työpaikoille vaatii ohjausresurssien monipuolistamista (Niemi & Jahnkainen, 2018). Sekä ammattillisten oppilaitosten että ammattillisen erityisoppilaitoksen haastatteluissa nostettiin esiin vaativaa erityistä tukea tarjoavien ammattillisten erityisoppilaitosten opiskelijapaikkojen riittämätön määrä. Tämän takia ammattillisiin oppilaitoksiin hakeutuu opiskelijoita, joiden tukitarpeet ovat laajempia kuin ammattillisten oppilaitosten tarjoama erityinen tuki.

Hakuvelvoite on lisännyt jonkin verran toisen asteen ammattillisten oppilaitosten tarjoamia työvoimakoulutuksia ja ohjannut koulutusmarkkinoinnin kohdentamista, mutta muita merkittäviä vaikutuksia oppilaitosten toimintaan tai hakuprosesseihin ei noussut tutkimuksessa ilmi.

Opintoihin kiinnittyminen, tutkintojen suorittaminen ja koulutuspoliittiset uudistukset

Kuten TE-toimistot, myös oppilaitokset korostivat, että myös muu opintoihin aktiivisuus, kuten tutkinnon osat ja valmentavat koulutukset tulisi olla osa velvoitteen hyväksyttävää suorittamista. Ammattillisten oppilaitosten työntekijät tunnustivat, että työmarkkinat edellyttävät tutkinnon myötä saatua pätevyyttä, mutta velvoitteen täyttämisen mahdollisuuksia tulisi laajentaa.

Hakuvelvoite voi lisätä opintojen aloittamista, mutta ei juurikaan nopeuta tai lisää tutkintojen suorittamista. Ammattilliset näkivät, että tärkeintä on löytää opiskelijoille mahdollisimman hyvin sopiva ala ja yksilöllinen tapa kiinnittyä opintoihin. Sattumanvaraisen, mahdollisesti hakuvelvoitteen motivoiman hakemisen ei nähty johtavan tutkinnon suorittamiseen, vaan pikemminkin lisäävän opintojen keskeyttämisiä. Opintojen edistämässä ja tutkintojen suorittamisessa sisäinen motivaatio nähtiin oleellisempänä kuin ulkoinen pakko tai taloudellisen sanktion uhka. Ratkaisuehdotuksina työntekijät esittivät ohjauksen vahvistamista sekä oppilaitoksissa suoritettavia tutustumisjaksoja tai muita työ- tai koulutuskokeiluja. Lisäksi korostettiin ohjauksen ja tuen oikea-aikaisuutta ja yläkoulussa saadun ohjauksen tärkeyttä. Ammattillisten erityisoppilaitosten näkökulmasta oikea-aikaisessa ohjauksessa on epäonnistuttu, jos opiskelemaan haetaan velvoitettuna. Velvoite hankaloittaa myös siksi, että epämotivoituneet opiskelijat vaikeuttavat myös ryhmädynamiikan muodostumista opiskelualoilla.

Niitä, jotka hakevat opiskelemaan ainoastaan veloitteen vuoksi, nähtiin olevan erityisesti yli 20-vuotiaissa. Toisaalta se, ettei opiskelu työttömyysetuudella ole mahdollista alle 25-vuotiaille, näyttää muodostavan opintojen aloittamisen esteen osalle opiskelupaikkaa hakevista.

Sekä oppilaitoksissa että TE-palveluissa opintojen keskeyttämistä pidettiin tavallisena, jos edellytyksiä tai motivaatiota opiskelemiseen ei ole tai elämäntilanne ei muutoin tue opiskelua. Keskeyttämisiä arveltiin tapahtuvan myös hakuveloitteesta riippumatta. Myöskään oppilaitosten näkökulmasta opintojen keskeyttämistä seuraava työttömyysetuuden karenssi ei siis näyttäyty riittävän vahvana pelotteena, että sen katsottaisiin merkittävästi estävän opintojen keskeyttämistä.

Oppilaitosten työntekijät pitivät sekä yhdenvertaisuuden että oikea-aikaisuuden kannalta haastavana sitä, että abiturienttien on haettava koulutukseen. Myös verkkokyselyyn vastanneet nuoret (luku 5) nostivat avovastauksissaan esiin kokemuksen siitä, että hakuveloite kohtelee lukiolaisia sekä myös aikuislukiolaisia epäoikeudenmukaisesti.

Ammatillisen erityisoppilaitoksen näkökulmasta Suomen pitkät maantieteelliset etäisyydet muodostavat haasteen niiden nuorten kohdalla, jotka tarvitsevat vahvempaa tukea kuin perusmuotoisissa ammatillisissa oppilaitoksissa tarjotaan. Erityisesti vaativaa erityistä tukea tarvitsevan nuoren tilanne voi olla kohtuuton, jos opiskelu edellyttää muuttoa pois kotipaikkakunnalta. Ohjauksen näkökulmasta etäohjaus on haastateltavien mukaan osoittautunut tavaksi tavoittaa nuoria eri puolilta Suomea silloinkin, kun nuorilla itsellään ei ole edellytyksiä matkustaa etsimään tietoa mahdollisista opiskeluvaihtoehdoista. Ehdotuksena maantieteellisten etäisyyksien huomioimiseen ammatillisen erityisoppilaitoksen työntekijät ehdottavat satelliittiopintoja, joissa opiskelijan ei tarvitsisi muuttaa opiskelupaikan perässä, mutta jossa opiskelijan omaan toimintaympäristöön järjestetään etäyhteyksien ja ajoittaisten käyntien avulla mahdollisuus edistää opintoja.

5 Nuorten kokemukset hakuvelvoitteesta

Silja Uusikangas ja Lotta Haikkola

- Nuorten elämäntilanteet ovat moninaisia, ja velvoitteen vaikutukset näyttäytyvät erilaisina eri elämäntilanteissa oleville nuorille.
- Hakuvelvoite näyttää kannustavan varsinkin koulutusorientoituneita nuoria miettimään useampia opiskeluvaihtoehtoja.
- Hakuvelvoitteen haitat näyttävä kasautuvan niille nuorille, joiden koulutus- ja elämänpolut eivät etene suoraviivaisesti tai jotka ovat esimerkiksi kuntoutumassa tai sairaslomalla.
- Hakuvelvoitteen ja muiden koulutuksen ohjauskeinojen, erityisesti ensikertalaiskiintiön, yhteisvaikutus näyttäytyy nuorille ristiriitaisena ja kuormittavana.

5.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset

Tässä luvussa tarkastellaan koulutukseen hakuvelvoitetta nuorten näkökulmasta. Luvussa kuvataan nuorten kokemuksia koulutukseen hakuvelvoitteesta sekä koulutukseen kiinnittymisestä. Aineistoina on käytetty nuorille suunnattua verkkokyselyä sekä Digiraati-verkkokeskustelua. Kyselyn avulla tarkasteltiin nuorten kokemuksia ja näkemyksiä hakuvelvoitteesta ja sen vaikutuksista. Keskeisenä tarkastelun kohteena on ollut lisäksi se, tietävätkö nuoret hakuvelvoitteesta, mistä tietoa velvoitteesta on saatu ja miten nuoret arvioivat velvoitteen vaikuttaneen toimintaansa. Digiraati-keskusteluissa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, miten nuorten uravalintoja sekä koulutukseen hakeutumista on tuettu oppilaitoksissa sekä nuorten käyttämissä palveluissa, kuten TE-palveluissa. Vaikeus sovittaa yhteen hakuvelvoitetta sekä nuorten elämäntilanteiden moninaisuutta on keskeinen TE-toimistojen ja oppilaitosten hakuvelvoitetta koskevaa kritiikkiä, joten tarkastelemme luvussa myös nuorten elämäntilanteiden kirjoa kyselyn taustakysymysten avulla. Lopun yhteenvetoon olemme koonneet tuloksista nousevat keskeiset havainnot.

Osiossa tarkastellaan seuraavia tutkimuskysymyksiä:

- Millaisia kokemuksia eri elämäntilanteissa olevilla nuorilla on hakuvelvoitteesta?
- Miten nuoret ovat saaneet tietoa hakuvelvoitteesta?
- Onko hakuvelvoitteella vaikutusta koulutukseen keskeyttämiseen suhteessa muihin keskeyttämisen syihin?

5.2 Aineisto, menetelmät ja kyselyn rajoitteet

Nuorten kokemuksia ja näkemyksiä hakuvelvoitteesta keräsimme Webropol-alustalla kerätyllä verkkokyselyllä, joka oli saatavilla sekä suomeksi että ruotsiksi. Kysely oli suunnattu 15–29-vuotiaille nuorille ja nuorille aikuisille ja siihen pystyi vastaamaan seitsemän viikon ajan keväällä 2021. Kysely on liitteessä 3. Vastaajia tavoitettiin levittämällä tietoa kyselystä ja kyselyn linkkiä TE-toimistojen, Ohjaamojen, etsivän nuorisotyön, kuntakokeilukuntien, Kelan sekä Nuorisotutkimusverkoston kautta. Kyselyyn tuli määräaikaan mennessä 771 suomen kielistä ja 12 ruotsin kielistä vastausta.

Kyselyssä kysyttiin koulutuksen keskeyttämisestä, TE-toimistossa tai Ohjaamossa asioimisesta, koulutukseen hakuvelvoitteen tuntemuksesta ja tahoista, joista velvoitteesta on saanut tietoa, työttömyysturvaoikeuden menettämisestä sekä hakuvelvoitteen vaikutuksista koulutukseen hakeutumiseen. Avovastauksissa sai kertoa tarkemmin hakuvelvoitteen vaikutuksista sekä omaan että yleisemmin nuorten elämään sekä mahdollisista muutosehdotuksista hakuvelvoitteeseen liittyen.

Kyselyn suunnittelussa huomioitiin vuoden 2012 koulutukseen hakuvelvoitteen tarkoituksenmukaisuutta kartoittavan kyselyn kyselylomakkeita, ja kyselylomakkeeseen pyrittiin nostamaan vastaavia teemoja. Suoraa vertailtavuutta ei voitu tehdä sekä välissä muuttuneen lainsäädännön että paperi- ja verkkolomakkeiden erilaisen teknisen muodon vuoksi.

Tutkimuksen alkuvaiheessa kyselyn toteuttamisen vaihtoehtona oli myös väestöketerikeskuksen otantaan tai TE-toimistojen asiakastietoihin perustuva kysely. Avoimeen, viestinnällisesti kohdennettuun verkkokyselyyn päädyttiin, sillä edustavaan otantaan perustuvilla kyselyillä tavoitetaan heikosti haastavissa elämäntilanteissa tai matalassa sosioekonomisessa asemassa olevia nuoria (Gretschel & Myllyniemi 2020). Lisäksi hakuvelvoitetta edellisen kerran tarkastelleen tutkimuksen kokemusten perusteella oli tiedossa, että vastausprosentti jää alhaiseksi, vaikka kysely lähetetään suoraan vastaajalle viranomaisella tiedossa olevaan sähköpostiosoitteeseen (Aho ym., 2012). Laajasti eri kanavissa levitetty kysele onnistui tavoittamaan tyypillisesti vaikeasti tavoitettavia ryhmiä hyvin. Esimerkiksi 60 prosenttia kyselyyn vastaajista on käyttänyt joko TE-palveluiden, Ohjaamojen tai

molempien palveluita. Nuorisobarometrin 2020 vastaajista näitä palveluja oli käyttänyt viimeisen vuoden aikana 23 prosenttia (Haikkola ym. 2021). Lisäksi kyselyyn on tavoitettu vastaajia kaikilta koulutusasteilta ja moninaisista elämäntilanteista. Vastaajien joukossa on avovastausten perusteella ollut esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevia vastaajia sekä omaishoitajana toimiva sekä vankilassa oleva vastaaja.

Kyselyn taustamuuttujina kysyttiin ikää, sukupuolta, koulutusta, tämänhetkistä elämäntilannetta eli päätoimea, oliko vastaaja asioinut TE-toimistoissa tai Ohjaamoissa sekä asuinkuntaa. Vastaajien perusjakaumat on esitetty liitteessä 5. Kaikkien taustamuuttujien puuttuvat vastaukset on poistettu tarkastelusta.

Taustamuuttujia luokiteltiin uudelleen analyyseja varten. Ikä ryhmiteltiin kolmeen ikäluokkaan: 15–19-vuotiaisiin, 20–24-vuotiaisiin sekä 25–29-vuotiaisiin. Myös sukupuoli ryhmiteltiin kolmeen luokkaan, jotka olivat naiset, miehet sekä muu/en halua vastata. Muu ja en halua vastata olivat kyselyssä eri vaihtoehtoja, mutta koska luokat olivat vastaajamääriltään pieniä, ne yhdistettiin analyysiä varten yhdeksi luokaksi. Asuinkunnat valittiin kyselyssä alusvetovalikosta, jossa oli eriteltyinä kaikki manner-Suomen kunnat. Kunnat ryhmiteltiin käyttäen Tilastokeskuksen suuralueluokitusta luokkiin Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi sekä Pohjois- ja Itä-Suomi. ”Ei mikään näistä” -vaihtoehdon valitsi vain kaksi vastaajaa, joten vastaukset poistettiin suuraluekohtaisesta tarkastelusta.

Koulutusta kysyttiin tiedustelemalla sekä jo suoritettut tutkinnot että kesken olevat tutkinnot (ks. liite 3). Aineisto on koodattu uudelleen siten, että jokaisen vastaajan kohdalla osaksi analyysiä jää vain korkein aloitettu koulutus tai korkein suoritettu tutkinto. Kyselyssä kysyttiin erikseen sitä, onko peruskoulu kesken sekä onko peruskoulu keskeytynyt, mutta koska jälkimmäiseen luokkaan tuli alle viisi vastausta, vaihtoehdot yhdistettiin luokaksi ”Peruskoulu kesken”. Vastaajat, jotka kuvasivat kohdassa ”jokin muu, mikä?” opiskelevansa oppisopimuskoulutuksessa, luokiteltiin luokkaan ammatillisen opintoja, mutta ei vielä tutkintoja. Lisäksi kohdassa ”jokin muu, mikä?” avovastauksien perusteella muodostettiin luokka valmentava tai muu tutkintoon johtamaton koulutus.

Tämänhetkistä elämäntilannetta kuvaava muuttuja luokiteltiin kahdessa vaiheessa. Osa vastaajista oli valinnut kohdan ”jokin muu, mikä?”, mutta avovastauksessa vastaus kuului selkeästi johonkin pääkategoriaan (ks. liite 3). Nämä vastauksen luokiteltiin uudelleen pääluokkiin. Lisäksi avovastauksista ne, jotka kertoivat opiskelevansa oppisopimuksella, luokiteltiin kohtaan ”opiskelen ammatillisessa oppilaitoksessa”. Ammattikorkeakoulu ja yliopisto-opinnot yhdistettiin luokaksi ”opiskelen korkeakoulussa” ja luokat olen ansiotyössä ja olen yrittäjä yhdistettiin luokaksi ”olen ansiotyössä tai yrittäjä”. Kysymyksen vaihtoehdot sekä niistä tehdyt uudelleenluokittelut on kuvattu liitteessä 6.

Kuten koulutustiedon kohdalla, avovastauksissa tuli esiin myös pääluokkiin kuulumattomia vastauksia. Näitä oli kuitenkin merkittävä määrä, joten näistä muodostettiin lisää pääluokkia analyysiin. Kansanopistot, avoimet yliopisto- ja ammattikorkeakouluopinnot ja valmentavat koulutukset luokiteltiin uudeksi luokaksi ”opiskelen tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa”. Kuntoutuksen piirissä, sairauslomalla tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevat luokiteltiin luokaksi ”Olen kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla”. Lisäksi luotiin luokka ”siirtymävaihe”, johon kuuluvat ne, jotka ilmoittivat lukevansa pääsykokeisiin, odottavansa pääsykokeiden tai ylioppilaskirjoitusten tuloksia, odottavansa kesätöiden alkua tai jotka ovat juuri vapautuneet maanpuolustusvelvollisuudesta. Viimeiseen luokkaan luokiteltiin muut elämäntilanteet, kuten vanhempainvapaa, maanpuolustusvelvollisuus, vankilassa oleminen sekä omaishoitajana toimiminen.

Koska elämäntilanne-muuttuja on koulutusmuuttujan kanssa osin päällekkäinen mutta koulutuksen ulkopuolisten elämäntilanteiden osalta kattavampi, käytetään tässä tutkimuksessa pääsääntöisesti taustamuuttujana elämäntilanne-muuttujaa koulutusmuuttujan sijaan.

Verkkokyselyyn vastanneiden taustatietojen perusjakaumat on esitelty liitteessä 5. Verkkokysely ei ole edustava otanta, eikä se siten ole normaalijakautunut. Siksi ryhmien välisistä eroista ei voi tehdä tilastollisia päätelmiä. Aineiston keskeisimmät vinoumat ovat alue sekä sukupuoli. Vastaajien maantieteellinen alue painottuu Pohjois- ja Itä-Suomeen, ja lisäksi sukupuolista naiset ovat vastaajien joukossa yliedustettuina.

Kyselyn lisäksi Nuorisotutkimusverkosto järjesti yhdessä Punaisen Ristin Nuorten turvatalojen kanssa Digiraati-keskustelun otsikolla Koulutusvalintoihin saatava ohjaus. Digiraadin tarkoituksena oli testata uudenlaista tapaa tavoittaa nuoria ja kerätä aineistoa nuorten näkemyksistä. Digiraati on nuorille suunnattu kansalaiskeskusteluun tarkoitettu verkkoalusta, jota on kehittänyt Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama ALL-YOUTH-tutkimushanke yhdessä nuorten kanssa. Keskustelu Digiraadissa käydään nimimerkillä. Osallistujilta pyydettiin suostumus siihen, että heidän kommenttejaan ja loppulausumavastauksiaan saa käyttää tutkimuksessa. Raati oli auki puolitoista viikkoa syyskuussa 2021. Digiraati-keskusteluun osallistui kolme nuorta, jotka tavoitettiin kevään verkkokyselylomakkeessa suostumuksensa antaneiden nuorten, Nuorten turvatalojen sekä yhteistyökumppaneiden kautta. Iältään nuoret olivat 15–29-vuotiaita.

Digiraati-keskustelussa osallistujilta kysyttiin millaista tukea opiskelupaikan etsimiseen ja valintaan heidän mielestään pitäisi saada sekä mikä kannustaisi opiskelemaan. Vastaajat ottivat kantaa myös siihen, miten ovat kokeneet saaneensa ohjausta ja miten sitä voisi jatkossa parantaa. Ohjauksella tarkoitettiin Digiraadissa sellaista koulutusvalinnoissa auttavaa ohjausta, jota voidaan tarjota oppilaitoksissa ja esimerkiksi TE-palveluissa.

5.3 Nuorten elämäntilanteet

Hakuvelvoite koskee nuoria, jotka ovat siirtymässä peruskoulutuksesta toiselle asteelle sekä toiselta asteelta jatko-opintoihin, elleivät he ole suorittaneet toisen asteen ammatillista tutkintoa. Näihin elämäntilanteisiin liittyy usein monia ja joskus nopeitakin siirtymiä elämäntilanteesta toiseen. Näin ollen nuoruuteen liittyy aina odottamista, välivaiheita ja suunnitelmanvaihdoksia.

Pääasiallista elämäntilannetta koskevan kysymyksen perusteella nuorten elämäntilanteet ovat moninaisia ja vaihtoehtoon ”jokin muu” tuli melko runsaasti vastauksia. Kuten edellä uudelleenluokituksen kuvailun yhteydessä selvitettiin, nuoret kuvasivat olevansa erilaisilla kursseilla, valmentavissa koulutuksissa tai opiskelemassa kansanopistossa sekä työkyvyttömyyseläkkeellä tai sairauslomalla. Tämän lisäksi vastaajilla oli päällekkäisiä elämäntilanteita. Opiskelujen ja osa-aikatyön yhdistäminen oli kyselyyn vastanneilla tavallista, mutta myös muunlaisia elämäntilanteiden päällekkäisyyksiä kuvattiin. Esimerkiksi yhdessä avovastauksessa nuori kuvasi tilannettaan näin: “[O]piskelen ammattikoulussa omaehtoisesti, olen työtön työnhakija sekä osa-aikatöissä. ”Vastaukset tekivät näkyväksi myös ristiriitaa, joka voi syntyä elämäntilanteeseen liittyvän oman kokemuksen sekä yhteiskunnallisten luokitteluiden välille: ”Iltalukiota ei hyväksytty päätoimiseksi opiskeluksi, joten olen luki-ossa sekä työtön”. Osan vastaajista elämäntilannetta leimasivat siirtymät, kuten pääsykokeisiin valmistautuminen, ylioppilaskoetulosten odottaminen tai armeijasta kotiutuminen.

Verkkokyselyssä esiin nousseiden moninaisten elämäntilanteiden kuvaukset ovat linjassa TE-palveluiden ja oppilaitosten havaintojen kanssa. Sekä TE-palvelujen että oppilaitosten haastatteluissa nostettiin esiin, että kaavamaisilla ohjauskeinoilla on vaikea tavoittaa nuorten elämäntilanteiden moninaisuutta. Koulutukseen hakuvelvoitteen sekä laajemmin sosiaaliturva- ja työttömyysetuusjärjestelmien kehittämisen näkökulmasta nuorten elämäntilanteiden moninaisuuden ja päällekkäisyyden tunnistaminen on keskeistä, jotta osataan arvioida ohjauskeinojen erilaisia vaikutuksia erilaisissa tilanteissa oleviin nuoriin. Lisäksi moninaiset elämäntilanteet tunnistamalla voidaan paremmin huomioida ja ennaltaehkäistä väliinpuotoajuutta, jota voi syntyä, jos eri etuuksien tai palveluiden ehdot rajaavat eri perusteilla samoja ihmisiä etuus- ja palvelujärjestelmän ulkopuolelle.

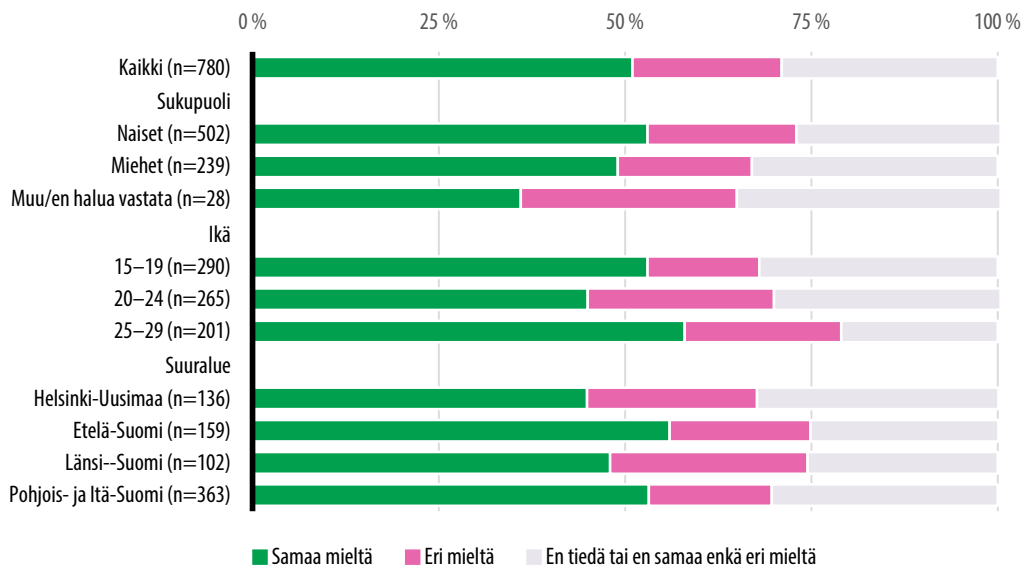
5.4 Nuorten mielipiteet hakuvelvoitteesta

Nuorten mielipidettä hakuvelvoitteesta kysyttiin väitemuotoisella kysymyksellä ”Koulutukseen hakuvelvoite on hyvä olla olemassa. ”Vastausvaihtoehdot olivat täysin eri mieltä, melko eri mieltä, en samaa enkä eri mieltä, melko samaa mieltä, täysin samaa mieltä sekä en osaa sanoa. Näistä muodostettiin analysointia varten kolmiluokkainen muuttuja niin, että vaihtoehdoista melko samaa mieltä ja täysin samaa mieltä muodostettiin luokka

”samaa mieltä”. Vaihtoehdoista täysin eri mieltä ja melko eri mieltä muodostettiin luokka ”eri mieltä” ja luokat en tiedä tai en samaa enkä eri mieltä yhdistettiin yhdeksi luokaksi.

Kuten kuviossa 13 kuvataan, kyselyyn vastanneista noin puolet (51 %) oli samaa mieltä väitteen ”Velvoite on hyvä olla olemassa” kanssa. Viidesosa vastaajista (20 %) oli puolestaan väitteen kanssa eri mieltä. Vajaa kolmasosalla vastaajista ei tiennyt tai ollut samaa tai eri mieltä väitteen kanssa.

Kuvio 13. Velvoite on hyvä olla olemassa (%)



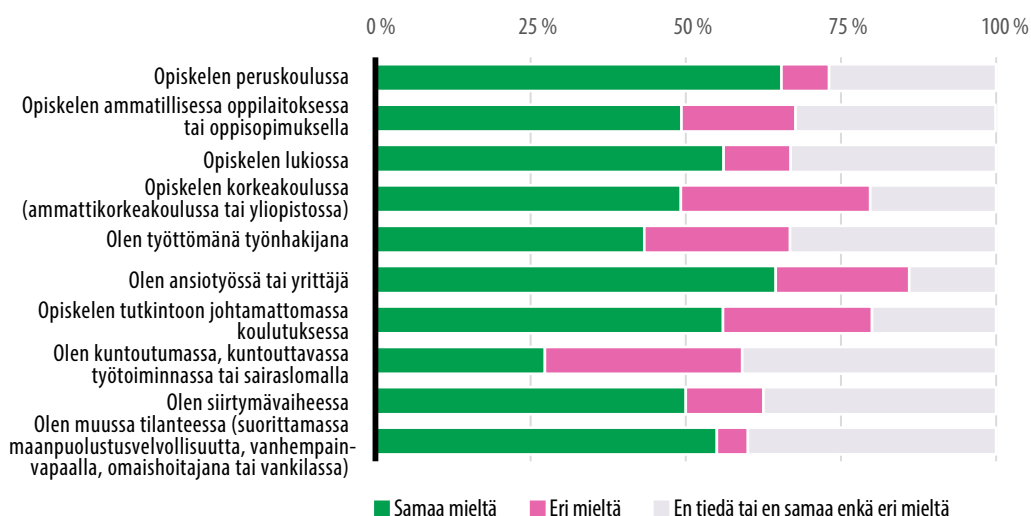
Suhtautumista tarkasteltiin taustamuuttujittain. Myönteisimmin suhtautuvat naiset, joista yli puolet (53 %) oli väitteen kanssa samaa mieltä. Kielteisimmin velvoitteen olemassaoloon suhtautuivat ne vastaajat, jotka olivat määritelleet kyselyssä sukupuolekseen muun tai että he eivät halua vastata. Heistä vain reilu kolmannes (36 %) oli väitteen kanssa samaa mieltä ja lähes kolmannes (29 %) oli väitteen kanssa eri mieltä.

Ikäryhmistä kielteisimmin velvoitteen olemassaoloon suhtautuivat 20–24-vuotiaat vastaajat eli toisin sanoen ne vastaajat, jotka iän puolesta kuuluvat hakuvelvoitetuihin. Heistä neljäsosa oli väitteen kanssa eri mieltä ja vajaa puolet (45 %) samaa mieltä. Myönteisimmin velvoitteeseen suhtautuivat jo hakuvelvoiteiän ylittäneet eli 25–29-vuotiaiden ikäryhmä.

Suuralueiden osalta erot näkemyksissä siitä, onko velvoite hyvä olla olemassa, olivat melko pieniä. Alueiden väliset erot mielipiteessä hakuvelvoitteesta noudattelevat samoja eroja, joita oli nähtävissä siinä, miten hakuvelvoitteen koetaan vaikuttaneen koulutukseen

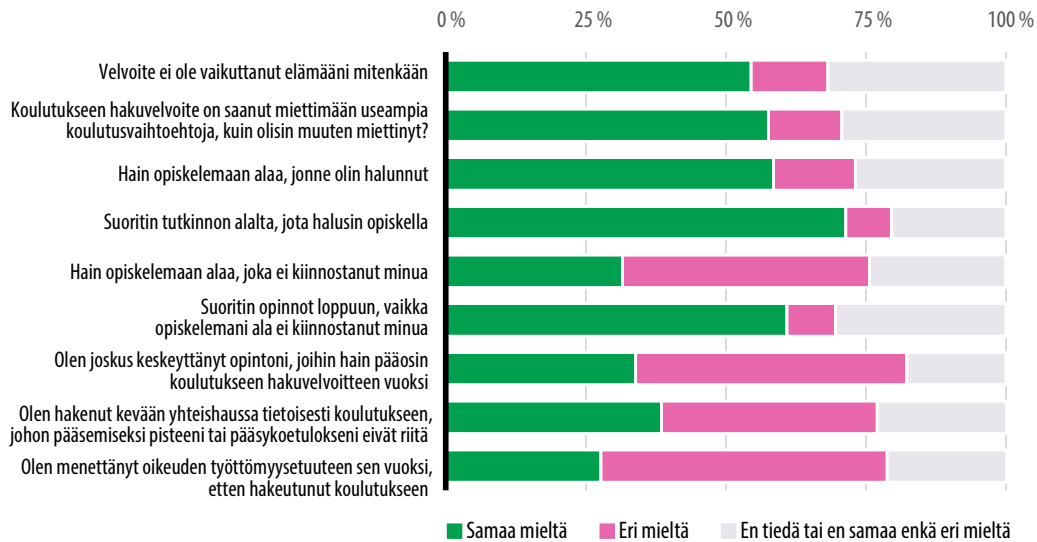
hakeutumiseen. Helsinki-Uudellamaalla sekä Länsi-Suomessa asuvat vastaajat suhtautuivat hakuvelvoitteeseen kielteisemmin, ja heistä noin neljännes oli väitteen kanssa eri mieltä ja alle puolet samaa mieltä. Etelä-Suomessa ja Länsi-Suomessa asuvista alle viidenes oli väitteen kanssa eri mieltä ja yli puolet samaa mieltä.

Kuvio 14. Velvoite on hyvä olla olemassa (elämäntilanne, %)



Lähes kaikissa elämäntilanteissa olevista noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että velvoite on hyvä olla olemassa (kuviokuva 14). Tästä keskeisimmän poikkeuksen muodostivat ne vastaajat, jotka olivat kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla. Heistä ainoastaan 27 prosenttia piti velvoitteen olemassaoloa myönteisenä asiana ja liki kolmannes (32 %) oli väitteen kanssa eri mieltä. Myös työttömistä työnhakijoista velvoitetta hyvänä piti pienempi osuus kuin muissa ryhmissä (43 %) ja väitteen kanssa eri mieltä oli suhteellisen moni (24 %). Kuntoutumassa tai sairauslomalla olevien jälkeen kielteisimmän velvoitteen olemassaoloon suhtautuvat kuitenkin korkeakoulutetut, joista 31 prosenttia on väitteen kanssa eri mieltä ja hieman alle puolet samaa mieltä. Kyselyyn vastanneista erottuu siis kaksi velvoitteeseen kielteisesti suhtautuvaa ryhmää: kuntoutumassa tai sairauslomalla olevat sekä korkeakoulutetut. Ensiksi mainituilla koulutuspolut eivät ole välttämättä olleet suoraviivaisia terveydellisistä syistä johtuen. Korkeakoulutetut ovat taas saattaneet kohdata hakuvelvoitteen toisen asteen ja korkea-asteen koulutussiirtymässä. Lisäksi heillä on muita useammin mielipide hakuvelvoitteesta.

Myönteisimmin hakuvelvoitteeseen suhtautuvat ansiotyössä olevat ja yrittäjät sekä peruskoulussa opiskelevat. On mahdollista, että velvoite ei kosketa heitä itseään suoraan iän tai elämäntilanteen vuoksi.

Kuvio 15. Velvoite on hyvä olla olemassa sen mukaan, miten velvoite on vaikuttanut elämään

Tarkastelimme mielipidettä velvoitteesta suhteessa siihen, millaisia vaikutuksia velvoitteella koettiin olleen omaan elämään (kuvio 15). Kuviossa 15 käy ilmi, että velvoitteen olemassaoloa hyvänä pitää suunnilleen saman verran vastaajia kuin jotka kertoivat kyselyssä, ettei velvoite ole vaikuttanut heidän elämäänsä mitenkään. Velvoitteeseen myönteisemmin suhtautuvat ne vastaajat, joiden elämään velvoite ei ole vaikuttanut tai jotka ovat hakeneet alalle ja suorittaneet tutkinnon itseään kiinnostavalta alalta. Myönteisemmin velvoitteeseen suhtautuivat myös ne vastaajat, jotka kertoivat miettineensä hakuvelvoitteen ansiosta useampia aloja kuin muuten olisivat tehneet sekä suorittaneet tutkinnon, vaikka ala ei kiinnostanut heitä. Hakuvelvoite saattaa siis tukea osaa koulutuspolustaan epävarmoista nuorista löytämään opiskelualan tai kiinnittymään koulutukseen.

Kielteisemmin velvoitteeseen suhtautuivat vastaajat, joiden elämään velvoitteella oli heidän oman arvionsa mukaan ollut kielteisiä vaikutuksia. Tähän ryhmään kuuluivat ne, jotka ovat hakeutuneet koulutukseen, joka ei ole kiinnostanut tai keskeyttäneet koulutuksen, johon ovat hakeutuneet velvoitteen takia tai jotka ovat menettäneet oikeutensa työttömyysetuuteen velvoitteen takia. Heistä vain noin kolmannes sitä mieltä, että velvoite on hyvä olla olemassa. Myös ne vastaajat, jotka ovat hakeneet koulutukseen vain hakuvelvoitteen vuoksi, pitivät muita harvemmin velvoitteen olemassaoloa hyvänä asiana.

Mitä suuremmin hakuvelvoitteen vaikutukset ovat vaikuttaneet vastaajaan, sen kielteisempi suhtautuminen hakuvelvoitteeseen on. Kuitenkin myös niissä vastaajissa, joihin hakuvelvoite on vaikuttanut, osa pitää velvoitetta myönteisenä asiana. Parhaiten hakuvelvoitteen ohjaava vaikutus näyttää toteutuvan silloin, kun se saa miettimään useampia vaihtoehtoja tai suorittamaan tutkinnon. Kuitenkaan TE-palveluiden tai Ohjaamojen

haastatteluiden perusteella tutkinnon suorittaminen vain siksi, että on hakenut koulutukseen, on melko harvinaista, jos motivaatiota tai voimavaroja opiskeluun ei ole.

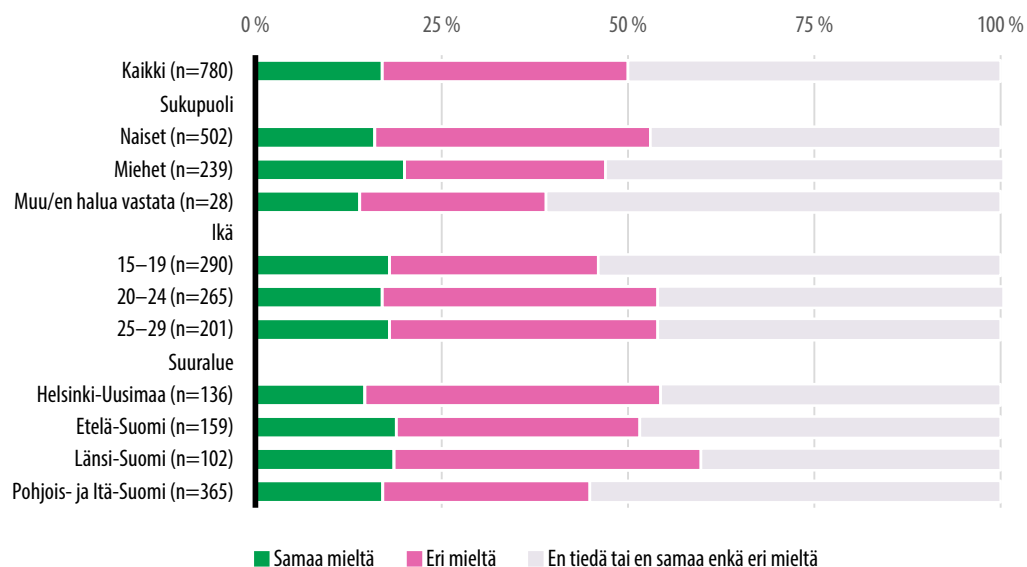
5.5 Koetut vaikutukset koulutukseen hakeutumiseen ja nuorten elämään

Nuorten verkkokyselyssä kysyttiin erillisillä kysymyksillä siitä, onko koulutukseen hakuvelvoitteesta ollut hyötyä tai haittaa opintoihin hakeutumisessa. Kysymykset oli muotoiltu väitemuotoon ”Koulutukseen hakuvelvoitteesta on/on ollut minulle hyötyä toisen asteen opintoihin tai jatko-opintoihin hakeutumisessa” sekä ”Koulutukseen hakuvelvoitteesta on/on ollut minulle haittaa toisen asteen opintoihin tai jatko-opintoihin hakeutumisessa”. Vastausvaihtoehtona oli sama viisiportainen asteikko kuin edellä, josta muodostettiin analyysia varten kolmiluokkainen muuttuja ”samaa mieltä”, ”eri mieltä” ja ”en tiedä tai en samaa enkä eri mieltä”.

Velvoitteesta on ollut hyötyä

Kaikista vastanneista 17 prosenttia oli samaa mieltä ja kolmannes eri mieltä väitteen kanssa (kuvio 16). Vaikeudesta arvioida velvoitteen merkitystä omassa elämässä kertoo se, että suurin osa valitsi vastauksen en tiedä tai en osaa sanoa (50 %).

Kuvio 16. Velvoitteesta on/ollut hyötyä koulutukseen hakeutumisessa (%)

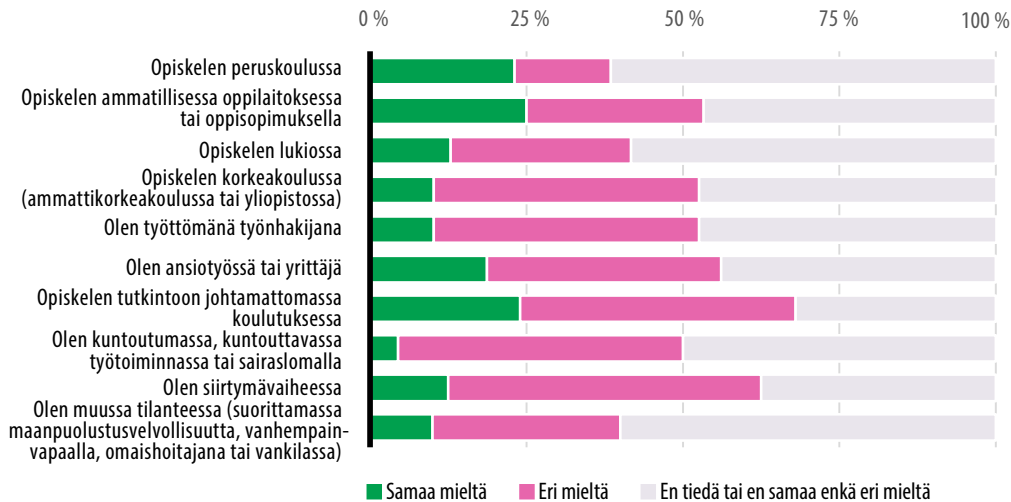


Taustamuuttujittain tarkasteltuna vastaukset jakoutuivat melko samansuuntaisesti ja erityisesti samaa mieltä olevien osuudet olivat melko samansuuruisia kaikissa taustamuuttujaluokissa. Naisista hieman suurempi osuus kertoi olevansa väitteen kanssa eri mieltä kuin muista sukupuolista (37 %, n=183) ja naisista pienin osa oli epävarmoja kannastaan (47 %, n=238), mikä on linjassa sen kanssa, että naiset myös kertoivat tietävänsä velvoitteesta ja sen sisällöstä useammin kuin muut sukupuolet. Miehistä hieman suurempi samaa mieltä (20 %). Epävarmimpia olivat ne, jotka ilmoittivat sukupuolekseen muun.

Ikäryhmistä väitteen kanssa oli samaa mieltä suunnilleen yhtä suuri osuus. Eroja oli sen sijaan eri mieltä olevien ja epävarmojen osuuksissa. Vanhemmissa ikäryhmissä vajaa 40 prosenttia oli eri mieltä väitteen kanssa, mutta 15–19-vuotiaiden osuus oli pienempi (28 %). 15–19-vuotiaiden ikäryhmässä oli lisäksi muita ikäluokkia enemmän vastaajia, jotka olivat epävarmoja mielipiteestään (54 %, n=157). Tämän taustalla voi olla se, että nuorimpaan ikäluokkaan kuuluvilla ei välttämättä ole ehtinyt olla muita koulutussiirtymiä kuin siirtymä peruskoulusta toiselle asteelle. Lisäksi on mahdollista, että toiselle asteelle siirtymisessä veloitetta enemmän ohjaa valintojen tekeminen ikäluokalle tyypillisellä tavalla, kuten tämän tutkimuksen TE-palveluissa työskentelevät haastateltavat arvioivat (ks. myös Lahtinen, 2019). Koska kysely on toteutettu maaliskuun ja toukokuun välillä 2021, oppivelvollisuuden laajentaminen ei näy vielä ainakaan huomattavasti kyselyyn vastanneiden elämässä.

Helsinki-Uudenmaalla sekä Länsi-Suomessa asuvat vastaajat olivat Etelä-Suomessa ja Pohjois-Suomessa asuvia useammin eri mieltä veloitteen hyödyistä koulutukseen hakeutumisessa. Alueet eivät kuitenkaan poikkea toisistaan samaa mieltä olleiden vastaajien osuuksissa, vaan vajaa viidennes (15–19 %) kaikkien suuralueiden alueiden vastaajista kokivat, että veloitteesta on ollut hyötyä koulutukseen hakeutumisessa.

Elämäntilanteen mukaan tarkasteltuna (kuvio 17) vastauksissa oli vaihtelua. Useimmin veloitteeseen liittyviä hyötyjä olivat kokeneet peruskoululaiset ja ammatillisessa oppilaitoksessa sekä tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa opiskelevat. Molemmista ryhmistä väitteen kanssa samaa mieltä oli noin neljännes. Näistä ryhmistä kahteen ensimmäiseen veloitteeseen ei välttämättä ole kohdistunut. Tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa olevilla oli kaikista useimmin mielipide hakuveloitteesta, mikä voi kertoa siitä, he ovat saattaneet kohdata veloitteeseen liittyviä käytäntöjä tai keskusteluja, sillä tutkintoon johtamattomalla koulutuksella ei voi täyttää hakuveloitetta. Veloitteen kokivat hyödylliseksi koulutukseen hakeutumisessa harvimminkin ne vastaajat, joiden koulutuspolut eivät olleet suoraviivaisia tai joilla oli haasteita terveyden kanssa, eli kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa olevat sekä sairaalomalla olevat.

Kuvio 17. Velvoitteesta on/ollut hyötyä koulutukseen hakeutumisessa (% , elämäntilanne)

Eri mieltä velvoitteen hyödyistä koulutukseen siirtymisessä olivat vastaavasti useimmin siirtymävaiheessa, kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla olevat sekä tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa opiskelevat (kuvio 17), jotka ovat ryhmiä, joihin velvoite mahdollisesti kohdistuu. Väitteen kanssa harvimminkin eri mieltä olivat peruskoulussa, lukiossa tai ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat, joista osa ei välttämättä ole ehtinyt kohdata hakuvelvoitetta koulutussiirtymissään.

Velvoitteesta on ollut haittaa

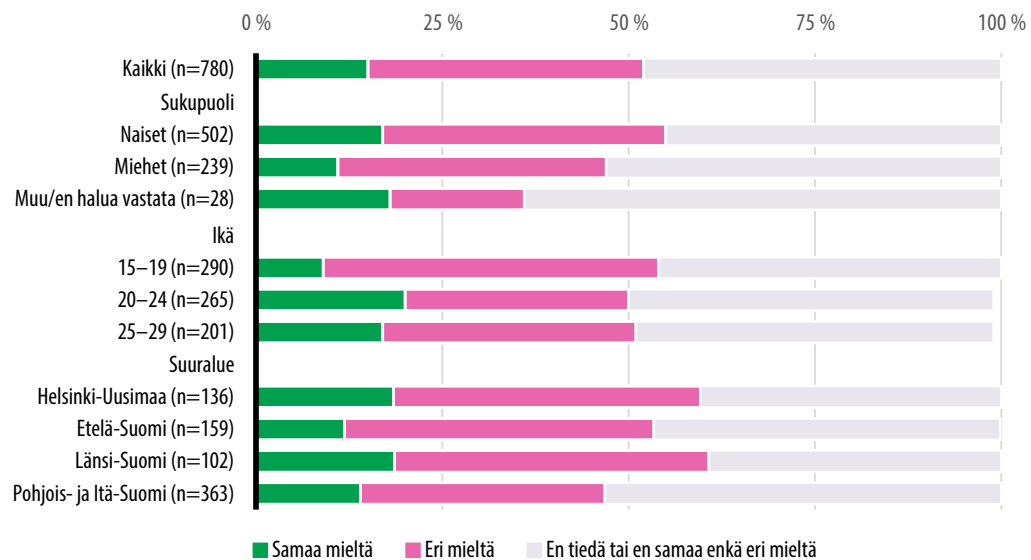
Hyötyjen lisäksi kyselyssä kysyttiin velvoitteen tuomista haitoista koulutukseen hakeutumisessa (kuvio 18). 15 prosenttia vastaajista koki, että velvoitteesta oli ollut haittaa, eri mieltä väitteen kanssa oli puolestaan 37 prosenttia vastaajista. Liki puolet vastaajista (48 %) ei tiennyt tai ei ollut samaa tai eri mieltä väitteen kanssa.

Taustamuuttujittain tarkasteltuna haittaa olivat kokeneet erityisesti naiset sekä sukupuolensa muuksi määritelleet. Jälkimmäisestä ryhmästä suurempi osuus oli epävarmoja. Miehistä suurempi osuus oli eri mieltä väitteen kanssa eli ei kokenut velvoitteen haitanneet koulutukseen siirtymistä.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna nuorempien (15–19-vuotiaat) vastaukset eroavat muiden ikäryhmien vastauksista. Heistä pienempi osuus on samaa mieltä väitteen kanssa (9 %) ja vastaavasti suurempi osuus ei mieltä (vajaa puolet). Vanhemmissa ikäluokissa haittaa on kokenut useampi (noin 20–24-vuotiaat 20 % ja 25–29-vuotiaat 17 %). Eniten haittaa ja vähiten hyötyä koulutukseen hakuvelvoitteesta on vastausten perusteella ollut vastaajille, jotka

ovat juuri nyt hakuvelvoitteen piirissä iän puolesta. Ero on kuitenkin hyvin pieni vanhimpaan ikäluokkaan. Kuitenkin kaikissa ikäryhmissä on tavallisinta, että velvoitteen vaikutuksista ei osata sanoa.

Kuvio 18. Velvoitteesta on/ollut haittaa koulutukseen hakeutumisessa, taustamuuttujittain (%)



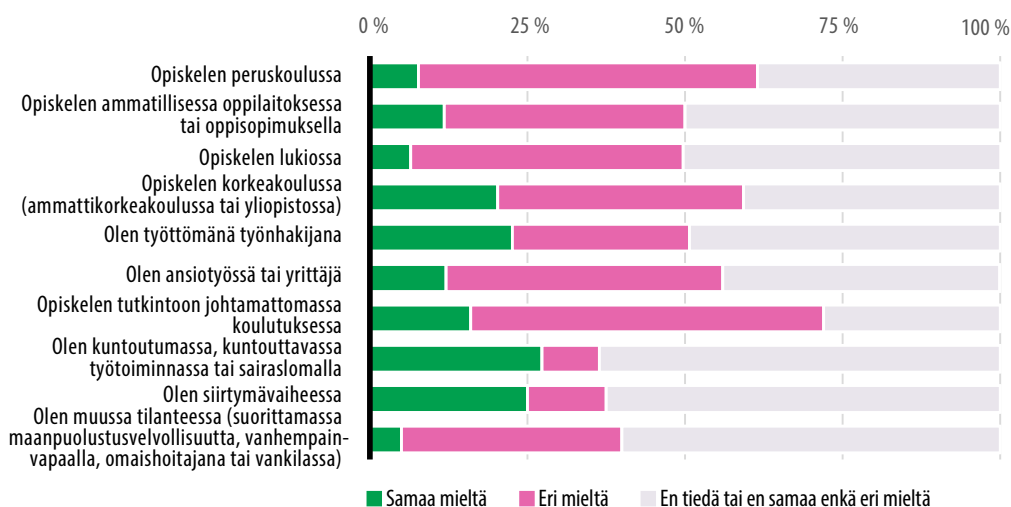
Suuralueiden mukaan tarkasteltuna eniten haittaa hakuvelvoitteesta kokivat olleen Länsi-Suomessa ja Helsinki-Uusimaalla asuvat, joista vajaa viidennes oli väitteen kanssa samaa mieltä. Harvimmin eri mieltä väitteen kanssa olivat Pohjois- ja Itä-Suomessa asuvat, jotka kokivat myös vähiten haittaa. He eivät kuitenkaan ole muualla asuvia enemmän samaa mieltä väitteen kanssa, vaan Pohjois- ja Itä-Suomessa asuvista muita suurempi osuus oli kannastaan epävarma.

Kuviossa 19 velvoitteen koettua haittaa tarkastellaan elämäntilanteen mukaan. Haittaa olivat useimmin kokeneet ne, joiden koulupolku ei välttämättä ole edennyt suoraviivaisesti tai joiden elämäntilanne vaikeuttaa opintoja ja työntekoa muuten, eli kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla olevat, siirtymävaiheessa olevat sekä työttömät työnhakijat. Näistä ryhmistä melko suuri osa eli noin neljäsosa oli kokenut velvoitteesta olleen haittaa opintoihin hakeutumisessa. Korkeakoulussa opiskelevista samaa mieltä väitteen kanssa oli viidesosa (n=12). Harvimmin samaa mieltä väitteestä olivat muussa tilanteessa olevat sekä lukiossa opiskelevat.

Erityisen vähän hyötyä ja paljon haittaa velvoitteesta kertoivat kokeneensa siirtymävaiheessa olevat, kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla olevat sekä työttömät työnhakijat. Vaikka vastaajaryhmät ovat melko pieniä, näyttää siltä, että

veloitteesta koetaan olevan vähiten hyötyä ja eniten haittaa silloin, kun elämäntilanteet eivät ole suoraviivaisten koulutuspolkujen mukaan eteneviä. Näissä hetkissä myös veloitteen ohjaukseen tähtäävä vaikutus korostuu enemmän kuin sellaisissa siirtymissä, joissa hakuvelvoitetut joka tapauksessa etenisivät kohti seuraavaa koulutusastetta.

Kuvio 19. Veloitteesta on/ollut haittaa koulutukseen hakeutumisessa (% , elämäntilanne)



Eniten hyötyä veloitteesta on ollut niille kyselyyn vastanneille, jotka opiskelevat ammatillisessa oppilaitoksessa. On mahdollista, että osa vastanneista on ohjautunut nykyiseen ammatilliseen koulutukseensa veloitteen myötä. Lukiossa kyselyyn vastaushetkellä opiskelleet eivät välttämättä ole ehtineet kohdata hakuvelvoitetta käytännössä toisin kuin esimerkiksi korkeakouluissa opiskelevat, mikä selittänee sitä, että lukiolaisille ei ole ollut merkittävästi hyötyä tai haittaa hakuvelvoitteesta, vaikka heistä suuri osa on hakuvelvoitteen piirissä. Korkeakouluissa opiskelevissa harva koki veloitteesta olleen hyötyä ja useampi haittaa, mikä avovastauksiin peilattaessa selittyy pitkälle opiskelualan valintaan liittyvillä paineilla sekä ensikertalaiskiintiön ja hakuvelvoitteen vaikealla yhteensovitettavuudella.

Yleisimmät hakuvelvoitteen vaikutukset

Taulukkoon 6 on nostettu viisi yleisimmin mainittua hakuvelvoitteen vaikutusta kaikilta sukupuolilta. Miehillä kaksi vaihtoehtoa oli valinnut yhtä monta vastaajaa, minkä vuoksi miesten kohdalla on esitelty kuusi yleisimmin valittua vaihtoehtoa. Vastaajat ovat voineet valita useita vaihtoehtoja. Kaikki vastausvaihtoehdot löytyvät liitteestä 3. Oikeanpuoleisessa sarakkeessa on kunkin sukupuolen kohdalla vertailukohtana niiden vastaajien osuus, jotka ovat vastanneet, että hakuvelvoitteella ei ole vaikuttanut mitenkään heidän elämäänsä.

Taulukko 6. Yleisimmät hakuelvoitteen vaikutukset. Vastaaja on voinut valita useamman vastausvaihtoehdon

	Syy (% saman sukupuolen valitsemista syistä)	Vrt. Velvoite ei ole vaikuttanut elämäni mitenkään
Naiset	Hain opiskelemaan alaa, jonne olin halunnut (21 %, n=105)	54 % (n=266)
	Hain opiskelemaan alaa, joka ei kiinnostanut minua (16 %, n=77)	
	Koulutukseen hakuelvoite on saanut miettimään useampia koulutusvaihtoehtoja kuin olisin muuten miettinyt (12 %, n=61)	
	Olen hakenut kevään yhteishaussa tietoisesti koulutukseen, johon pääsemiseksi pisteeni tai pääsykoetulokseni eivät riitä (10 %, n=49)	
	Olen joskus keskeyttänyt opintoni, joihin hain pääosin koulutukseen hakuelvoitteen vuoksi (10 %, n=47)	
Miehet	Hain opiskelemaan alaa, jonne olin halunnut (22 %, n=51)	51 % (n=119)
	Koulutukseen hakuelvoite on saanut miettimään useampia koulutusvaihtoehtoja kuin olisin muuten miettinyt (14 %, n=33)	
	Hain opiskelemaan alaa, joka ei kiinnostanut minua (11 %, n=26)	
	Olen menettänyt oikeuden työttömyysetuuteen sen vuoksi, etten hakeutunut koulutukseen (6 %, n=15)	
	Suoritin tutkinnon alalta, jota halusin opiskella (5 %, n=12)	
	Olen joskus keskeyttänyt opintoni, joihin hain pääosin koulutukseen hakuelvoitteen vuoksi (5 %, n=12)	
Muu/ en halua vastata	Hain opiskelemaan alaa, joka ei kiinnostanut minua (21 %, n=6)	50 % (n=14)
	Hain opiskelemaan alaa, jonne olin halunnut (18 %, n=5)	
	Olen hakenut kevään yhteishaussa tietoisesti koulutukseen, johon pääsemiseksi pisteeni tai pääsykoetulokseni eivät riitä (14 %, n=>5)	
	Suoritin tutkinnon alalta, jota halusin opiskella (11 %, n=>5)	
	Olen joskus keskeyttänyt opintoni, joihin hain pääosin koulutukseen hakuelvoitteen vuoksi (11 %, n=>5)	

Hieman yli puolet (52 %, n=403) kysymykseen vastanneista kertoi, ettei hakuvelvoitteella ole ollut vaikutusta heidän elämäänsä. Tämä vaihtoehto oli selvästi yleisin valituista vaihtoehtoista ja oli valittu kaksi kertaa yleisemmin kuin seuraavaksi yleisin vaihtoehto.

Kun ei lasketa mukaan vaihtoehtoa "Velvoite ei ole vaikuttanut elämääni mitenkään", kahden yleisimmin mainitun vaikutuksen joukossa on vaihtoehto "Hain opiskelemaan alaa, jonne olin halunnut" (viidesosa kaikista sukupuolista). Kysymyksen perusteella ei voi päätellä, olisivatko vastaajat hakeneet opiskelemaan myös hakuvelvoitteesta riippumatta. Kuitenkin hakuvelvoite näyttää tukevan varsinkin niiden hakuvelvoitettujen kouluttautumista, joilla itselle toivottu opiskeluala on selvillä.

Vastaavasti silloin, kun hakuvelvoitteella on ollut vaikutusta hakijan elämään, kaikilla sukupuolilla kolmen yleisimmin vastatun vaihtoehdon joukossa on "Hain opiskelemaan alaa, joka ei kiinnostanut minua." Näin vastanneet ovat valinneet kysymyksessä muita useammin myös vaihtoehdot "Olen joskus keskeyttänyt opintoni, joihin hain pääosin koulutukseen hakuvelvoitteen vuoksi" tai "Olen hakenut kevään yhteishaussa tietoisesti koulutukseen, johon pääsemiseksi pisteeni tai pääsykoetulokseni eivät riitä". Tämä tukee TE-palveluiden asiantuntijoiden ja oppilaitosten työntekijöiden haastatteluissa nousutta havaintoa siitä, että vaikka hakuvelvoite lisäisi hakemista, ei se välttämättä vielä kiinnitä hakijaa opintoihin, jos motivaatio opiskeltavaa alaa kohtaan puuttuu.

Koulutukseen hakuvelvoite on saanut sekä kyselyyn vastanneita naisia (12 %, n=61) että miehiä (14 %, n=33) miettimään useampia koulutusvaihtoehtoja kuin he olisivat muuten miettineet. Vaikka vaihtoehdon valinneiden osuudet ovat melko pieniä, on vastaus sekä miehillä että naisilla yleisimpien vaikutusten joukossa.

Kuten väittämämuotoisesti velvoitteen hyötyjä ja haittoja kartoittanut kysymyksen osoitti, myös yksityiskohtaisemmin hakuvelvoitteen vaikutuksia kartoittanut kysymys osoittaa hakuvelvoitteen eri suuntiin vetävät vaikutukset. Niille nuorille, jotka ovat koulutusorientuneita tai joiden suunnitelmat elämässä muutoin ovat selvillä, hakuvelvoitteella ei ole merkittävää vaikutusta. Toisaalta vaikutusta ei ole myöskään niille nuorille, jotka eivät ole tienneet velvoitteesta, paitsi jos nuori hakeutuu TE-palveluiden asiakkaaksi. Pientä osaa hakuvelvoitetuista velvoite kannustaa miettimään useampia koulutusvaihtoehtoja. Tämä ryhmä on velvoitteen vaikutuksen kannalta oleellinen, sillä velvoitteen ohjausvaikutuksella voi olla vaikutusta heidän koulutuspolkuihinsa. Toisaalta pienellä osalla vastaajista hakuvelvoite on ollut syy opintojen keskeyttämiselle, mikä on ongelmallista, sillä tällöin koulutukseen kannustava järjestelmä toimii omaa tavoitettaan vastaan. On myös huomattavaa, että melko harva kyselyyn vastanneista (6 %, n=45) kertoi menettäneensä oikeuden työttömyysturvaan koulutukseen hakuvelvoitteen seurauksena.

Velvoitteen vaikutukset avovastausten perusteella

Velvoitteen vaikutuksia pystyi kyselyssä perustelemaan ja tarkentamaan avovastauksilla. Avovastauksista hahmottui neljä erilaista tapaa kuvata velvoitteen vaikutuksia: neutraali/ ei vaikutusta, velvoitteesta on ollut hyötyä, velvoitteesta on ollut haittaa sekä ristiriitaiset vastaukset (taulukko 7).

Taulukko 7. Hakuvelvoitteen vaikutukset elämään: nelikenttä.

<p>Oli hyötyä</p> <p>Kannusti miettimään eri alavaihtoehtoja</p> <p>Kannusti hakeutumaan koulutukseen väli vuoden sijaan</p> <p>Korostuivat yleisissä pohdintoissa oman elämän pohdintoja enemmän</p>	<p>Oli haittaa</p> <p>Haitat tulivat siitä, ettei tiennyt velvoitteesta</p> <p>Haitat tulivat velvoitteesta itsestään</p> <p>Paineita, taloudellisia ongelmia ja mielenterveysongelmien pahenemista</p>
<p>Ei juuri vaikutusta</p> <p>Tiesi jo, mitä haluaa muutenkin tehdä</p> <p>Oli keinoja luovia järjestelmässä</p> <p>Ei tiennyt velvoitteesta</p>	<p>Ristiriitoja</p> <p>Ristiriitoja suhteessa muihin politiikkatoimiin (erityisesti ensikertalaiskiintiöön)</p> <p>Ristiriitaista toimintaa suhteessa etuusjärjestelmän vaatimukseen (esim. haki velvoitteen takia mutta ei ottanut paikkaa vastaan)</p>

Tavallisin perustelu sille, että hakuvelvoite ei ole vaikuttanut elämään, oli se, että oma suunta tai mieluinen opiskeluiden hakukohde oli jo selvillä. Lisäksi osassa avovastauksissa kuvattiin, kuinka velvoite ei ole vaikuttanut elämään, koska vastaaja on osannut luovia etuusjärjestelmässä.

“Ei juuri mitenkään. Peruskoulun jälkeen olin muutenkin hakemassa jatko-opiskelemaan.”

“Ei suuremmin. Tulen hakemaan vain koulutukseen johon tiedän, etteivät pisteeni riitä.”

Kyselyyn vastanneista 17 prosenttia koki, että koulutukseen hakuvelvoitteesta oli ollut heille hyötyä ja 15 prosenttia että velvoitteesta oli ollut haittaa opintoihin hakeutumisessa. Yleisimmin mainittu velvoitteen tuoma hyöty (13 % vastaajista) oli se, että velvoite sai har- kitsemaan useampia aloja kuin vastaaja olisi muutoin miettinyt.

”Sen ansiosta hain 4 yliopistoon kevään toisessa yhteishaussa :) Oli mielessä välivuosi, ja vaihtoehto etten hakisi mihinkään lukion jälkeen, mutta onneksi on velvoite hakea, niin ehkä päädynkin mieleisiä asioista opiskelemaan!”

Osassa vastauksista velvoitteen vaikutusta pohdittiin myös yhteiskunnallisella tasolla. Vaikka velvoitteella ei olisi ollut vaikutusta omaan elämään, voidaan velvoite mieltää yhteiskunnallisella tasolla hyödylliseksi.

”Hyvä, ettei osa nuorista jää vain kotiin hengaamaan.”

Moni niistäkin vastaajista, joilla velvoite on vaikuttanut kielteisesti ymmärtää velvoitteen tarkoituksen.

”Ahdistavana ajatuksena tulevaisuudessa.. Juuri potkut saaneena kuullut että koulutuksen haku velvollisuus on edessä on noussut ahdistus siitä että minne haen miten haen, miten jaksan ynnä muuta. Toisaalta ymmärrän että yritetään löytää keinoja ettei tulisi jäätyä yhteiskunnan ulkopuolelle.”

Hakuvelvoitteeseen liitetyt kielteiset vaikutukset syntyivät kahdella tavalla: joko siitä, että velvoitteesta ei tiedetty, tai siitä, että velvoite itsessään aiheutti tai pahensi paineita, terveysongelmia tai taloudellisia ongelmia. Osa vastaajista kertoi, että velvoite on lisännyt stressiä oman polun löytymisestä sekä vaikuttanut köyhyyteen, luottotietojen menettämiseen tai mielenterveysongelmien pahenemiseen.

”En tiennyt tällaisesta menettelystä. Olen menestyksekkäästi edennyt urallani esimiesasemaan lukiotaustalla. Koronan aiheuttaman lomautuksen myötä en saanutkaan tällä taustalla tukia, edes liitolta. Rahaa en saa MISTÄÄN. Olen korviani myöden veloissa ja menettänyt luottotietoni. Edes toimeentulotukea ei tule, sillä tililläni on vielä hieman rahaa joka minun täytyy käyttää ruokaan. Olen aivan väsynyt tilanteeseen, enkä löydä ratkaisua. Olen hakenut kouluun nyt, mutta siitä ei ole hyötyä vielä moneen kuukauteen ja luottotietomerkitäni pysyvät vielä vuosia.”

”Inhimilliset syyt kuten ajankohtainen avioero ja elämänkriisi eivät olleet riittäviä perusteita olla ottamatta opiskelupaikkaa vastaan, koska ne eivät ole sairauksia, vaikka en olisi elämäntilanteen muututtua kyennyt muuttamaan kauas kotipaikkakunnalta ja vaikka se olisi vaarantanut terveyteni. Hakuvelvoite aiheutti paineita alavalinnasta, mikä kytkeytyy laajemmin myös esim. korkeakouluopiskelijan tukikuukausien niukkaan määrään ja kilpailuun opiskelupaikoista. Koen, että paineet veivät minut koulupaikan saamisen jälkeen syvemmälle kytevään masennukseen ja saivat minut tekemään kiireessä huonoja valintoja, joiden takia sairastan nyt vaikea-asteista masennusta. Hakuvelvoite aiheutti myös taloudellista huolta, koska työllistymistä edistävää toimintaa ei

päässyt aloittamaan heti työttömäksi ilmoittauduttuaan, eikä muulta ajalta luonnollisesti saanut työmarkkinatukea. - -"

Ristiriitaisiksi luokitelluissa vastauksissa kuvattiin ristiriitoja, joita veloitteen ja muiden politiikkatoimien välillä oli, tai kuvattiin toimintaa, joka on ristiriitaista suhteessa veloitteen ehtoihin. Tavallisin kuvattu ristiriitaisuus liittyy hakuveloitteen ja ensikertalaiskiintiön suhteeseen. Vuodesta 2016 saakka korkeakoulut ovat olleet veloitettuja kiintiöimään osuuden aloituspaikoista hakijoille, jotka eivät ole aiemmin suorittaneet tai vastaanottaneet opiskelupaikkaa suomalaisesta korkeakoulusta.

"Vaikka ei olisi aivan varma alan sopivuudesta itselle on sitä silti haettava opiskelemaan hakuveloitteesta johtuen. Sisäänpääseminen, alan kokeileminen ja (mahdollisesti) sen itselleen sopimattomaksi toteaminen tarkoittaa ensikertalaisuuden poistumista, mikä vaikeuttaa seuraavan opiskelupaikan saamista huomattavasti."

Tavallisin kuvattu toiminta, joka on ristiriidassa suhteessa työttömyysturvan ehtoihin, on hakeminen hakuveloitteenvuoksi mutta kieltäytyminen paikasta ensikertalaisstatuksen menettämisen pelossa. Hakuveloitteen piirissä oleva hakija, joka kieltäytyy saadusta opiskelupaikasta, menettää oikeutensa työttömyysturvaan samoin kuin silloin, jos hän ei olisi lainkaan hakenut opiskelemaan.

"Hain vaikka en tiennyt onko ala olleenkaan hyvä minulle. En ottanut paikkaa vastaan, koska ensikertalaisuus menee."

Hakeutuminen koulutukseen, johon ei toivo pääsevänsä

Yksi koulutukseen hakuveloitteen tarkoituksenmukaisuutta kartoittavista tutkimusongelmista on, hakevatko nuoret hakuveloitetta kiertääkseen koulutukseen, johon he eivät suurella todennäköisyydellä voi päästä. Vuodesta 2020 korkeakoulujen opiskelijavalinnassa on korostunut todistusvalinta, jossa hieman yli puolet korkeakoulupaikoista täytetään toisen asteen todistusarvosanojen perusteella ilman pääsykoetta. Todistusvalintamenettely vaikeutti opiskelupaikkojen haun taktikointia ja samalla myös hakuveloitteen kiertämistä. Osa opiskelualoista vaatii silti edellyttää edelleen pääsy- tai näyttökokeen tai tiettyjen terveysvaatimusten täyttymisen sisäänpääsyn edellytyksenä. Osalle suosituista opiskelualoista sisäänpääsyyn oikeuttavat todistus- ja pääsykoepisterajat ovat lisäksi käytännössä niin korkeat, että vain harva voi tulla valituksi niihin vahingossa.

Kyselyyn vastanneista 9 prosenttia kertoi hakeneensa koulutukseen, johon ei todellisudessa toivo pääsevänsä. Vaikka kyselyn tuloksia ei voida yleistää, on kyselyn tulos linjassa haastatteluissa nousseiden havaintojen kanssa. TE-palveluiden ja oppilaitosten haastattelutunnistivat ilmiön, jossa hakuveloitteen vuoksi haetaan opiskelemaan alaa, johon

pääseminen on käytännössä hyvin vaikeaa. Ilmiötä pidettiin kuitenkin verrattain vähäisenä, joskin olemassa olevana.

Muista kuin miehistä ja naisista 14 prosenttia (n=>5), naisista 10 prosenttia (n=49) ja miehistä 5 prosenttia (n=15) kertoivat hakeneensa sellaiseen koulutukseen, johon eivät toivooneet pääsevänsä. Tulosta arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että naiset ovat kyselyyn vastaajissa yliedustettuina ja muita kuin naiseksi tai mieheksi itsensä ilmoittaneita on kyselyssä suhteellisen pieni joukko (n=28). Aineistovinouman lisäksi on mahdollista, että koska kyselyyn vastanneet naiset ja muut kuin naiset tai miehet tietävät oman arvionsa mukaan velvoitteesta miehiä paremmin, heillä on myös paremmat edellytykset luovia koulutus- ja työvoimapolitiikan ehtojen keskellä paremmin kuin miehillä. Siinä missä naisista ja muista kuin naisista ja miehistä noin neljännes ei ollut kuullut velvoitteesta, miehistä kolmannes kertoi, ettei ollut kuullut velvoitteesta.

5.6 Hakuvelvoite ja koulutuksen keskeyttäminen

Kyselyssä kysyttiin myös, ovatko vastaajat keskeyttäneet tutkintoon johtavat opintonsa ja jos ovat, onko keskeyttämisiä ollut yksi tai useampia. Kysymykseen vastanneista vastaajista 257 (33 %) oli keskeyttänyt koulutuksen kerran tai useammin. Keskeyttäneiden määrät on esitetty taulukossa 8.

Taulukko 8. Koulutuksen keskeyttäneiden määrä

Keskeytysten määrä	n	%
Olen kerran	148	19
Olen useamman kerran	109	14
En ole	500	65
Yhteensä	757	

Opintonsa joskus keskeyttäneiltä kysyttiin keskeyttämisen syistä. Vastauksissa oli tavallista, että keskeyttämisen syitä oli useampia kuin yksi. Taulukon 9 vasemmassa sarakkeessa on listattu sukupuolittain viisi yleisintä keskeyttämisen syytä ja oikeassa sarakkeessa on verrokkina vaihtoehdon "Hain opiskelemaan vain, koska hakuvelvoite vaati sitä" yleisyys vastausten joukossa. Vaikka tämä vaihtoehto oli valittu 45 kertaa, ei se ollut viiden yleisimmän keskeyttämisen syyn joukossa millään sukupuolella.

Taulukko 9. Yleisimmät opintojen keskeyttämisen syyt. Vastaaja on voinut valita useamman vastausvaihtoehdon.

Sukupuoli	Syy (% saman sukupuolen valitsemista syistä)	Vrt. Hain opiskelemaan vain, koska hakuvelvoite vaati sitä
Naiset	Huomasin, ettei ala tuntunut omalta (51 %, n=81)	20 % (n=32)
	En viihtynyt opinnoissani (48 %, N=76)	
	Opiskelu tuntui liian kuormittavalta (48 %, n=75)	
	En ollut tarpeeksi kiinnostunut opintojeni alasta (42 %, n=66)	
	Keskeytin terveydellisistä syistä (41 %, n=65)	
Miehet	En ollut tarpeeksi kiinnostunut opintojeni alasta (45 %, n=39)	9 % (n=8)
	En viihtynyt opinnoissani (43 %, n=37)	
	Huomasin, ettei ala tuntunut omalta (39 %, n=34)	
	Opiskelu tuntui liian kuormittavalta (32 %, n=28)	
	Keskeytin terveydellisistä syistä (28 %, n=24)	
Muu/ en halua vastata	Keskeytin terveydellisistä syistä (75 %, n=9)	17 % (n=>5)
	Opiskelu tuntui liian kuormittavalta (67 %, n=8)	
	En viihtynyt opinnoissani (50 %, n=6)	
	En saanut opintoihini riittävästi tukea (33 %, n=>5)	
	Muu syy (3/4 kiusaaminen) (33 %, n=>5)	

Naisilla ja miehillä yleisimpiä syitä keskeyttämiselle olivat se, ettei ala tuntunut omalta, vastaaja ei viihtynyt opinnoissa, opiskeltava ala ei ollut riittävän kiinnostavalta, opinnot tuntuivat liian kuormittavalta tai keskeytys tapahtui terveydellisistä syistä.

Vaikka sukupuolensa muuksi kuin naiseksi tai mieheksi ilmoittaneiden määrä vastaajista on pieni, on huomionarvoista, että heidän vastauksissaan keskeyttämisen syyt poikkesivat naisten ja miesten vastauksista. Niissä yleisin keskeyttämisen syy olivat terveydelliset syyt, opiskelun kuormittavuus, se, ettei vastaaja kokenut viihtyvänsä opinnoissa, se, ettei

vastaaja saanut opintoihin riittävästi tukea sekä muu syy. Muun syyn tarkennettiin kolmessa neljästä vastauksesta tarkoittavan kiusatuksi joutumista.

Keskeyttäneistä 16 prosenttia (n=263) sanoi keskeyttäneensä siksi, että haki opiskelemaan vain hakuvelvoitteen vaatimuksen takia. Vastaajamäärät olivat kuitenkin pieniä.

Koulutuksen kerran tai useamman kerran keskeyttäneet tietävät kyselyn mukaan velvoitteesta paremmin kuin ne, jotka eivät ole keskeyttänyt koulutusta. Velvoitteesta tietävillä on enemmän keskeytyksiä sekä silloin, kun tarkastellaan kaikkia vastaajia, että silloin, kun katsotaan erikseen iän puolesta hakuvelvoitteen kohderyhmää olevia 18–24-vuotiaita vastaajia.

Kyselyn perusteella ei voi sanoa, ovatko koulutuksen keskeyttäneet vastaajat saaneet tietää velvoitteesta vasta keskeytettyään vai ovatko he keskeyttäneet siitä huolimatta, että ovat tienneet hakuvelvoitteesta tai muista työttömyysetuuksiin vaikuttavista työvoimapolitiittisista seuraamuksista. TE-palveluiden ja oppilaitosten henkilökunnalle tehtyjen haastattelujen perusteella on kuitenkin oletettavaa, että ainakin osa keskeyttämisistä tapahtuu työvoimapolitiittisista seuraamuksista huolimatta. Sekä TE-palveluiden että oppilaitosten henkilökunta arvioi, että jos aloitetun koulutuksen suorittamiseen ei ole voimavaroja tai motivaatiota tai elämäntilanne ei tue opintojen edistämistä, ei pelkkä työvoimapolitiittisten seuraamusten uhka riitä motivoimaan niin paljon, että tutkinto suoritettaisiin loppuun.

5.7 Hakuvelvoitteesta saatu tieto

Kyselyssä tarkasteltiin myös nuorten tietoa velvoitteesta. Kuten taulukossa 10 on kuvattu, yleisin vastaus kyselyssä oli, että velvoitteen olemassaolosta tiedettiin mutta sen sisältöä ei tunnettu tarkemmin. Kolmasosa vastaajista kertoi tietävänsä sekä velvoitteen olemassaolosta että sisällöstä. Reilu neljännes vastaajista (28 %) ei tiennyt velvoitteesta ennen kyselyyn vastaamista. Kyselyn perusteella velvoitteesta tiedetään siis huonommin kuin vuonna 2012 julkaistussa vastaavan kaltaisessa selvityksessä (Aho ym. 2012), joskin verkkokyselyiden perusteella ei voi tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä. Naiset tiesivät velvoitteesta paremmin kuin muut. 25–29-vuotiaat eli kyselyn vanhin ikäryhmä olivat sisäistäneet velvoitteen olemassaolon ja sisällön parhaiten, kun taas 15–19-vuotiaat vastasivat muita useammin, etteivät ole kuulleet hakuvelvoitteesta.

Taulukko 10. Oletko kuullut koulutukseen hakuvelvoitteesta -frekvenssitaulukko

	n	%
Olen tiennyt, että se on olemassa, mutta en tiennyt tarkemmin sen sisällöstä	308	39
Olen tiennyt sen olemassaolosta ja sisällöstä	257	33
En tiennyt siitä aiemmin	217	28
Yhteensä	782	100

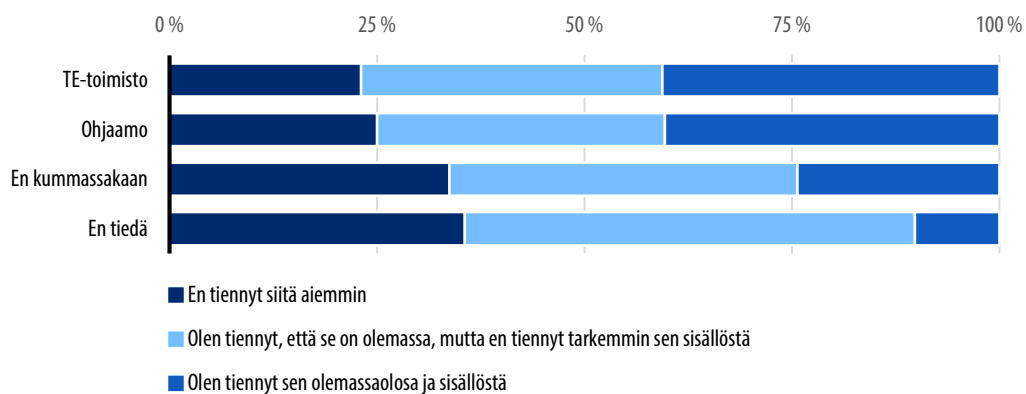
Taulukko 11. Mistä tietoa hakuvelvoitteesta on saatu. Vastaaja on voinut valita useamman vastausvaihtoehdon.

	N	% vastaajista valinnut vaihtoehdon
Tästä kyselystä	269	34 %
Oppilaitoksesta (esim. opettajalta tai opinto-ohjaajalta)?	226	29 %
TE-toimistosta	190	24 %
<i>Vain tästä kyselystä*</i>	137	18 %
En ole saanut tietoa	132	17 %
KELAsta	118	15 %
Sosiaalisesta mediasta	110	14 %
Internetin kautta (esim. mol.fi -sivut)?	106	14 %
Tiedotusvälineistä (esim. lehdet, radio tai televisio)	97	12 %
Kaverilta	95	12 %
Sosiaalitoimistosta	49	6 %
Jonkin muun viranomaisen kautta	23	3 %
Järjestön työntekijältä tai vapaaehtoiselta	20	3 %
Etsivästä nuorisotyöstä tai työpajalta	11	1 %
Vanhemmilta	10	1 %
Muualta	7	1 %
Puolustusvoimista	6	1 %
Karenssin tai selvityksen kautta	>5	> 1 %
Nuorisotyön tai Ohjaamon kautta	>5	> 1 %

Yleisimmät tahot, joista vastaajat kertoivat saaneensa tietoa koulutukseen hakuvelvoitteesta (taulukko 11), olivat oppilaitos (29 % vastaajista), TE-toimisto (24 %) sekä Kela (15 %). Myös sosiaalisella medially on ollut suhteellisen tärkeä rooli hakuvelvoitteesta satavan tiedon välittämisessä, sillä 14 prosenttia vastaajista oli kuullut velvoitteesta sosiaalisen median kautta. Taulukossa 11 muut vaihtoehdot ovat lomakkeesta, mutta vaihtoehdot ”Etsivästä nuorisotyöstä tai työpajalta”, ”Karenssin tai selvityksen kautta”, ”Nuorisotyön tai Ohjaamon kautta” sekä ”Vanhemmilta” on muodostettu kysymyksen avokenttään kirjoitetuista vastauksista.

Kuten kuviossa 20 kuvataan, noin neljäsosa verkkokyselyyn vastanneista nuorista, jotka olivat asioineet TE-palveluissa tai Ohjaamoissa, eivät olleet oman arvionsa mukaan kuulleet hakuvelvoitteesta. Lisäksi alle puolet (41 %) TE-toimistoissa ja Ohjaamoissa asioineista vastasi tuntevensa myös velvoitteen sisällön. Vaikka TE-toimistossa ja Ohjaamoissa asioineet vastaajat tunsivat hakuvelvoitteen arvionsa mukaan muita paremmin ja vastasivat muita harvemmin, etteivät ole kuulleet hakuvelvoitteesta, edes TE-palveluiden asiakkuus ei takaa sitä, että nuoret kokisivat saaneensa tietoa hakuvelvoitteesta.

Kuvio 20. Velvoitteesta kuuleminen TE-toimistoissa ja/tai Ohjaamoissa asioinnin mukaan, %

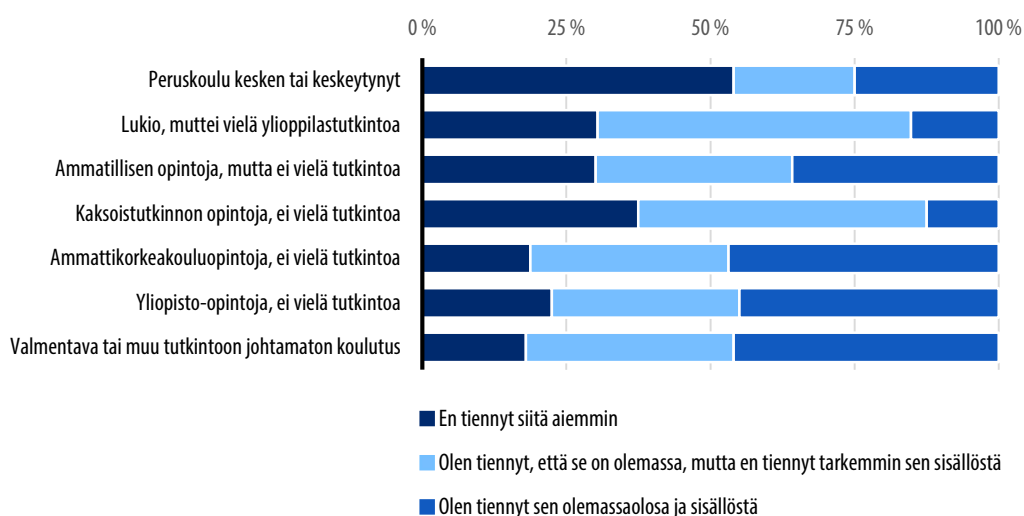


Vastaajista 17 prosenttia kertoi, ettei ollut saanut lainkaan tietoa hakuvelvoitteesta. Kyselyn alussa olevassa taustoittavassa tekstissä kuvattiin velvoitteen sisältö pääpiirteittäin, ja kyselyn vaihtoehdoissa pystyi valitsemaan, että vastaaja on saanut tietoa hakuvelvoitteesta käsillä olevasta kyselystä (taulukossa merkitty kursiivilla ja asteriskilla). Niiden vastaajien lisäksi, jotka kertoivat, etteivät he ole saaneet tietoa velvoitteesta, 18 % vastaajista oli valinnut ainoastaan tämän vaihtoehdon. Ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevat (21 %), työttömät ja työttömät työnhakijat (21 %) sekä lukiossa opiskelevat (13 %) kertoivat useimmin, että eivät ole saaneet tietoa hakuvelvoitteesta.

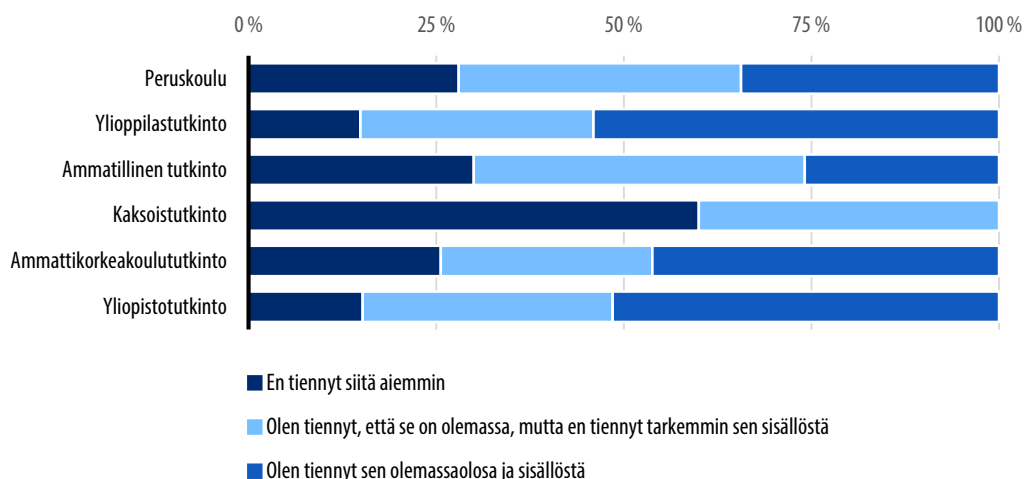
Tieto velvoitteesta koulutuksen mukaan

Kyselyyn vastanneiden joukosta eriteltiin ne vastaajat, joilla jokin koulutus on kesken, sekä ne vastaajat, jotka eivät tällä hetkellä opiskele mutta jotka ovat suorittaneet jonkin tutkinnon. Ne, jotka eivät olleet vastaushetkellä opiskelemassa mutta jotka olivat suorittaneet tutkinnon, tiesivät lähes kaikilla koulutustaustoilla hakuvelvoitteesta paremmin kuin ne vastaajat, jotka olivat vastaushetkellä vielä opiskelemassa (kuvio 21). Vain ammattikorkeakouluopiskelijoissa oli hieman pienempi osuus niitä, jotka eivät tieneet velvoitteesta, kuin jo ammattikorkeakoulusta valmistuneilla. Kaikkein parhaiten velvoitteesta tiesivät korkeakoulutetut ja korkeakouluopiskelijat, joista noin puolet sekä tiesi velvoitteen olemassaolosta että sen sisällöstä ja vähemmän kuin neljäsosa ei ollut kuullut velvoitteesta. Korkeakouluopinnot aloittaneet ovat voineet kohdata hakuvelvoitteen muita todennäköisemmin, sillä heillä on takanaan useampi koulutussiirtymä kuin toisella asteella opiskelevilla. Korkeakouluopiskelijoilla saattaa olla myös enemmän valmiuksia ottaa selvää oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Kuvio 21. Tieto hakuvelvoitteesta, kun koulutus on kesken (%)



Lukion päättävät ja ylioppilaat ovat koulutukseen hakuvelvoitteen piirissä, ellei heillä ole lisäksi ammatillista tutkintoa tai elleivät he ole täyttäneet 25 vuotta. Kyselyyn vastanneet ylioppilastutkinnon suorittaneet tiesivät velvoitteesta selvästi paremmin kuin vielä lukiopissa opiskelevat (kuvio 22). Ylioppilaista velvoitteesta tiesi ja sen sisällön tunti yli puolet ja v, mutta lukiolaisista vai 15 prosenttia. Kyselystä ei voi kuitenkaan päätellä, onko hakuvelvoitteesta kuultu ennen abiturienttivuoden kevään jatko-opintohakuja vai ovatko kyselyyn vastanneet ylioppilaat kuulleet velvoitteesta vasta jatko-opintohakuaajan jälkeen.

Kuvio 22. Tieto hakuvelvoitteesta (% , korkeimman suoritettun koulutuksen mukaan)

Sekä ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevista että ammatillisen tutkinnon suorittaneista 30 prosenttia ei ollut kuullut velvoitteesta, kun taas 70 prosenttia vähintään tiesi velvoitteen olemassaolosta. Verkkokyselystä kävi ilmi, että ammatillisissa oppilaitoksissa olevat olivat kokeneet velvoitteesta olleen muita enemmän hyötyä koulutukseen hakeutumisessa, ja siksi on myös mahdollista, että heidän joukossaan on myös enemmän velvoitteesta tietäviä. Toisaalta jo suoritettu ammatillinen tutkinto vapauttaa hakuvelvollisuuden piiristä, eikä tieto hakuvelvoitteesta ole ammatillisen tutkinnon suorittaneille samalla tavalla oleellinen kuin ylioppilastutkinnon suorittaneille.

Kaksoistutkintoa suorittavia tai jo suorittaneita oli kyselyssä vain vähän (suorittavia n=8, suorittaneita n=5). He tiesivät velvoitteesta muita huonommin, mutta on mahdollista, että heitä kaksoistutkintojen pariin ohjaa itsestä lähtevä koulutusorientoituminen, jolloin hakuvelvoitteen merkitys saattaa olla vähäisempi. Lisäksi kaksoistutkinnon suorittavat valmistuvat ammatillisesta oppilaitoksesta, jolloin he eivät ole valmistuttuaan hakuvelvoitteen piirissä.

Valmistavia koulutuksia tai muuta tutkintoon johtamatonta koulutusta suorittavat ovat hakuvelvoitteen piirissä, ja he tietävät velvoitteesta yhtä hyvin kuin korkeakoulutetut. Myös he ovat voineet kohdata velvoitteen koulutussiirtymien aikana, ja lisäksi esimerkiksi valmentavissa koulutuksissa saatetaan kertoa hakuvelvoitteesta.

5.8 Tuki ura- ja koulutusvalinnoille Digiraati-keskustelussa

Syyskuussa 2021 järjestetyistä Digiraati-keskusteluista vain toiseen kirjautui osallistujia. Puolentoista viikon Digiraati-keskusteluun koulutusvalintoihin saatavasta ohjauksesta tavoitti kolme osallistujaa. Osallistujat kuitenkin keskustelivat raadissa aktiivisesti ja jättivät keskusteluun useampia viestejä. Keskustelussa apukysymyksiä esittivät Nuorten turvatalon harjoittelijoista ja vapaaehtoisista koostuva työryhmä. Loppuyhteenvedon kokoamisesta vastasivat Nuorten turvatalon harjoittelijat Anni Lehmijoki ja Riina Viitanen. Alla on kuvattu nuorten Digiraati-keskustelusta ja sen loppulausumakysymyksistä koostettu loppuyhteenvedo, joka on jaettu keskustelussa esiin nousseisiin teemoihin.

Opinto-ohjaajan rooli

Opinto-ohjaajan rooli näyttäytyy Digiraati-keskustelussa tärkeänä nuorten pohtiessa alan valintaa ja tulevia opintoja. Opinto-ohjaajalta kaivataan tukea ja ohjausta. Aina tämä ei kuitenkaan toteudu, vaan nuori kokee saamansa ohjauksen riittämättömäksi.

”Meillä oli kyllä opon-tunteja ja henkilökohtainen tapaaminen suunnittelua varten, mutta opolla ei juurikaan ollut ehdottaa minulle sopivia vaihtoehtoja. Olin aluksi ihan hukassa sen suhteen, mihin halusin hakea, joten olisin kaivannut enemmän apua ja tukea.”

”Opo ehdotti erästä alaa minne menin ja koin sen vääräksi. Kaksi vuotta meni hukkaan. En saanut mitään apua ja tukea ammatinvalintaan.”

Nuoret kuvasivat kaipaavansa hyvin käytännöllistä tietoa alan valintaan liittyvien kysymysten lisäksi pääsykokeisiin valmistautumisesta. Vaihtoehtojen paljouden lomassa on Digiraati-keskustelijoiden mukaan vaikea luovia tietään kouluttautuakseen sopivalle alalle. Erityistarpeet, kuten oppimishaasteet tai vaativa elämäntilanne lisäävät tuen tarvetta entisestään.

”Aikuisena kun haluaisin opiskella en ole saanut vastauksia mistään esimerkiksi siihen mitä vaaditaan ammattikorkeassa. Miten sinne haetaan ja millaiset ovat ne kokeet? Miten niihin luetaan? En ymmärrä mitään ja pelottaa edes miettiä hakemista vaikka haluaisin hakea ammattikorkeeseen ja opiskella se unelma-ammattini. Mulla on lisäksi opiskeluvaikeuksia mitkä vaikuttavat siihen että kaikki alat eivät mulle sovi ei edes kaikki ne mitkä kiinnostavat.”

Oma-aloitteisuus

Nuoret eroavat toisistaan omatoimisuuden osalta. Kaikilla ei ole resursseja tulevaisuuteen liittyvien suurten kysymysten itsenäiseen selvittämiseen. Digiraatiin osallistuneet vastaajat ovat olleet itse hyvin aktiivisia tiedonhaussa.

”Olin itse hyvin aktiivinen hakemaan tietoa eri jatko-opintomahdollisuuksista. Silloin tuntui, ettei kukaan ”tuputtanut” tietoa, vaan kaiken sain tehdä itse.”

”Ilman oma-aloitteisuuttani ei olisi välttämättä ollut mahdollista saada tietoa valmennuksesta ja olisin saattanut jäädä pyörittelemään peukaloita.”

Työkokeilu ja Ohjaamon palvelut

Kahdella nuorella oli positiivisia kokemuksia Ohjaamon palveluista. Ohjaamo on paikka, josta saa apua työhön, koulutukseen ja arkeen liittyvissä asioissa. Ohjaamoja on noin 70 eri puolilla Suomea, ja toiminta ulottuu jokaisen maakunnan alueelle.

”Lukion jälkeisen välivuoden aikana hakeuduin itse työkokeiluun (nykyiselle alalleni), jotta varmistuisin, että ala on minulle oikea. Työkokeilun jälkeen minuun oltiin yhteydessä Ohjaamosta, mistä olisin varmaankin saanut neuvoja, mikäli olisin niitä vielä siinä kohdassa tarvinnut.”

”Mulla oli ajatukset hukassa vielä viime joulun alla kun ohjaamon ryhmässä tajusin että voisin laittaa [etsivän nuorisotyön työntekijälle] viestiä.. Sitä kautta alkoi rattaat pyörimään ja pääsin [etsivän nuorisotyön] yksilövalmennukseen. Siellä kävimme viikottain keskusteluja ja pohdintaa mitä pitäisi tehdä ja totesin että haluan aloittaa uuden koulun. Hän järjesti minulle haastattelun ja nyt olen ollut viime keväästä opiskelijana siellä.”

Sosiaalinen media

Opinto-ohjaus tulee Digiraati-keskustelijoiden mukaan olla saatavilla siellä, missä nuoret liikkuvat, eli yhä useammin verkossa ja sosiaalisen median kanavissa. Kuten nuorten vastauksista käy ilmi, sosiaalinen media on nuorille luonteva kanava tiedonhakuun. Sosiaalinen media ei ole pelkkää viihdettä, vaan sieltä etsitään myös käytännön elämän vinkkejä ja haetaan apua.

”Olin kuitenkin kuullut Ohjaamosta ystäväni kautta ja huomannut heidän sivunsa Instagramissa jo ennen kun minuun oltiin yhteydessä... Sanoisinkin, että nuoria saadaan parhaiten kiinni aktiivisella somekäyttäjytymisellä ja kiinnostavalla sometilillä.”

”Kokisin, että Instagram on ainakin hyvä kanava. Ylä-asteelaisia ehkä voisi tavoittaa Tiktokista?”

5.9 Nuorten näkökulmia velvoitteen kehittämiseen

Verkkokyselyn avovastauksissa ja Digiraadin kehitysehdotuksissa korostuivat se, että hakuvelvoitteen pitäisi joustaa ja tunnistaa elämäntilanteiden moninaisuus, oman alan etsimiseen tarvittava aika ja toive vahvemmassa tuesta ja ohjauksesta. Monissa vastauksissa arvioitiin, että hakuvelvoite voi olla hyvä tapa ohjata nuoria kouluttautumaan, mutta sen pitäisi joustaa paremmin erilaisten elämäntilanteiden mukaan. Yleisimmin vastauksissa toistunut viesti oli kuitenkin, että oman suunnan etsiminen voi vaatia aikaa ja liian nopeiden valintojen edellyttäminen voi aiheuttaa paineita, vääriä valintoja ja pahentaa taloudellisia ja mielenterveydellisiä ongelmia. Osassa vastauksissa pidettiin epäoikeudenmukaisena tilannetta, että taloudellisesti niukemmissa tilanteissa olevat hakuvelvoitetut joutuvat tekemään valintoja kovemmassa paineessa kuin hakuvelvoitetut, jotka saavat taloudellista tukea esimerkiksi huoltajilta.

Hakuvelvoite koettiin haastavaksi ja epäoikeudenmukaiseksi tilanteissa, joissa hakuvelvoitettu saa työttömyysturvaseuraamuksen, vaikka pyrkii edistämään elämäänsä tai täyttämään yhteiskunnallisia odotuksia. Lomautettujen, yhteishaun aikana työskennelleiden, yhteishaun aikana maanpuolustusvelvollisuutta suorittaneiden sekä oppisopimuspaikkaa hakeneiden hakuvelvoitteesta johtuvia työttömyysturvaseuraamuksia ei pidetty kohtuullisina. Hyväksyttäväksi aktiivisuudeksi toivottiin katsottavan myös opiskelupaikan saamisen edellytyksien vahvistaminen, kuten pääsykokeisiin lukeminen ja arvosanojen korottaminen.

Kuten TE-palveluiden ja oppilaitosten haastatteluissa, myös nuorten kyselyn vastauksissa nostettiin esiin, kuinka muut kuin tutkintoon johtavat koulutukset pitäisi tunnistaa nykyistä paremmin oman osaamisen kehittämisen ja elämänpolun edistämisen muotoina. Vastauksissa toivottiin, että velvoitteesta poikkeamisen suunnitelman voisi tehdä nykyistä joustavammin ja tapauskohtaisemmin, jos osoittaa aktiivisuutta osallistumalla lyhyempiin koulutuksiin, jotka eivät johda tutkintoihin, mutta jolla voi olla merkitystä itselle sopivan alan löytämisessä. Esimerkiksi kansanopistot ja aikuislukio olivat verkkokyselyssä yleisiä nuorten aktiivisuuden ja oman polun etsimisen muotoja, jotka eivät riitä täyttämään hakuvelvoitetta.

Hakuvelvoitteen toivottiin joustavan myös jaksamiseen, terveyteen ja elämäntilanteeseen liittyvissä syissä silloin, jos opiskeluita joutuu siirtämään terveydellisistä tai painavista elämäntilanteeseen liittyvistä syistä. Lisäksi kyselyn vastauksissa toivottiin, että sosiaalisten tilanteiden pelko, kiusaamiskokemukset sekä muut koulutukseen liittyvät pelot pystyttäisiin huomioimaan nykyistä paremmin, kun arvioidaan sitä, milloin hakuvelvoitteesta voidaan poiketa. Myös TE-palveluiden asiantuntijoiden haastatteluissa oli tunnistettu, että sosiaalisten tilanteiden pelko ja kiusaamiskokemukset ovat yleistyneet opintoihin hakeutumattomuuden taustalla. TE-toimistojen haastattelujen perusteella hakuvelvoitteesta

voidaan poiketa silloin, jos sitä tukemaan on lääkärintodistus. Muihin kuormittaviin elämäntilanteisiin liittyvien syiden kohdalla poikkeamismahdollisuutta ei haastatteluiden perusteella juuri käytetä.

Osassa verkkokyselyn avovastauksista toivottiin vahvempaa neuvontaa ja tukea, jotta hakuvelvoitteen voisi täyttää perustellummalta pohjalta. Mahdollisuus tutustua nykyistä kattavammin eri aloihin ja ammatteihin nostettiin ehdotuksena, joka voisi edistää oman alan löytymistä. Tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumisen lisäksi vastauksissa toivottiin ohjausta ammatinvalintaan ja työkokeilun piiriin pikemminkin kuin opintoihin silloin, kun se tukisi elämäntilanteen puitteissa oman suunnan etsimisessä paremmin. Ohjaukselta toivottiin myös mahdollisuutta pohtia omaa tilannetta rehellisesti ja siten, ettei rehellisyys omasta tilanteesta johtaisi rangaistukseen.

Hakuvelvoitteen lisäksi vastauksissa kritisoitiin ensikertalaiskiintiötä, joka näyttäytyy hakijoille painetta ja stressiä lisäävänä riskinä ja joka hankaloittaa opiskelupaikan vastaanottamista, jos omasta alasta ei ole varma. Osassa ehdotuksista ehdotettiin, että hakuvelvoitetta ei tarvitsisi muuttaa, mutta sen sijaan ensikertalaiskiintiötä pitäisi arvioida uudelleen.

5.10 Yhteenveto

Yhtenä osahankkeen tutkimuskysymyksenä tarkasteltiin koulutukseen hakuvelvoitteen vaikutuksia eri elämäntilanteissa oleviin nuoriin. Noin puolet kyselyyn vastanneista kertoivat, ettei velvoitteella ole ollut vaikutusta heidän koulutuspolkuihinsa tai muihin elämän osa-alueisiin. Keskeisimmät syyt tähän ovat se, että koulutuspolku tai muu elämänpolku on jo selvillä velvoitteesta huolimatta, sekä se, että velvoitteesta ei tiedetä.

Hakuvelvoitteen yhteiskunnallinen merkitys ymmärretään kohtuullisen laajasti, ja moni vastaaja pitää kouluttautumiseen kannustamista ja toimintaan aktivointia yleisesti hyvänä. Erytisen usein näin ajattelevat ne vastaajat, joiden omaan elämään velvoite ei suoraan ole vaikuttanut. Velvoitteen suurimpana hyödyllisenä vaikutuksena pidetään sitä, että velvoite kannustaa miettimään useampia vaihtoehtoja kuin hakuvelvoitettu muuten olisi miettinyt. Kaikkein hyödyllisimpänä velvoite näyttäytyy silloin, kun vastaajalla on jo valmiiksi pyrkimys kouluttautumiseen ja/tai toivottu opiskeluala on jo selvillä.

Velvoitteen mielletään vaikuttaneen osalla vastaajista kielteisesti sekä koulutukseen hakeutumiseen että muihin elämän osa-alueisiin. Näyttää siltä, että velvoitteesta koetaan olevan vähiten hyötyä ja eniten haittaa silloin, kun elämäntilanteet eivät ole suoraviivaisen koulutuspolkujen mukaan eteneviä. Erytisen vähän hyötyä ja paljon haittaa velvoitteesta kertoivat kokeneensa siirtymävaiheessa olevat, kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla olevat sekä työttömät työnhakijat.

Osa vastaajista kertoi, että velvoite on lisännyt stressiä oman polun löytymisestä, pahentanut mielenterveysongelmia sekä aiheuttanut taloudellista stressiä ja esimerkiksi luottotietojen menettämistä. Vaikka kyselystä ei voi tehdä yleistettäviä johtopäätelmiä, kyselyn vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että velvoitteen haitat kasautuvat niille nuorille, joilla on terveyden tai mielenterveyden ongelmia, kuormittavia elämäntilanteita ja/tai niukasti taloudellisia resursseja.

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevat kokevat velvoitteesta olleen muita koulutustasoja enemmän hyötyä opintoihin hakeutumisessa, kun taas korkeakouluopiskelijat kokevat velvoitteesta olleen haittaa erityisesti yhdistettynä ensikertalaisikiintiöön. Useissa avovastauksissa toistui, kuinka koulutukseen hakuvelvoite itsessään ei olisi niin ongelmallinen, mutta yhdessä ensikertalaisikiintiön kanssa se muodostaa loukun, joka tuottaa paineita ja ohjaa taktikointiin tai opintoihin hakeutumisen lykkäämiseen.

Tieto hakuvelvoitteesta

Toisena osahankkeen tutkimuskysymyksenä selvitettiin, tietävätkö nuoret hakuvelvoitteesta sekä mistä tietoa velvoitteesta saadaan. Vaikka jo vuoden 2012 koulutukseen hakuvelvoitetta kartoittavassa selvityksessä on esitetty, että hakuvelvoitteeseen liittyvää tiedottamista ja tiedottamiseen liittyvää yhteistyötä tulisi parantaa, velvoitetta ei kyselyn perusteella edelleenkään tunneta erityisen hyvin. Miltei viidennes kyselyyn vastanneista kuuli hakuvelvoitteesta ensimmäisen kerran tätä tutkimusta varten tehdystä verkkokyselystä. Vaikka TE-toimistoissa ja Ohjaamoissa asioineet nuoret tiesivät hakuvelvoitteesta muita paremmin, ei heistäkään noin neljännes ollut kuullut velvoitteesta. Nuoret kuulevat hakuvelvoitteesta eniten oppilaitoksista, TE-palveluista, Kelalta sekä sosiaalisesta mediasta. Ratkaisuina tiedottamisen parantamiseen erityisesti oppilaitokset esittivät TE-toimistojen ja oppilaitosten yhteistyön vahvistamista ja Digiraati-keskusteluun osallistuneet nuoret vahvempaa tiedottamista sosiaalisessa mediassa.

Tieto hakuvelvoitteesta näyttää kyselyn ja haastatteluiden valossa jonkin verran edistävän koulutukseen hakeutumista, jos hakeutumisen tiellä ei ole esteitä, kuten terveysongelmia, kuormittavaa elämäntilannetta tai huolta ensikertalaisikiintiön menettämisestä. Niin nuorten kyselyssä kuin TE-palveluiden ja oppilaitosten haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin, kuinka epämotivoiva opiskeluala, vähäiset voimavarat, kokemus vähäisestä tuesta opinnoista voivat johtaa keskeytyksiin aloitetuista opinnoista huolimatta. Hakuvelvoitteesta saadun tiedon lisäksi opintoihin kiinnittymistä voisivat tukea elämäntilanteen edellyttävän tuen ja mielekkään opiskelualan yhdistelmä.

Hakuvelvoite keskeyttämisten taustalla

Kolmantena tutkimuskysymyksenä selvitettiin, miten yleistä hakuvelvoitteen vuoksi aloitettujen opintojen keskeyttäminen on suhteessa muihin keskeyttämisen syihin. Se, että opinnot on keskeytetty, koska opintoihin on hattu vain hakuvelvoitteen vuoksi, mainittiin verkkokyselyssä keskeyttämisen syynä 45 kertaa (18 % vastaajista, jotka kertoivat keskeyttäneensä tutkintoon johtavan koulutuksen). Vaikka hakuvelvoitteesta johtuvia keskeytyksiä jonkin verran tapahtuu, se ei ollut viiden yleisimmän keskeyttämisen syyn joukossa millään sukupuolella, ja vaihtoehdon valinneiden osuudet olivat pieniä.

Yleisimpiä syitä keskeyttämiselle olivat se, ettei ala tuntunut omalta, vastaaja ei viihtynyt opinnoissa, opiskeltava ala ei ollut riittävän kiinnostavalta, opinnot tuntuivat liian kuormittavalta tai keskeytys tapahtui terveydellisistä syistä. Pienestä vastaajamäärästä huolimatta on huomattavaa, että muiksi kuin miehiksi tai naisiksi itsensä luokitelleilla opintojen keskeyttämisen taustalla mainittiin useamman kerran kiusaamiskokemukset.

6 Yhteenveto ja kehitysehdotukset

**Silja Uusikangas, Lotta Haikkola, Tuija Korpela, Signe Jauhainen,
Heikki Hiilamo**

6.1 Yhteenveto ja kokonaisarvio velvoitteesta tutkimuksen perusteella

Yhteenveto tuloksista

Rekisteriaineistoon perustuvien tulosten perusteella valtaosa hakuvelvoitteen piirissä olevista nuorista opiskelee. Opinnot eivät kuitenkaan jatku kaikilla suoraan toisen asteen jälkeen välivuosien tai asevelvollisuuden vuoksi, mutta opintojen alkamisen jälkeen opiskelu on kohtalaisen pysyvää. Opiskeleminen ja ammatin hankkiminen ovat useimmille nuorille itsestään selvä osa elämän kulkua. Lisäksi yhteiskunta kannustaa eri toimin opintoihin. Hakuvelvoitteen itsenäistä osuutta opintojen aloittamisessa tai tutkinnon suorittamisessa on vaikea arvioida.

Hakuvelvoitteen keskeinen taloudellinen kannustinvaikutus perustuu siihen, että hakematta jättäminen johtaa työttömyysetuuden epäämiseen toistaiseksi. Vuosia 2014–2019 koskevan rekisteritarkastelun perusteella hakuvelvoitteen piirissä olevat nuoret saavatkin työttömyysturvaa harvemmin kuin tutkinnon suorittaneet nuoret aina 24 ikävuoteen asti. Hakuvelvollisuus päättyy nuoren täyttäessä 25 vuotta, jolloin vailla tutkintoa olevien nuorten työttömyysturvan saaminen selvästi yleistyy ja on yleisempää kuin tutkinnon suorittaneiden nuorten työttömyysturvan saaminen. Tämä viittaa siihen, että osa vailla tutkintoa olevista nuorista on laiminlyönyt hakuvelvoitteen. Puolivuositain 3 000–6 000 nuorella on hakuvelvoitteeseen liittyvä työttömyysturvaseuraamus.

Hakuvelvoitteen laiminlyönyt nuori voi saada työttömyysturvaa työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta. Palveluihin osallistuminen on selvästi yleisempää vailla tutkintoa olevien nuorten piirissä. Yleisin palvelu 19–22-vuotiailla vailla tutkintoa olevilla nuorilla on työ- tai koulutuskokeilu, mikä viittaa nuorten pyrkimykseen löytää oma alansa. Noin puolet vailla tutkintoa olevista 18–20-vuotiaista nuorista onkin siirtynyt opiskelemaan, kun asiaa tarkastellaan vuosi palveluihin osallistumisen jälkeen. Sen sijaan tätä vanhemmissa ikäluokissa opiskelemaan siirtyminen palveluiden jälkeen ja ylipäänsä on harvinaisempaa. Kuntouttavaan työtoimintaan ja työvoimakoulutuksiin osallistuminen sen sijaan yleistyy iän myötä, minkä voi ajatella kertovan työttömyyden pitkittymisestä ja opintojen suorittamisen vaikeuksista.

Hakuelvoitteeseen liittyvien työttömyysturvaseuraamusten taloudellista kannustinta heikentää se, että nuori voi saada viimesijaista toimeentulotukea. Perustoimeentulotuen saaminen on selvästi yleisempää vailla tutkintoa olevien nuorten parissa: 21–24-vuotiaista tutkinnon suorittaneista nuorista noin joka kahdeksas ja samanikäisistä vailla tutkintoa olevista noin joka neljäs sai tutkimuksemme perusteella tarkastellun puolen vuoden aikana perustoimeentulotukea.

Hakuelvoitteeseen liittyvän työttömyysturvaseuraamuksen saaneista 21–23-vuotiaista perustoimeentulotukea sai puolen vuoden aikana selvästi yli puolet ja 24-vuotiaista useampi kuin kolme neljästä. Perustoimeentulotukea voi saada myös työttömyysturvan – ja työtulojen – lisäksi, mikä on suhteellisen yleistä kaikissa ryhmissä. Vailla tutkintoa olevien joukosta noin joka kolmannelle ja työttömyysturvaseuraamuksen saaneista noin joka neljännelle perustoimeentulotuki on kuitenkin pääasiallinen tulonlähde. Perustoimeentulotuen saaminen ei merkittävästi vähene hakuelvoitteen päätyttyä 25-vuotiailla, vaikka työttömyysturvan saaminen yleistyikin. Tämä kertoo siitä, että hakuelvoitettujen toimeentulotuen käyttö ei ainakaan kokonaisuudessaan ole hakuelvoitteen vaikutusta. Pikemminkin pitkittynyt työttömyys ja pienet tulot sekä säästöjen puute johtavat siihen, että nuori aikuinen pysyy edelleen perustoimeentulotuen saajana. Poistuminen pitkittyneeltä toimeentulotuelta koulutukseen tai työhön on myös vaikeampaa kuin työttömyysetuuksilta. Opintoraha on pieni suhteessa työttömyysetuuteen ja toimeentulotukinormiin, joten varsinkin pitkittynyt toimeentulotuen saanti voi vähentää kannustimia siirtyä opintoihin (ks. Liite 7). Toimeentulotuen saaminen heikentää myös taloudellisia kannustimia ottaa vastaan pienipalkkaista työtä. Toimeentulotuen perusosaa on mahdollista hakuelvoitteen laiminlyönnin perusteella alentaa tilapäisesti 20–40 prosentilla. Alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiä.

Laadulliseen aineistoon perustuvan analyysin perusteella vuonna 2013 tehty veloitteen uudistus oli TE-palveluiden ja oppilaitosten näkökulmasta onnistunut. Se vähensi sekä TE-palveluille että oppilaitoksille aiheutuvaa kuormitusta verrattuna aikaisempaan lainsäädäntöön. Silti hakuelvoitteen valvontaan liittyvät kysymykset, kuten hakuelvoitteen manuaalinen seuranta, kuormittavat TE-palveluita edelleen. Tutkimuksessa havaittiin kuitenkin, että kuormitusta aiheutuu edelleen toisen asteen ammatillisille oppilaitoksille, joihin hakeutuu monenlaista ja monialaista tukea tarvitsevia opiskelijoita. Ammatillisiin oppilaitoksiin kohdistuu lisäksi muuta kuormitusta ammatillisen koulutuksen reformin sekä oppivelvollisuuden laajentamisen seurauksena. Siksi ammatilliset oppilaitokset toivovat mahdollisuutta opiskelijoiden monialaiseen tukeen, jotta esimerkiksi opiskelijoiden mielenterveys- tai päihdeongelmiin voidaan tarjota riittävää tukea.

Hakuelvoite on keskeinen osa TE-toimistojen työtä ja ohjaa osaltaan nuorelle asiakkaalle suunniteltuja toimia. Toisaalta tietoisuus mahdollisuudesta käyttää harkinnanvaraisuutta suhteessa koulutukseen hakuelvoitteeseen vaihtelee TE-toimistojen ja Ohjaamojen

työntekijöiden keskuudessa, eikä harkinnanvaraisuutta siksi näytetä soveltavan niin laajasti kuin olisi lainsäädännön ja TE-palveluiden työtä ohjaavien ohjeistusten puitteissa mahdollista.

Oppilaitosten haastatteluissa hakuvelvoitteen arveltiin lisäävän jonkin verran opintojen aloittamista, mutta ei juurikaan nopeuttavan opiskeluaikoja tai lisäävän tutkintojen suorittamista. Niitä, jotka hakevat opiskelemaan ainoastaan velvoitteen vuoksi, nähtiin olevan erityisesti yli 20-vuotiaissa.

Viranomaiset, oppilaitosten työntekijät ja osa nuorista verkkokyselyyn vastanneista pitivät kouluttautumiseen kannustamista velvoitteen kautta ymmärrettävänä. Nuorten näkemykset kuitenkin jakoutuivat. Koulutusorientoituneet nuoret, joilla valmis oli suunnitelma jatkaa opintoja, kokivat velvoitteen myönteiseksi tai neutraaliksi ja kokivat velvoitteen vähentäneen välivuosia. Suunnastaan epävarmat nuoret tai ne, joilla oli haastava elämäntilanne, kokivat velvoitteen negatiiviseksi. Velvoite oli aiheuttanut taloudellisia vaikeuksia ja paineita hakeutua opintoihin. Paine saattoi osua muutenkin kuormittavaan elämäntilanteeseen. Juuri näissä elämäntilanteissa laajempi harkintavallan käyttö voisi tukea nuoria ja auttaa etsimään sopivaa reittiä ilman välittömiä taloudellisia seuraamuksia.

Laadullisten aineistojen perusteella hakuvelvoitteen opintoihin kannustava vaikutus toimii erityisesti silloin, jos nuori harkitsee välivuotta ennen opintoja. Jos selkeä opintosuunta puuttuu, hakuvelvoitteen vaikutusta on vaikeampi osoittaa. Nuorten verkkokyselyyn vastanneista nuorista velvoitteesta hyötyä olivat kokeneet harvimmoin ja haittaa useimmin ne vastaajat, joiden koulutuspolut eivät olleet suoraviivaisia tai joilla oli haasteita terveyden kanssa. Siirtymävaiheessa nuorten valintoihin vaikuttavat keskeisemmin elämäntilanne, motivaatio ja voimavarat, ei työttömyysturvan saamiseen liittyvät ehdot. Koulutukseen hakeminen tai edes opintojen aloittaminen ei myöskään välttämättä takaa tutkinnon suorittamista, jos motivaatio on heikko tai voimavarat puuttuvat. Hakuvelvoitteen opintoihin kannustavaa vaikutusta heikentää se, jos velvoitteesta ei tiedetä tai sen sisältöä ei ymmärretä. Haastattelu- ja kyselyaineistojen perusteella tutkintojen suorittamista edistävät taloudellisten sanktioiden uhkaa enemmän erityisesti itselle mielekkääseen ja realistiseen opiskelualaansa sekä opiskeluun tarvittavien taloudellisten ja terveydellisten edellytysten tukeminen.

Hakuvelvoitteen ei kuitenkaan nähty laajassa mittakaavassa lisäävän opintojen keskeyttämistä. Kuten valinnoissa, opintojen loppuunsaattamisessa painaa enemmän elämäntilanne kokonaisuudessaan kuin vain hakuvelvoitteen tuottama huono motivaatio viedä opinnot loppuun.

Hakuvelvoitteen on joskus nähty kannustavan nuoria taktikoimaan hakuja niin, että he pyrkivät aloille, joille eivät voi päästä. Tämän tutkimuksen mukaan harva nuori kuitenkaan

pyrkii tähän, vaikka ilmiö tunnistettiin kaikissa laadullisissa aineistoissa. Lisäksi opiskelijavalintojen uudistukset (mm. todistusvalinta) on osittain tehnyt tämän mahdolliseksi. Mahdollisen taktikoinnin taustalla on usein tarve saada lisää aikaa omille valinnoille ja säilyttää työttömyysturvaoikeus mahdollisen väli vuoden aikana. Sen sijaan opiskelijavalintojen uudistukset ovat luoneet uusia tilanteita, jotka pakottavat nuoret pohtimaan minkälainen hakutaktiikka on itselle edullisin. Ensikertalaiskiintiö on lisännyt nuorten huolta ja paineita toivotun opiskelupaikan saamisesta ja ohjaa hakeutumaan aloille, joiden sopivuudesta itselleen on varma. Osa nuorista ei uskalla ottaa opiskelupaikkoja vastaan ensikertalaisstatuksen menettämisen pelossa. Hakuelvoitteen vahvuutena pidettiin puolestaan sitä, että se kannustaa nuoria miettimään useampia opiskeluvaihtoehtoja. Tässä ristipaineessa tavoite saada nuoria kiinnittymään opintoihin nopeammin voi jäädä toteutumatta. Ensikertalaiskiintiön menetyksen nähtiin vaikeuttavan erityisesti ammattikorkeakoulusta yliopistoon siirtymistä.

Hakuelvoitteen ja muiden kouluttautumiseen ohjaavien keinojen kehittämisessä on syytä ottaa huomioon se, keitä niillä halutaan kannustaa. Esimerkiksi toisen asteen koulutuksen keskeyttäneet ja jo ylioppilastutkinnon suorittaneet ovat erilaisessa asemassa suhteessa koulutuspolkuihin. Opiskeluvalmiudet ja -toiveet voivat olla erilaisia. Keskeyttämisen taustalla voi olla heikentynyt opiskelu- tai työkyky. Myös palvelujen ja tuen tarve opintoihin hakeutumisessa ja opintojen jatkamisessa voivat olla näissä ryhmissä erilaisia

Kokonaisarvio hakuelvoitteesta

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella hakuelvoite on pääosin toimiva ja tarkoituksenmukainen. Hakuelvoitteen kohteena olevista nuorista valtaosa opiskelee. Hakuelvoitteesta aiheutuneet työttömyysturvaseuraamukset eivät ole yleisiä ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistutaan varsin aktiivisesti. Hakuelvoite toimii kohtalaisen tarkoituksenmukaisesti tältä osin. Toimeentulotuen saaminen on hakuelvoitettujen joukossa kuitenkin kohtalaisen yleistä, mikä ei ole tavoiteltavaa, koska toimeentulotuelta opiskelemaan tai työhön siirtymisen kannustimet ovat heikot.

Laadulliseen aineistoon perustuvan analyysin perusteella vuonna 2013 tehty velvoitteen uudistus oli TE-palveluiden ja oppilaitosten näkökulmasta onnistunut. Se vähensi sekä TE-palveluille että oppilaitoksille aiheutuvaa kuormitusta verrattuna aikaisempaan lainsäädäntöön merkittävästi.

Tutkimus tuo esille myös selkeitä kehittämistarpeita. Osa nuorista ei tiedä riittävästi hakuelvoitteesta, ja vastuu hakuelvoitteesta tiedottamisesta on epäselvä. Hakuelvoite aiheuttaa osalle nuorista epävarmuutta, koska nuorten elämäntilanteet vaihtelevat ja opiskelukyky voi olla heikentynyt. Myös koulutusjärjestelmän ja sosiaaliturvajärjestelmän muut velvoitteet voivat näyttäytyä nuorille ristiriitaisina. Hakuelvoite ja sen

noudattamiseen liittyvät aikarajat eivät kaikissa tapauksissa mahdollista riittävää yksilöllistä harkintaa.

Hakuvelvoitteen kohteena on kaksi hyvin erilaista pääasiallista kohderyhmää: lukiosta valmistuneet ylioppilaat ja ammatillisen koulutuksen keskeyttäneet nuoret. Lisäksi kohderyhmänä on lukion keskeyttäneet sekä nuoret, jotka eivät ole aloittaneet toisen asteen opintoja lainkaan. Näitä nuoria on etenkin ikäluokissa, joita oppivelvollisuuden pidentäminen ei ole koskenut. Kaikkien näiden ryhmien lähtökohtansa hakea opiskelemaan ja edetä opinnoissaan voivat kuitenkin olla huomattavan erilaiset. Hakuvelvoite ja ohjaaminen voivat riittää ylioppilaalle, mutta ammatillisen koulutuksen keskeyttäneet voivat tarvita enemmän tukea.

Hakuvelvoite koskee alle 25-vuotiaita. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että ikäraja ei ole syytä nostaa. Nuori on hakuvelvoitteen kohteena useamman vuoden ajan, joten velvoite ohjaa toistuvasti opiskelujen ulkopuolella olevia nuoria opiskelemaan. Opintoihin siirtyminen vähenee kuitenkin iän myötä 25 ikävuoden lähestyessä hakuvelvoitteesta huolimatta. Tämä viittaa siihen, että opintoihin kannustamiseen tarvitaan muita keinoja.

Tutkimuksen alkuperäisenä tietotarpeena oli hakuvelvoitteen vaikutusten arviointi. Tässä tutkimuksessa emme kuitenkaan pystyneet erottamaan juuri hakuvelvoitteen vaikutusta muista opintoihin kannustavista toimista. Esimerkiksi opintojen aloittamisen tai keskeyttämisen taustalla voi olla monia syitä eikä ole mahdollista arvioida, mikä on hakuvelvoitteen vaikutus näissä päätöksissä. Eri aineistolähteet tarjoavat kuitenkin hyvän mahdollisuuden tarkastella hakuvelvoitteen toimivuutta eri näkökulmista.

Tutkimuksen tavoitteena oli lisäksi kartoittaa nuorten näkemyksiä ja kokemuksia hakuvelvoitteesta niin, että tavoitetaan myös haavoittuvassa asemassa olevia nuoria. Verkkokyselyssä tavoitettiin laajasti velvoitteen kohteena olevia nuoria. Mukana oli TE-toimistoissa asioineita nuoria ja työn ja opintojen ulkopuolella olevia. Lisäksi vastaajien joukossa oli esimerkiksi koulutuksen keskeyttäneitä, laitoksissa asuvia sekä määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevia nuoria. Tutkimuksessa saatiin tietoa haavoittuvissa tai kuormittavissa asemassa olevien nuorten tilanteesta.

6.2 Kehitysehdotukset

Tutkimushankkeen toisena tavoitteena oli tuottaa hakuvelvollisuuden kehittämisen kannalta olennaista tietoa ja kehittämissuosituksia. Esiin nousseista kehityskohteista keskeisin liittyy koulutuspolkujen moninaistumiseen ja siihen, miten erilaiset opintoihin ja työelämään kiinnittymistä tukevat mutta tutkintoon johtamattomat koulutukset voidaan

huomioida velvoitteen toimeenpanossa. Tutkimuksen perusteella ei noussut esiin perusteita muuttaa hakuvelvoitteen ikärajaa (25 vuotta) eikä hakukohteiden määrää nykyisestä. Muut hakuvelvoitteen kehittämiseen liittyvät kysymykset kytkeytyvät sosiaaliturvan laajempaan uudistustyöhön, hakuvelvoitteen ja muiden koulutuspolkuihin vaikuttavien politiikkatoimien ja -uudistusten suhteeseen, palveluiden riittävään ja oikea-aikaiseen saatavuuteen sekä hakuvelvoitteen toimeenpanoon liittyviin käytännön haasteisiin. Kehitysehdotukset ovat seuraavat:

Velvoitteen yhteys sosiaaliturvajärjestelmään

- **Koulutukseen hakuvelvoitetta tulee tarkastella osana muuta sosiaali- ja työttömyysturvan kehittämistä.**

Koulutukseen hakuvelvoite on yksi monista nuoren toimeentuloon vaikuttavista sosiaaliturvajärjestelmän piirteistä. Hakuvelvoitteen kannustinvaikutusten kannalta keskeiset muut etuudet työttömyysturvan lisäksi ovat opintotuki sekä viimesijaista toimeentuloa turvaava toimeentulotuki. Työttömyysturvaa tai pitkittyneesti perustoimeentulotukea saavan nuorten taloudelliset kannustimet siirtyä opiskelemaan ovat heikot. Tällöin nuorta on tuettava myös muilla keinoin opiskeluun siirtymisessä. Sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä on pyrittävä siihen, ettei järjestelmissä luoviminen edellytä nuorilta taktikointia eri järjestelmien välillä. Taktikoinnin mahdollisuus voi asettaa nuoret eriarvoiseen asemaan, johtaa etuuskien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön tai käyttämättä jättämiseen sekä aiheuttaa painetta erityisesti niille nuorille, joilla on muutoin kuormittava elämäntilanne.

Velvoitteen yhteensopivuus koulutusjärjestelmän kanssa

- **Hakuvelvoitteen kehittämisessä tulee arvioida sen vaikutukset suhteessa koulutusjärjestelmään ja erityisesti opiskelijavalintamenettelyihin.**
- **Ensikertalaiskiintiön kiintiöosuuksien suuruutta on arvioitava. Väyliä siirtyä ammattikorkeakoulusta yliopistoon ja päinvastoin on vahvistettava.**
- **Työvoimapolitiittiset ja koulutuspolitiittiset ohjaukset eivät saa luoda ristiriitaisia vaatimuksia tai asettaa nuoria tilanteeseen, jonka nuoret tulkitsevat vaativan taktikointia eri ohjauksetojen välillä.**

Koulutukseen hakuvaihte ei ole ainut hakuvaihteittuihin kohdistuva ohjaukeino. Koulutusuudistuksiin ja erityisesti opiskelijavaihteintaan liittvät tekijät vaikuttavat hakuvaihteitten rinnalla. Erityisesti korkeakoulujen ensikertalaisikiintiön ja koulutukseen hakuvaihteitten yhteensovittaminen on haastavaa. Koulutukseen ohjautumista voikin hidastaa, että nuori kokee joutuvansa punnitsemaan elämänavaihteitojaan ristiriitaisten vaatimusten välissä. Nuoria ohjaavia työvoimavaihteittisia ja koulutusvaihteittisia toimia pitää arvioida ja kehittää yhdessä, jotta nuori ei joudu tilanteeseen, jonka tulkitsee vaativan taktikointia eri ohjaukeinojen vaatimusten välillä.

Hyväksytyn aktiivisuuden laajentaminen

- **Hakuvaihteitten täyttämisen arvioinnissa tulisi tunnistaa tutkintoon johtavan opiskelun lisäksi myös muu osaamisen vahvistamiseen tähtäävä aktiivisuus, kuten valmistavat koulutukset.**
- **Tällainen aktiivisuus tulisi voida huomioida sekä nykyistä hakuvaihteittisuutta korvaavana asiana, joka sovitaan suunnitelmassa, että siinä vaiheessa, kun hakuvaihteitten täyttämistä tarkastellaan takautuvasti.**

Linjauus, että vain syksyllä alkavat, tutkintoon johtavat koulutukset täyttävät vaihteitten, näyttäytyy liian jäykkänä menettelynä. Se ei vastaa hakuvaihteittisten elämäntilanteiden ja opiskeluvaihteittisuuksien moninaisuuteen, eikä ole tarkoituksenmukainen nuorten koulutuspolkujen tukemisen kannalta. Se ei myöskään vastaa monivaihteittisuuksien opiskeluvaihteittisehtojen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Esimerkiksi jatkuva haku ja valmentavien koulutuspolkujen yleistymisen ovat monivaihteittisehtoisia opiskeluvaihteittisehtoja. Siksi hakuvaihteittisehtoa tulisi kehittää siten, että hyväksyttäväksi aktiivisuudeksi todettaisiin nykyistä väljempi määrä toimintaa, joka pyrkii osaamisen vahvistamiseen tai opiskeluvaihteittisyyden parantamiseen ja osoittaa nuoren aktiivisuutta kehittää osaamistaan ja opiskeluvaihteittisyytään. Tällaista aktiivisuutta voivat olla erityisesti ammatillisen koulutuksen tutkintojen osat ja opiskeluun valmentavat koulutukset. Oppivaihteittisyyden laajentamisen yhteydessä valmentavista koulutuksista on kehitetty tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA) (OKM ei pvm.), joka olisi helposti integroitavissa osaksi hakuvaihteittisehtoa hyväksytyjä koulutuksia. Muutos tukisi erityisesti hakuvaihteittisehtoa, joille opinnot ovat haastavia esimerkiksi oppimisvaihteittisuuksien, terveysongelmien tai kielteisten koulukokemusten vuoksi.

Jatkuvan haun statusta ja siihen liittyvää ohjeistusta pitää selkeyttää. Jatkuvan haun olisi syytä olla hakuvaihteittisehtoa täyttämiseksi hyväksyttävän aktiivisuuden piirissä. Jatkuvasta

hausta ei kuitenkaan tulisi tehdä velvoittavaa, sillä haun piirissä oleva opiskelutarjonta on yhteishakua suppeampaa ja vaihtelee oppilaitoksittain. Edellisessä uudistuksessa (2012) syksyn yhteishaun velvoittavuus poistettiin samasta syystä.

Jotta laajentamisella olisi toivottuja vaikutuksia, hyväksyttävän aktiivisuuden laajentaminen edellyttää, että aktiivisuuden muodot tunnistetaan ja hyväksytään TE-toimistoissa harkittaessa velvoitteesta poikkeamista sekä myös takautuvassa tarkastelussa.

Yksilöllisen harkinnan vahvistaminen

- **Yksilöllisen harkinnan käyttöä TE-toimistoissa ja Ohjaamoissa tulisi vahvistaa työllistymissuunnitelmia tehtäessä.**
- **Harkinnan käyttöä tulisi vahvistaa myös siinä vaiheessa, jos hakuvelvoitetta ei ole täytetty. Tämä tarkoittaa harkinnan käytön vahvistamista työttömyysturvayksikössä.**
- **Lainsäädännössä (Työttömyysturvalaki, 2. luku, § 14) esitettyjä syitä velvoitteesta poikkeamiselle olisi syytä tarkastella, jotta virkamiesten mahdollisuus harkinnan käyttöön olisi laajempi.**
- **TE-palveluiden työntekijöiden ohjeistuksissa on kuvattava nykyistä väljemmin ja selkeämmin raamit, joiden puitteissa kokonaisvaltaista harkintaa voi tehdä.**
- **Erytystapaukset, kuten pakolaisnuorten tilanne, olisi otettava paremmin huomioon.**
- **TE-palveluiden henkilökunnalle on tarjottava perehdytystä ja koulutusta harkinnanvaraisuuden käytöstä.**

Tällä hetkellä koulutukseen hakuvelvoitteeseen liittyvää harkinnanvaraisuutta sovelletaan haastattelujen perusteella suppeammin kuin mitä työttömyysturvaohje ja työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohjeistus mahdollistaisivat. Käsitukset harkinnanvaraisuudesta nojaavat vahvasti laissa esitettyihin syihin (mm. terveydentila, kielitaito). Työttömyysturvaohjeen ja työttömyysturvalain mahdollistamaa soveltamisen menettelytapaohjeistuksen väljempää sosiaaliin ja elämäntilanteeseen liittyviä perusteita käytetään vähemmän.

Nuorten elämäntilanteet ovat kuitenkin moninaisia ja mahdolliset opiskeluhaasteet kokonaisvaltaisia. Eryteisesti mielenterveysongelmat jäävät nuorilla usein diagnosoimatta,

jolloin hakuvelvoitteen harkinnanvaraisuuden käytön perustetta ei havaita. Lainsäädännön tarkastelua olisi syytä harkita. Työttömyysturvalain menettelytapaohjeistusta olisi tarpeen päivittää selkeämmäksi siten, että työntekijöiden on mahdollista poiketa hakuvelvoitteesta suunnitelmassa myös silloin, kun hakuvelvoitetun elämäntilanne ei sovi ohjeistuksissa annettuihin esimerkkeihin. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta harkinnanvaraisuuden käytöstä olisi myös koulutettava TE-palveluiden työntekijöitä nykyistä kattavammin, jotta harkinnanvaraisuuden käyttö ei jää hiljaisen tiedon varaan. Lisäksi nuoren tilanteen selvittämiseksi on oltava riittävästi aikaa, jotta harkintaa voidaan käyttää ja suunnitelma velvoitteesta poikkeaminen ei jää tekemättä TE-toimistossa tai Ohjaamossa vallitsevan kiireen vuoksi tai siksi, ettei verkko- tai puhelinyhteydellä ole saatu kokonaiskuva hakuvelvoitetun tilanteesta. Erityistapauksia varten olisi linjattava toimintaperiaatteita ja esimerkiksi pakolaisstatuksella Suomeen tulleen nuoren tilanteessa ei pitäisi vaatia erillistä selvitystä opintojen keskeyttämisestä.

Vaihtoehtoiset hakuvelvoitteen täyttämisen tavat olisi tunnistettava suunnitelmien laatimisen lisäksi myös takautuvasti siinä vaiheessa, kun työttömyysturva-asiana arvioidaan hyväksyttävien hakematta jättämisen perusteiden syitä.

Opintojen loppuun saattamisen tukeminen

- **Opintojen loppuun saattamista voidaan tukea vahvistamalla soveltuvan opiskelupaikan löytymistä riittäväällä ja oikea-aikaisella ohjauksella.**
- **Opintojen keskeytysten vähentämisessä monialainen yhteistyö opiskelijoiden terveyden ja mielenterveyden tukemiseksi on keskeistä.**
- **Ammatillisten erityisoppilaitosten paikkojen alueellista saatavuutta olisi syytä tarkastella.**

Koulutukseen hakeminen tai opintojen aloittaminen ei vielä tarkoita, että opinnot etenevät ja tutkinto suoritetaan loppuun. Työttömyysturvan sanktio ei estä keskeyttämisä tehokkaasti, sillä keskeyttämisspäätökseen vaikuttavat monet tekijät, kuten opintojen mielekyys, omat voimavarat, terveys ja mielenterveys, päihteiden käyttö sekä muu elämäntilanne. Sosiaaliturva- ja koulutuspolitiikassa ei ole realistista ajatella, että keskeyttämisä ei tulisi lainkaan. Osa opiskelijoista keskeyttää ohjauskeinoista riippumatta esimerkiksi elämäntilanteisiin tai suoremmin opintoihin liittyvistä syistä.

Terveyteen tai päihteiden käyttöön liittyvissä tilanteissa riittävän tuen tarjoaminen vaatii, että yhteistyö terveydenhuollon, mielenterveyshuollon, kuntouttavien palveluiden sekä nuorisotyön välillä toimii. Tuen tarjoaminen ei voi olla ainoastaan oppilaitosten vastuulla. Lisäksi on selvitettävä, miten tiedonsiirtoa viranomaisten välillä voidaan vahvistaa silloin, kun se on edellytys monialaisen tuen onnistumiselle.

Koulutukseen kiinnittymistä ja tutkinnon suorittamista tulisi tukea riittävällä ja oikea-aikaisella ohjauksella, jotta mahdollisimman monelle löytyy soveltuva ja mielekäs koulutusala jo ennen peruskoulun tai toisen asteen jälkeisiä opiskelupaikkahakuja. Ohjaus tulisi aloittaa jo yläasteen kahdeksannelle luokalle. TE-palveluiden ammatinvalintaohjaukseen hakeudutaan usein vasta juuri ennen kevään korkeakouluhakuja, jolloin palvelu voi ruuhkautua. Ammatinvalintaohjauksen mahdollisuutta tulisi ruuhkahuipun tasaamiseksi markkinoida hakuvelvoitetuille ympäri vuoden.

Toisen asteen ammatillisissa opinnoissa tarjottavaa tukea tulisi vahvistaa. Ammatillisten erityisoppilaitospaikkojen saatavuus pitäisi taata. Erityisesti alueellista jakautumista olisi syytä tarkastella siten, että vaativan tuen tarpeessa olevan nuoren ei olisi välttämätöntä muuttaa toiselle paikkakunnalle.

Tiedottaminen

- **Hakuvelvoitteesta tiedottamisen vastuita on selvennettävä ja ohjauksen oikea-aikaisuuteen on kiinnitettävä huomiota.**
- **Opiskelupaikan valintaan saatavaa ohjausta tulisi saada vähintään kahdeksannelle luokalle alkaen.**
- **Ohjausta ja tiedottamista tulisi tehdä oppilaitosten ja TE-palveluiden yhteistyönä.**

Jotta koulutukseen hakuvelvoitteen ohjausvaikutus voisi toteutua, on hakuvelvollisten oltava tietoisia velvoitteesta. Nuorten tietoisuus hakuvelvoitteesta on kuitenkin puutteellinen. Hakuvelvoitteesta kertomiseen ja siihen liittyvään ohjaukseen liittyviä vastuita on tarpeen selkeyttää. Erityisesti TE-palveluissa nähtiin, että tiedottamisvastuu on oppilaitoksilla. Oppilaitosten henkilökunnan hakuvelvoitteeseen liittyvän tietopohja kuitenkin vaihtelee. Suuret koulutus uudistukset (ammatillisen koulutuksen reformi, oppivelvollisuuden laajentaminen ja opiskelijavalinnan muutokset) ovat vieneet oppilaitosten resursseja, jolloin työvoimapolitiittinen koulutukseen hakuvelvoite on voinut jäädä vähemmälle huomiolle.

Vuonna 2012 julkaistussa selvityksessä (Aho ym. 2012) suositeltiin, että hakuvelvoitteen ja opiskelijavalintoihin liittyvää neuvontaa ja ohjausta tulisi tehdä poikkihallinnollisesti työvoimapalveluiden ja oppilaitosten yhteistyönä. TE-palvelut ja oppilaitokset ovatkin aiemmin tehneet yhteistyötä, kuten koulukiertueita ja opinto-ohjaajille suunnattuja koulutuksia, mutta yhteistyön muotoja on viime vuosina ajettu alas monessa kunnassa. Yhteistyöhön olisi tarpeen varata resursseja, jotta tieto työvoimapolitiittisista velvoitteista ja mahdollisista palveluista tavoittaa hakuvelvoitetut mahdollisimman kattavasti. Kuntakokeilut nähtiin yhtenä mahdollisuutena vahvistaa TE-palveluiden ja oppilaitosten yhteistyötä, mutta TE-toimiston ja oppilaitosten yhteistyötä on tarpeen vahvistaa myös muissa kunnissa. Hakuvelvoitteesta tiedottamista olisi hyödyllistä tehdä myös maanpuolustusvelvollisuuden suorittamisen yhteydessä.

Hakuvelvoitteen valvonta ja toimeenpanon käytännöt

- **Hakuvelvoitteen täyttämisen takaraja 31.8. on ajallisesti joustamaton, ja olisi syytä arvioida, vastaako takaraja nykyisten monimuotoisten opiskelupolkujen todellisuutta.**
- **Hakuvelvoitteeseen liittyvää valvontaa tehdään manuaalisesti hakuvelvoitetuilta kysymällä, ja olisi selvitettävä, voisiko TE-palveluiden työntekijöillä olla mahdollisuus saada koulutukseen hakeutumista koskevat tiedot rekistereistä.**

Hakuvelvoitteen täyttämisen takarajan (31.8.) tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida, sillä se on haastatteluiden perusteella joustamaton sekä suhteessa jatkuvaan hakuun että Valma-opintoihin (tuleviin TUVAn opintoihin). Lisäksi kesälomakauden jälkeinen hakemisen takaraja johtaa siihen, että kaikki työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet eivät työntekijöiden kesälomien vuoksi saa välttämättä yhdenvertaisesti oikea-aikaista ohjausta.

Haastatteluiden perusteella hakuvelvoitteen täyttämisen seuranta vie paljon resursseja. Valvontaprosessissa kaikki hakuvelvoitetut TE-palveluiden ja Ohjaamojen asiakkaat käydään läpi ja heille lähetetään selvityspyyntö siitä, ovatko he hakeneet koulutuksiin vaaditulla tavalla. Selvitysten vastaanottamiseen, seuraamusten kirjaamiseen ja valitusten käsittelyyn arvioitiin menevän aikaa, jonka muutoin voisi käyttää ohjaukseen ja muuhun työllistymistä edistävään toimintaan. Siksi on tarpeen selvittää, voiko hakuvelvoitteen valvontaprosessia helpottaa siten, että TE-palveluiden työntekijät voisivat saada tiedon koulutukseen hakemisesta suoraan esimerkiksi Koski-järjestelmästä.

Lähteet

- Aho, S., Pitkänen, S., & Vanttaja, M. (2012) Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumismallin arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 3/2012.
- Aho, S., & Vehviläinen, J. (1997) Keppi ja porkkana. Tutkimus alle 20-vuotiaita aktivoivan työvoimapolitiittisen uudistuksen vaikutuksista ja koulutuksen ulkopuolelle jäävistä nuorista. ESR-julkaisu 3/97. Helsinki: Työministeriö.
- Angelin, A., Kauppinen, T., Lorentzen, T., Bäckman, O., Moisio, P., Dahl, E., & Salonen, T. (2014) Have Nordic welfare regimes adapted to changes in transitions to adulthood? Unemployment Insurance and social assistance among young people in the Nordic countries. Teoksessa L. Antonucci, M. Hamilton, & S. Roberts (toim.), *Young People and Social Policy in Europe. Dealing with Risk, Inequality and Precarity in Times of Crisis*, 169–188.
- Busk, H. (2014) Search in the Labour Markets. Empirical Evidence of the Role of Technology and Sanctions. *Jyväskylä Studies in Business and Economics* 151. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Gretschel, A. & Myllyniemi, S. (2020) Kuulummeko yhteiskuntaan? Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Haikkola, L. (2019) Shaping activation policy at the street level: Governing inactivity in youth employment services. *Acta Sociologica*, 62(3), 334–348. <https://doi.org/doi.org/10.1177/0001699318784341>
- Haikkola, L., Määttä, M., Toiviainen, S., & Uusikangas, S. (2021) Työllistymistä edistävien palvelujen yhdenvertaisuus nuorten näkökulmasta. Teoksessa P. Berg & S. Myllyniemi (toim.) *Palvelu pelaa! Nuorisobarometri 2020* Valtion nuorisoneuvosto & Nuorisotutkimusseura & Opetus- ja kulttuuriministeriö, 111–132.
- Haikkola, L., Näre, L., & Lähteenmaa, J. (2017) Tunnistamisen institutionaaliset kontekstit. Nuoret työttömät aktivointitoimenpiteissä. Teoksessa S. Aaltonen & A. Kivijärvi (toim.), *Nuoret aikuiset hyvinvointipalvelujen käyttäjinä ja kohteina*. Helsinki: Nuorisotutkimusseura, 53–78.
- Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T., & Aaltonen, S. (2017) Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/133266/Puheenvuoro_11_978-952-493-298-1.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Hämäläinen, K., Tuomala, J., & Ylikännö, M. (2009) Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 7/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hämäläinen K., Hämäläinen U., Tuomala J. The labour market impacts of a youth quarantine: Lessons for Europe? Helsinki: VATT Working Papers 60/2014.
- Karjalainen, V., & Keskitalo, E. (toim.) (2013) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa*. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Karhunen, H., Pekkarinen, T., Suhonen, T., & Virkola, T. (2021). *Opiskelijavalintauudistuksen seuranta-tutkimuksen väliraportti*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-272-8>
- Kela (2021) Oikeus työttömyysetuuteen. <https://www.kela.fi/oikeus-tyottomyysetuuteen> (viitattu 14.10.2021)
- Lahtinen, J. (toim.) (2019) "Mikä ois mun juttu" – nuorten koulutusvalinnat sosiaalisuhteiden kehityksessä. Purkutalkoot-hankkeen loppuraportti. Helsinki: Valtionneuvoston kanslia.
- Loukkola, A. & Tuononen, M. (2019) Nuorten korkeakoulutukseen siirtyminen hidastunut. *Tieto & Trendit* 3.4.2019. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/nuorten-kerkeakoulutukseen-siirtyminen-hidastunut/> (viitattu 14.10.2021.)
- Lähteenmaa, J. (2021). Nuorten työttömien orientaatiot aktivointitoimenpiteissä. *Nuorisotutkimus*, 39(1), 37–57.
- Malmberg-Heimonen, I., & Vuori, J. (2005) Activation or discouragement. The effect of enforced participation on the success of job-search training. *European Journal of Social Work*, 8(4), 451–467. <https://doi.org/10.1080/13691450500314178>
- Myrskylä, P. (2011) Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 12/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

- Niemi, A.-M., & Jahnukainen, M. (2018). Tuen tarve, työelämäpainotteisuus ja itsenäisyyden vaatimus ammatillisen koulutuksen kontekstissa. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja*, 20(1), 9–25.
- OECD (2019) *Investing in Youth: Finland*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/1251a123-en>
- OKM (ei pvm.) Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus. <https://minedu.fi/tuva> (viitattu 7.10.2021.)
- OPH (ei pvm.) Opiskelijan hyvinvointi ja tuki ammatillisessa koulutuksessa. <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/opiskelijan-hyvinvointi-ja-tuki-ammattillisessa-koulutuksessa> (viitattu 10.11.2021)
- Opintopolku.fi (ei pvm.) Kuka voi hakea yhteishaussa? <https://opintopolku.fi/wp/ammattillinen-koulutus/nain-haet-kevaan-yhteishaussa-ammattilliseen/kuka-voi-hakea-yhteishaussa/> (viitattu 10.11.2021)
- Penonen, S., & Ågren, S. (2018) *Ammatillisen koulutuksen läpäisyn määrällisen seurannan selvitys lukuvuodelta 2016–2017*. Helsinki: Opetushallitus.
- Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä III (2019). *Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019*. Työpapereita 6/2019. Helsinki: THL
- Raittila, S., Korpela, T., Ylikännö, M., Laatu, M., Heinonen, H.-M., Jauhiainen, S., & Helne, T. (2018) *Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti*. Rekisteriselvitys. Työpapereita 138/2018. Helsinki: Kela.
- Rikala, S. (2018) *Masennus, työkyvyttömyys ja sosiaalinen eriarvoisuus nuorten aikuisten elämänsäkelussa*. *Yhteiskuntapolitiikka*, 83(2), 159–170.
- SAK (2017) *Katoavat työpaikat. Työllisten määrän ja rakenteen kehitys Suomessa 1987–2017*. SAK Raportteja 3/2017. Helsinki: SAK
- Salminen, T., & Murto, V. (2019) *Monta opinto-oikeutta. Tutkimus useamman opinto-oikeuden hankkimiseen johtaneista syistä ja tekijöistä*. Raportti 6/2019. Helsinki: Otus.
- Sipilä, N., Kestilä, L., & Martikainen, P. (2011) *Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen. Mihin peruskoulututkinto riittää 2000-luvun alussa?* *Yhteiskuntapolitiikka*, 76(2), 121–134.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): *Työssäkäynti* [verkkojulkaisu]. Ammatti ja sosioekonominen asema 2020, Laatuseloste: työssäkäyntitilasto. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.10.2021]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/tyokay/2020/01/tyokay_2020_01_2021-05-28_laa_001_fi.html
- Suomen virallinen tilasto (SVT): *Työssäkäynti* [verkkojulkaisu]. Ammatti ja sosioekonominen asema 2020, Laatuseloste: työssäkäyntitilasto. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyokay/2020/01/tyokay_2020_01_2021-05-28_laa_001_fi.html (viitattu 14.10.2021.)
- TE-palvelut (ei pvm. a) *Nuorisotakuu*. <https://www.te-palvelut.fi/fi/tyonhakijalle/nuoret/nuorisotakuu> (viitattu 14.10.2021.)
- TE-palvelut (ei pvm. b) *Kuntakokeilut*. <https://www.te-palvelut.fi/fi/tyonhakijalle/loyda-toita/tyonhakijan-palvelut-kuntakokeilun-aikana> (viitattu 14.10.2021.)
- TE-palvelut, ohje (ei pvm.) *Työvoimapolitiittinen lausunto*. <https://ohje.te-palvelut.fi/hloasiakas/fi/omatyytomyysturvatie-dot/tvplausunto> (viitattu 4.12.2021.)
- Tervasmäki, T. & Tomperi, T. (2018). *Koulutuspolitiikan arvovalinnat ja suunta satavuotiaassa Suomessa*. Niin & Näin, numero 97, 164–200.
- Työ- ja elinkeinoministeriö TEM (2018). *Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa*. TEM 1/69.
- Työttömyysturvalaki 1290/2002, 13§*. 28.12.2012/1001. Ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevan nuoren oikeus työttömyysetuuteen
- Työttömyysturvalaki 1290/2002, 14§*. 28.12.2012/1001. Koulutukseen hakemisvelvollisuuden korvaaminen muilla toimilla.
- Uudenmaan ELY-keskus (2021) *Työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohje 12.2.2021*. Nuorten osuus.
- Uusikangas, S., & Hiilamo, H. (2020). *Nuorten aikuisten aktivointi, sanktiot ja poiskäännyttäminen TE-palveluissa*. Teoksessa Määttä, Mirja & Souto, Anne-Mari (toim.), *Tutkittu ja tulkittu Ohjaamo*. Nuorten ohjaus ja palvelut integraatiopyörteessä (120–145). Nuorisotutkimusverkosto & Nuorisotutkimusseura.
- Valtioneuvoston kanslia. (2018) *Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/18. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334456/eriarvoraportti-21032018/fd6f37c6-04d9-44db-99bb-53d54ef1ad1f>

Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko TE-palvelut ja Ohjaamot

Haastattelun alussa: Kerrotaan tutkimuksesta ja tietosuojakysymyksistä; tietosuoja- ja rekisteriselosteen esittely, kysytään suostumus nauhalle

Kysymykset

1 Aluksi

1. Kuinka pitkään olette työskennelleet nuorten palveluissa?
2. Kuvailisitteko yleisesti asiakaskuntaanne. Millaisissa elämäntilanteissa nuoret hakeutuvat asiakkaaksenne?
3. Miksi nuoret mielestänne ovat siinä tilanteessa kuin ovat?

2 Näkemyksiä veloitteesta hakea koulutukseen

Esitän seuraavaksi väitteitä, ja voimme keskustella niistä.

1. Mitä mieltä olet väitteestä: koulutukseen hakuvelvoite on hyvä olla olemassa. Onko tähän jotain erityisiä syitä?
2. Mitä mieltä olet väitteestä: Koulutukseen hakuvelvoite lisää nuorilla tutkinnon suorittamisia. Pystytkö avaamaan tarkemmin, miksi näin on/ei ole?

3 Nuorten tiedot veloitteesta

1. Tietävätkö nuoret mielestänne riittävän hyvin mitä koulutukseen hakuvelvoite tarkoittaa ja mihin se velvoittaa?
2. Saavatko nuoret riittävästi tietoa ja tukea koulutukseen hakuveloitteeseen liittyen?
3. Jos ei, mitä asialle pitäisi mielestänne tehdä?

4 Koulutukseen hakuveloitteen vaikutukset

1. Kertokaa omin sanoin, miten koulutukseen hakuvelvoite vaikuttaa arviosi mukaan nuorten elämään ja nuorten tekemiin valintoihin.
2. Veloitteella pyritään siihen, että nuorten koulutusaste kohoaisi ja tätä kautta nuoret saisivat paremmin töitä. Keskustellaan seuraavista kysymyksistä. Miten mielestäsi koulutukseen hakuvelvoite vaikuttaa nuorten
 - koulutukseen hakemiseen?
 - koulutuksessa pysymiseen?
 - työllistymiseen ja asemaan työmarkkinoilla?

5 Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä? Voit perustella näkemystäsi ja kertoa esimerkkejä halutessasi.

1. Nuoret hakevat ammatilliseen koulutukseen aktiivisemmin kuin mitä he ilman velvoitetta tekisivät. Miksi?
2. Koulutukseen hakuelvoite saa nuoret miettimään useampia vaihtoehtoja kuin olisivat muutoin miettineet.
3. Nuoret hakevat hakuelvoitteen vuoksi kevään haussa koulutuspaikkoihin, joihin he eivät toivo pääsevänsä.
4. Nuoret hakeutuvat koulutukseen, jonka suorittamiseen heillä ei ole edellytyksiä (esim. terveydentilan takia).
5. Millaisia vaikutuksia koulutuksen hakuelvoitteella on havaintojesi mukaan nuorten palveluiden käyttöön?

6 Harkinnanvaraisuuden käyttö

1. Millaisten seikkojen perusteella arvioit työssäsi, että nuorella on ollut työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy jättää hakematta koulutukseen?
2. Millaisissa nuorten elämäntilanteissa harkintaa käytetään?
3. Onko toimipaikassanne tehty sisäisiä linjauksia siitä, milloin nuorella katsotaan olevan työttömyysturvalaissa mainittu pätevä syy jättää hakematta koulutukseen? Millaisia?
4. Jos koulutukseen hakuelvollisuudesta poiketaan, korvataan hakuelvollisuutta muilla toimilla? Jos kyllä, millaisilla?
5. Miten organisaatiossanne on käsitelty harkinnanvaraisuuden yhdenvertaisuus-ulottuvuuteen liittyviä kysymyksiä? Millaisia ohjeistuksia tai käytäntöjä tähän liittyen on?

7 Koulutukseen hakuelvoitteen vaikutukset nuorten toimeentuloon

1. Mitkä ovat tavallisimpia syitä, joiden perusteella nuoret ovat säilyttäneet oikeutensa työttömyyspäivärahan saamiseen, vaikka he eivät olisi hakeutuneet ammatilliseen koulutukseen? Entä mitkä syyt ovat vähemmän tavallisia mutta syytä nostaa tässä esiin?
2. Kuinka tavallista työssäsi on, että nuori menettää oikeuden työmarkkinatukeen
 - kerran?
 - useammin kuin kerran sen vuoksi, etteivät ole hakeutuneet ammatilliseen koulutukseen?
3. Kerro, millaisia kokemuksia sinulla on tilanteista, joissa nuoret menettävät oikeutensa työmarkkinatukeen. Kerro esimerkiksi siitä, jatkavatko nuoret asiointia TE-toimistossa.

8 Koulutukseen hakuvelvoitteen vaikutukset organisaatioon

1. Millä tavoin käytännössä koulutukseen hakuvelvoite on vaikuttanut oman organisaatiosi toimintatapoihin? Oletteko esimerkiksi muuttaneet käytäntöjä tai kehittäneet työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja palveluiden tarjontaa?
2. Mitä omassa organisaatiossasi voitaisiin tehdä nuorten koulutukseen hakeutumisvelvoitteen tukemiseksi ja siihen liittyvien palveluiden parantamiseksi?
3. Miten organisaatiosi tukee työntekijöitä harkinnanvaraisuuden noudattamisessa koulutukseen hakuvelvoitteeseen liittyen?
4. Vaikuttaako koulutukseen hakuvelvoite nuorille annettavaan ura-/ammatinvalintaohjaukseen? Jos vaikuttaa, miten?

9 Hakuvelvoitteen kehittäminen

1. Miten velvoitetta hakea koulutukseen pitäisi mielestäsi muuttaa?
2. Onko jotain, jota haluat vielä tuoda esiin?

Liite 2. Haastattelurunko oppilaitokset

Haastattelun alussa: Kerrotaan tutkimuksesta ja tietosuojakysymyksistä; tietosuoja- ja rekisteriselosteen esittely; kysytään suostumus nauhalle; mainitaan, että haastattelussa ei ole kyse oppivelvollisuuden pidentämisestä

Kysymykset

1 Aluksi

1. Kuinka pitkään olette työskennelleet täällä oppilaitoksessa (oppilaitoksen nimi)? Millaisissa työtehtävissä?

2 Näkemyksiä veloitteesta hakea koulutukseen

1. Ohjaako koulutukseen hakeutumisen velvoite mielestänne nuoria opiskelemaan? Onko tähän jotain erityisiä syitä?
2. Lisääkö koulutukseen hakeutumisen velvoite ymmärryksenne mukaan tutkinnon suorittamista nuorilla? Pystytkö avaamaan tarkemmin, miksi näin on/ei ole?
3. Mitä mieltä olette seuraavista väitteistä? Voitte perustella näkemystäsi.
 - Nuoret hakevat ammatilliseen koulutukseen aktiivisemmin kuin mitä he ilman velvoitetta tekisivät.
 - Koulutukseen hakeutumisen velvoite saa nuoret miettimään useampia vaihtoehtoja kuin olisivat muutoin miettineet.
 - Nuoret hakevat hakuvelvoitteen vuoksi yhteishaussa koulutuspaikkoihin, joihin he eivät toivo pääsevänsä.
 - Nuoret hakeutuvat koulutukseen, jonka suorittamiseen heillä ei ole edellytyksiä (esim. terveydentilan takia)
4. Tuoko hakuvelvoite opintoihin opiskelijoita, joita ei ole tarkoitukseen suorittaa loppuun? Jos kyllä, miten tilanteeseen yritetään vastata oppilaitoksessanne?
5. Onko nähtävillä, että hakuvelvoite vaikuttaa erilaisiin opiskelijoihin eri tavalla? Jos kyllä, voitteko kertoa esimerkkien avulla, miten?

3 Hakuvelvoitteen vaikutukset oppilaitosten toimintaan ja hakuprosesseihin

Voitte keskustella seuraavista kysymyksistä. Voitte myös kertoa esimerkkejä.

1. Millä tavoin käytännössä koulutukseen hakeutumisen velvoite on vaikuttanut oppilaitokseenne
 - hakuprosesseihin?
 - opinto-ohjaukseen tai muuhun opiskelijoiden tukeen?
 - henkilökunnalle annettavaan ohjaukseen tai tukeen?
 - muihin käytäntöihin?

2. Koetteko, että hakuvelvoite on lisännyt oppilaitoksenne (ja sen henkilökunnan) kuormitusta?
 - Jos on, millaista? Miten se näkyy oppilaitoksenne arjessa?
 - Jos on, miten kuormitukseen on oppilaitoksessanne reagoitu?
3. Onko hakuvelvoitteesta tullut oppilaitoksellenne taloudellisia kustannuksia?
4. Onko koulutukseen hakuvelvoite vaikuttanut hakija-/opiskelijamäärien lisääntymiseen oppilaitoksessanne?
5. Oletteko huomanneet hakuvelvoitteella muita positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia (jotka eivät suoraan liity opiskeluun ohjaamiseen)?
6. Oletteko havainneet vaikutuksissa tapahtuneita muutoksia viime vuosina/vuosikymmeninä?

Seuraavat kysymykset vain ammatillisille oppilaitoksille:

1. Mitä mieltä olette ammatillisen koulutuksen reformista? Voitte perustella.
2. Millaisia vaikutuksia ammatillisen koulutuksen reformilla on ollut oppilaitoksenne toimintaan?
3. Mitä mieltä olette jatkuvasta hausta? Millaisia vaikutuksia sillä on oppilaitoksenne toimintaan?

4 Hakuvelvoitteen vaikutus opiskeluun ja nuorten elämään

1. Kertokaa omin sanoin ja mahdollisesti esimerkkien avulla, miten koulutukseen hakuvelvoite vaikuttaa arviosi mukaan nuorten elämään ja nuorten tekemiin valintoihin.

5 Keskustelkaa seuraavista teemoista. Miten näette hakuvelvoitteen vaikutuksen

1. kokonaisopiskeluaikoihin?
2. opiskelijoiden opiskelumotivaatioon?
3. tutkinnon suorittamiseen?
4. opintojen keskeyttämiseen?

6 Hakuvelvoitteen kehittäminen

1. Miten velvoitetta hakea koulutukseen pitäisi mielestäsi muuttaa?
2. Onko jotain, jota haluat vielä tuoda esiin?

Liite 3. Nuorten verkkokysely

Taustateksti

Jotta alle 25-vuotias nuori, jolla ei ole ammatillista tutkintoa tai korkeakoulututkintoa voi saada työttömänä ollessaan Kelan maksamaa työmarkkinatukea tai ansiosidonnaista työttömyysturvaa, hänen on haettava keväisin opiskelemaan. Tätä kutsutaan koulutukseen hakuvelvoitteeksi. Hakuvelvoitteen tavoitteena on ohjata peruskoulun ja lukion päättäviä nuoria hakeutumaan toisen asteen opintoihin tai jatko-opintoihin.

Tässä kyselyssä kartoitamme nuorten ja nuorten aikuisten näkemyksiä velvoitteen hyödyllisyydestä ja vaikutuksesta omaan elämään. Vastauksia käytetään tutkimuksessa. Vastaukset tallennetaan Yhteiskuntatieteelliseen tietoaarkistoon. Sinua ei voida tunnistaa vastauksista.

Toivomme vastauksia eri elämäntilanteissa olevilta nuorilta ja nuorilta aikuisilta. Vaikka olisit jo suorittanut jonkin peruskoulun jälkeisen tutkinnon, haluamme silti kuulla mielipiteesi koulutukseen hakuvelvoitteesta ja sen vaikutuksista omiin opintoihisi.

Kyselyn lopussa voit osallistua arvontaan, jos haluat.

Tietosuojaseloste kertoo, mitä tietoja tutkimusta ja arvontaa varten kerätään ja miten niitä käytetään. Pääset tietosuojaselosteeseen tästä linkistä.

Kiitos vastauksistasi!

Lisätietoja: [sähköpostiosoite]

Taustakysymykset

1. Minkä ikäinen olet? (pudotusvalikko: 15–29)
2. Sukupuolesi (nainen, mies, muu, en halua vastata)
3. Mikä on koulutuksesi? [seliteteksti] Jos sinulla on useita tutkintoja tai olet suorittamassa seuraavaa tutkintoa, voit valita useita vaihtoehtoja
 1. Osa peruskoulua (keskeytynyt)
 2. Peruskoulu kesken
 3. Peruskoulu suoritettu
 4. Lukio, muttei vielä ylioppilastutkintoa
 5. Ylioppilastutkinto
 6. Ammatillisen opintoja, mutta ei vielä tutkintoa
 7. Ammatillinen tutkinto
 8. Kaksoistutkinnon opintoja, ei vielä tutkintoa

9. Kaksoistutkinto
 10. Ammattikorkeakouluopintoja, ei vielä tutkintoa
 11. Ammattikorkeakoulututkinto
 12. Yliopisto-opintoja, ei vielä tutkintoa
 13. Yliopistotutkinto
 14. Jokin muu, mikä?
4. Mikä on tilanteesi tällä hetkellä?
1. Opiskelen peruskoulussa
 2. Opiskelen ammatillisessa oppilaitoksessa
 3. Opiskelen lukiossa
 4. Opiskelen ammattikorkeakoulussa
 5. Opiskelen yliopistossa
 6. Olen työttömänä työnhakijana
 7. Olen työkokeilussa tai muussa työhallinnon toimenpiteessä
 8. Olen ansiotyössä
 9. Vanhempainvapaalla
 10. Jokin muu, mikä?
5. Missä seuraavista olet asioinut? [seliteteksti] Voit valita useamman vaihtoehdon.
1. TE-toimisto
 2. Ohjaamo
 3. En kummassakaan
 4. En tiedä
6. Oletko joskus keskeyttänyt tutkintoon johtavan koulutuksen?
1. Olen kerran
 2. Olen useamman kerran
 3. En ole
7. Oletko kuullut koulutukseen hakuveloitteesta? [seliteteksti] Tämän kyselyn alussa on avattu, mitä se tarkoittaa.
1. En tiennyt siitä aiemmin
 2. Olen tiennyt, että se on olemassa, mutta en tiennyt tarkemmin sen sisällöstä
 3. Olen tiennyt sen olemassaolosta ja sisällöstä
8. Mistä paikoista olet saanut tietoa koulutukseen hakuveloitteesta? [seliteteksti] Voit valita useita vaihtoehtoja.
1. En ole saanut tietoa
 2. Tästä kyselystä
 3. Kavereilta

4. Oppilaitoksesta (esim. opettajalta tai opinto-ohjaajalta)
5. TE-toimistosta
6. Sosiaalitoimistosta
7. KELAsta
8. Puolustusvoimista
9. Jonkin muun viranomaisen kautta
10. Sosiaalisesta mediasta
11. Internetin kautta (esim. mol.fi -sivut)
12. Tiedotusvälineistä (esim. lehdet, radio tai televisio)
13. Järjestön työntekijältä tai vapaaehtoiselta
14. Jostain muualta, mistä?

9. Onko koulutukseen hakuvelvoite vaikuttanut elämääsi? Jos on, niin miten? [seliteteksti]

Voit valita kaikki sinulle sopivat vaihtoehdot

1. Koulutukseen hakuvelvoite vaikutti siihen, että hain opiskelemaan
2. Koulutukseen hakuvelvoite on saanut miettimään useampia koulutusvaihtoehtoja, kuin olisin muuten miettinyt
3. Hain opiskelemaan alaa, jonne olin halunnut
4. Suoritin tutkinnon alalta, jota halusin opiskella
5. Hain opiskelemaan alaa, joka ei kiinnostanut minua
6. Suoritin opinnot loppuun, vaikka opiskeleman ala ei kiinnostanut minua
7. Olen joskus keskeyttänyt opintoni, joihin olin hakenut pääosin koulutukseen hakuvelvoitteen vuoksi
8. Olen hakenut kevään yhteishaussa tietoisesti koulutukseen, johon pääsemiseksi pisteeni tai pääsykoetulokseni eivät riitä
9. Olen menettänyt oikeuden työmarkkinatukeen sen vuoksi, etten hakeutunut koulutukseen
10. Muulla tavoin, miten?

10. Jos haluat, voit kertoa tässä tarkemmin, miten koulutukseen hakuvelvoite on vaikuttanut elämääsi. (avoin kenttä)

Kerroit, että olet keskeyttänyt opinnot.

11A. Mikä oli omasta mielestäsi syy keskeyttämiselle? [selite] Voit valita useamman vaihtoehdon.

1. Hain opiskelemaan vain, koska hakuvelvoite vaati sitä.
2. Hain opiskelemaan toista alaa
3. Sain toisen opiskelupaikan
4. En ollut tarpeeksi kiinnostunut opintojeni alasta Huomasin, ettei ala tuntunut omalta

5. En viihtynyt opinnoissani
6. Opiskelu tuntui liian kuormittavalta
7. En saanut opintoihini riittävästi tukea
8. Siirryin ansiotöihin
9. Keskeytin terveydellisistä syistä
10. Keskeytin taloudellisista syistä
11. Keskeytin perhesyistä
12. Muu syy, mikä?

11B. Mitä teit keskeyttämisen jälkeen? [selite] Voit valita useamman vaihtoehdon.

1. hakeuduin opiskelemaan toiseen oppilaitokseen
2. hakeuduin töihin
3. Hakeuduin / Minut ohjattiin TE-toimiston palvelujen piiriin
4. Jotain muuta, mitä

11C. Kerroit, että olet menettänyt oikeutesi työmarkkinatukeen tai ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Mistä sait sen jälkeen toimeentulosi? [selite] Voit valita useamman vaihtoehdon.

1. Hakeuduin töihin
2. Hakeuduin tai minut ohjattiin TE-toimiston palveluun
3. Hain toimeentulotukea
4. Vanhempani tukivat minua rahallisesti
5. Muulla tavoin, miten?

12. Seuraavassa esitetään väitteitä koulutukseen hakuvaihtoehdosta. Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä? Vastausvaihtoehdot: täysin samaa mieltä, melko samaa mieltä, en samaa enkä eri mieltä, melko eri mieltä, täysin eri mieltä, en osaa sanoa

1. Koulutukseen hakuvaihtoehdosta on/on ollut minulle hyötyä toisen asteen opintoihin tai jatko-opintoihin hakeutumisessa
2. Koulutukseen hakuvaihtoehdosta on/on ollut minulle haittaa toisen asteen opintoihin tai jatko-opintoihin hakeutumisessa
3. Koulutukseen hakuvaihtoehto on hyvä asia olla olemassa

13. Haluaisitko kertoa omin sanoin, mitä mieltä olet koulutukseen hakuvaihtoehdosta ja sen vaikutuksista nuorten elämään?

14. Pitäisikö koulutukseen hakuvaihtoehtoa mielestäsi muuttaa? Jos pitäisi, niin miten?

15. Missä kunnassa asut? (pudotusvalikko: Manner-Suomen kunnista ja vaihtoehto "ei mikään näistä")

16. Mikä seuraavista kuvaa parhaiten asuinpaikkaasi?

1. Ison kaupungin keskusta
2. Ison kaupungin lähiö tai muu laita-alue
3. Pikkukylän tai pikkukaupungin keskusta
4. Pikkukylän tai pikkukaupungin harvaan asuttu laita-alue
5. Maaseutuympäristö

Arvonta ja DigiRaati

Seuraavat tiedot irrotetaan muusta aineistosta, jolloin kyselyvastauksesi eivät yhdisty henkilötietoihisi.

Kyselyyn vastanneiden kesken arvomme 5 kappaletta Spotifyn tai Netflixin lahjakortteja. Jos haluat osallistua arvontaan, jätäthän kyselyn loppuun yhteystietosi.

17. Haluatko osallistua arvontaan?

1. haluan osallistua arvontaan
2. en halua osallistua arvontaan

18. Jos voitat arvonnassa, kumman palkinnon voittaisit mieluummin?

1. Spotify-lahjakortin
2. Netflix-lahjakortin

Kysymme lisää kokemuksia ja kehitysehdotuksia koulutukseen hakuveloitteesta netissä DigiRaati-keskustelualustalla vuoden 2021 aikana. Kutsumme vapaaehtoisia osallistumaan DigiRaatiin. Jos haluat saada kutsun, jätäthän kyselyn loppuun yhteystietosi. Osallistuminen on vapaaehtoista.

Saammeko lähettää sinulle viestiä ja kutsua sinut osallistumaan DigiRaatiin?

1. Minuun saa olla yhteydessä
2. Minuun ei saa olla yhteydessä

19. Yhteystietosi

nimesi, sähköpostiosoitteesi, osoitteesi

20. Olen tutustunut henkilötietojeni käsittelyä kuvaavaan tietosuojaselosteeseen ja annan suostumukseni tietojen käsittelyyn tietosuojaselosteessa kuvatulla tavalla. [seliteteksti] Tietosuojaseloste löytyy tämän linkin takaa

[valintaruutu] Annan suostumukseni

Liite 4. Haastatteluaineistojen analyysikategoriat

Te-toimistojen haastattelut

aktivointi, ammatillisen koulutuksen reformi, asiakaskunta, byrokratia, elämäntilanteet, ensikertalaiskiintiö, epäkohta, hakeminen kun tietää, ettei voi päästä, hakuvelvoite, hakuvelvoite: kielteinen suhtautuminen, hakuvelvoite: myönteinen suhtautuminen, hakuvelvoite: ristiriitainen suhtautuminen, hakuvelvoitteen tarkoituksenmukaisuus, harkinnanvaraisuus/korvaava suunnitelma, jatkuva haku, kannustin, kehitysehdotus, kenen velvollisuus, korona, koulutukseen hakeminen, köyhyys, nuoren motivaatio, nuoren näkökulma, ohjaus, oikeuttaminen/perustelemineen, pakko, palvelut, sanktiot, syyt jättää hakematta, TE-palveluiden kuormitus, TE-palveluiden roolit, terveys/mielenterveys, tieto velvoitteesta, toimeenpano, toimeentulotuki, toimiva käytäntö, tutkinnon suorittaminen, työttömyys, työttömyysetuus, yhteiskunnallinen näkökulma

Oppilaitosten haastattelut

ei voi sanoa velvoitteen vaikutuksista, ensikertalaiskiintiö, hakeminen velvoitteen vuoksi, hakuvelvoite: kielteinen suhtautuminen, hakuvelvoite: myönteinen suhtautuminen, hakuvelvoite: ristiriitainen suhtautuminen, hakuvelvoitteen tarkoituksenmukaisuus, kannustin, kehitysehdotus, keskeyttäminen, korona, koulutuksen merkitys, kuntoutuminen, kuormitus oppilaitoksille, muut asiat vaikuttavat enemmän, muuttuva työelämä, negatiivinen keskeytys, nuoren oma motivaatio, nuorten elämäntilanteet, nuorten huoli, nuorten näkökulma, ohjaus, oman alan/polun etsiminen, opiskelijavalinnat/opiskelijavalintojen muutos, opiskeluaajat, oppilaitosten kuormitus, oppilaitosten käytännöt, oppilaitosten resurssit, oppivelvollisuuden pidentäminen, osatutkinto, pakko, palvelut, sanktio, siirtymä, terveys/mielenterveys, tieto velvoitteesta, tukeminen, tutkintojen merkitys, työmarkkinat, työttömyysetuus, vaihtoehtoja hakuvelvoitteelle sekä yhdenvertaisuus.

Liite 5. Verkkokyselyyn vastanneiden perusjakaumat

Taustamuuttuja	N	%
Ikä		
15–19	291	38 %
20–24	266	35 %
25–29	201	27 %
Sukupuoli		
Nainen	503	65 %
Mies	240	31 %
Muu/en halua vastata	28	4 %
Korkein koulutus keskeneräinen tutkinto		
Peruskoulu kesken tai keskeytynyt	28	7,5 %
Lukio, muttei vielä ylioppilastutkintoa	138	37 %
Ammatillisen opintoja, mutta ei vielä tutkintoa	123	33 %
Kaksoistutkinnon opintoja, ei vielä tutkintoa	8	2 %
Ammattikorkeakouluopintoja, ei vielä tutkintoa	32	9 %
Yliopisto-opintoja, ei vielä tutkintoa	40	11 %
Valmentava tai muu tutkintoon johtamaton koulutus	11	2,9 %
Korkein koulutus suoritettu tutkinto		
Peruskoulu	93	23 %
Ylioppilastutkinto	74	18 %
Ammatillinen tutkinto	170	41 %
Kaksoistutkinto	5	1 %
Ammattikorkeakoulututkinto	39	9 %
Yliopistotutkinto	33	8 %
Elämäntilanne		
Opiskelen peruskoulussa	26	3 %
Opiskelen ammatillisessa oppilaitoksessa tai oppisopimuksella	153	20 %
Opiskelen lukiossa	139	18 %
Opiskelen korkeakoulussa (ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa)	59	8 %

Taustamuuttuja	N	%
Olen työttömänä työnhakijana	218	28 %
Olen ansiotyössä tai yrittäjä	107	14 %
Opiskelen tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa	25	3 %
Olen kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla	22	3 %
Olen siirtymävaiheessa	8	1 %
Olen muussa tilanteessa (suorittamassa maanpuolustusvelvollisuutta, vanhempainvapaalla, omaishoitajana tai vankilassa)	20	3 %
Asiointi TE-toimistossa tai Ohjaamossa		
TE-toimisto	441	47 %
Ohjaamo	176	19 %
En kummassakaan	267	28 %
En tiedä	59	6 %
Suuralue		
Helsinki-Uusimaa	136	18 %
Etelä-Suomi	159	21 %
Länsi-Suomi	102	13 %
Pohjois- ja Itä-Suomi	365	48 %
Asuinalueen tyyppi		
Ison kaupungin keskusta	82	11 %
Ison kaupungin lähiö tai muu laita-alue	205	26 %
Pikkukylän tai pikkukaupungin keskusta	294	38 %
Pikkukylän tai pikkukaupungin harvaan asuttu laita-alue	103	13 %
Maaseutu	94	12 %

Liite 6. Nuorten elämäntilannemuuttujan uudelleenluokittelu

Kyselyn muotoilu	Uudelleen luokiteltu muuttuja
Opiskelen peruskoulussa	Opiskelen peruskoulussa
Opiskelen ammatillisessa oppilaitoksessa	Opiskelen ammatillisessa oppilaitoksessa tai oppisopimuksella
Opiskelen lukiossa	Opiskelen lukiossa
Opiskelen ammattikorkeakoulussa, opiskelen yliopistossa	Opiskelen korkeakoulussa (ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa)
Olen työttömänä työnhakijana, olen työkokeilussa tai muussa työhallinnon toimenpiteessä	Olen työttömänä työnhakijana
Olen ansiotyössä, olen yrittäjä	Olen ansiotyössä tai yrittäjä
Jokin muu, mikä? (avovastaus)	Opiskelen tutkintoon johtamattomassa koulutuksessa (VALMA, kansanopisto, avoin yliopisto, iltalukio)
Jokin muu, mikä? (avovastaus)	Olen kuntoutumassa, kuntouttavassa työtoiminnassa tai sairauslomalla
Jokin muu, mikä? (avovastaus)	Siirtymävaihe tai muu (pääsykokeisiin valmistautuminen, siirtymävaihe elämäntilanteesta tai koulutuksesta toiseen)
Jokin muu, mikä? (avovastaus)	Muu (asevelvollisuus, vanhempainvapaa, omaishoitaja, vankila)

Liite 7. Työttömyysturvaa tai perustoimeentulotukea saavan nuoren taloudelliset kannustimet siirtyä opiskelemaan

Vuonna 2021 itsenäisesti asuvan täysi-ikäisen opiskelijan opintorahan määrä on bruttona 253,69 €/kk. Alaikäisiä lapsia huoltavan opintoraha on suurempi ja vanhempiensa luona asuvan (vanhempien tuloista riippuen) sama tai pienempi kuin itsenäisesti asuvan opiskelijan opintoraha. Opintotuen kokonaisuuteen sisältyy myös opintolaina, jota voi saada enintään 650 €/kk.

Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan kuukausittainen bruttomäärä on noin 726 €/kk (josta yleinen ennakonpidätys 20 %), minkä lisäksi sen päälle voi saada lapsikorotusta huollettavista lapsista sekä korotusosaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Myös työmarkkinatukeen vaikuttavat vanhempiensa luona asuvien nuorten kohdalla vanhempien tietyn rajan ylittävät tulot, jotka pienentävät maksettavan tuen määrän enintään puoleen (363 €/kk).

Sekä opiskelijat että työttömät ovat yleensä oikeutettuja yleiseen asumistukeen, joka suuruus vaihtelee asuinkunnan, ruokakunnan koon ja tulojen mukaan. Asumistuki korvaa kuitenkin korkeintaan 80 % asumismenoista, joten asumiskustannusten loppuosaa jää maksettavaksi muista tuloista. Toimeentulotuessa huomioidaan kaikki käytettävissä olevat tulot ja tietyt hyväksyttävät menot. Toimeentulotuen perusosan suuruus riippuu asuinjärjestelystä. Vuonna 2021 yksin asuvan perusosa on 504,06 €/kk, yhteistaloudessa (esim. kämpipisten kanssa) asuvan 428,45 €/kk ja vanhemman luona asuvan 18 vuotta täyttäneen 367,96 €/kk. Lisäksi perustoimeentulotuella voidaan korvata yleisen asumistuen maksamisen jälkeen tuensaajalle maksettavaksi jäävä osuus asumiskustannuksista, muita asumismenoja (sähkö ja kotivakuutus) ja tarpeen mukaan myös terveydenhoitokustannuksia.

Vailla muita tuloja tai omaisuutta oleva työttömyysturvan saaja on usein oikeutettu myös perustoimeentulotukeen, kun taas opiskelijat useimmiten eivät ole, sillä opintolaina laskeaan joitain poikkeuksia lukuun ottamatta opiskelijan käytettävissä olevaksi tuloksi huolimatta siitä, onko sitä nostanut tai onko sen jo käyttänyt.

Käytännössä toimeentulotuen saajalle tulee aina jäädä asumiskustannusten jälkeen perusosaa vastaava summa, kun taas opiskelija maksaa puolet pienemmästä opintorahastaan myös yleisen asumistuen jälkeen jäljelle jäävän osuuden asumiskustannuksistaan, jotka saattavat toki opiskelijalla olla opiskelija-asunnossa olla keskimääräistä pienemmät. Keskiuudessa kaupungissa vuokralla yksin asuvalle tämä tarkoittaa sitä, että opintorahasta jää esimerkkivuokran (400 €), johon saa asumistukea 320 €, jälkeen käytettäväksi noin 174 euroa muuhun elämiseen, kun taas työttömyysturvasta ja toimeentulotuesta käteen jää toimeentulotuen perusosa 504 euroa eli 330 euroa enemmän kuin opiskelijalle. Lainan nostavalle opiskelijalle käteen jäävä summa on toki selvästi toimeentulotuen perusosaa korkeampi (820 €).

Tuki	Tuki euroina (v. 2021)
Opintoraha	253,69 €/kk (brutto)
Opintolainan valtioneuvoston valtiontakaus	650 €/kk
Työmarkkinatuki/ peruspäiväraha	n. 726 €/kk (brutto) (33,78 €/pv)
Yleinen asumistuki enintään	416,80 €/kk (Helsinki) 403,20 €/kk (Espoo, Kauniainen, Vantaa) 320 €/kk (Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti) 282,40 €/kk (muut kunnat)
Toimeentulotuen yksin asuvan perusosa	504,06 €/kk + kohtuulliset asumiseen ja terveydenhoitoon liittyvät menot korvataan yleensä täysimääräisesti

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-433-0

ISSN PDF 2342-6799