

Asia: VN/33301/2025

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleiset kommentit

Tampereen kaupunki pitää esityksen tavoitteita pääosin kannatettavina. Työnhakijoiden osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien kokonaisuus näyttäytyy tällä hetkellä kompleksisena ja sekavana sekä asiakkaille että työllisyyspalvelujen asiakastyöntekijöille ja opiskelumahdollisuuksien asteittainen selkeyttäminen on tärkeää, jotta asiakkaat uskaltavat päivittämään osaamistaan yhä enemmän työelämän murroksessa. Myös hallinnon keventäminen on kannatettavaa.

Tampereen kaupunki kuitenkin huomauttaa, että on oleellisen tärkeää, että työvoimaviranomaisella tulee olla tietoa asiakkaan opiskelusta, jotta opiskelevien henkilöiden työnvälityksessä tarvittavat osaamistiedot työnantajille olisivat työvoimaviranomaisella ajan tasalla ja uudet osaamiset tulisivat myös työmarkkinatorille asiakkaan profiilitietoihin näkyviin asiakkaan omasta toimesta tai mielellään suoraan avoimen korkeakoulun opiskelijarekisteristä. Työvoimaviranomaisella tulee olla myös vaikutusmahdollisuus siihen, mitä opiskellaan ja kuinka pitkään opiskelu kestää, sillä kunnat, jotka toimivat työvoimaviranomaisina maksavat työttömyysetuusmaksuja.

Tiedolla johtamisen mallin rakentaminen kokonaisuuteen on myös tärkeää, jotta työllisyysalueet saisivat tarkempaa tietoa opiskelun sisällöistä sekä opiskelun työllisyysvaikuttavuudesta. Avoimien korkeakouluopintojen pitäisi olla pääsääntöisesti osaamista täydentäviä, laajentavia, päivittäviä tai syventäviä kokonaisuuksia, jolloin tiedot työllistymisestä koulutuksen aikana tai jälkeen ovat erittäin tärkeitä.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan esityksen sisältämä arvio vähäisistä työttömyysetuusvaikutuksista sisältää useita riskitekijöitä. Ylipäänsä korkeakouluopinnot ovat olleet erityisen harkinnan kohteena omaehtoisen koulutuksen päätöksenteossa, koska ei ole haluttu ohjata työhön välitettävää työvoimaa laajamittaisesti usean vuoden korkeakoulupoluille. Myös Työ- ja

elinkeinoministeriön/Kehan aiempien vuosien soveltamisohjeissa oli linjattu esimerkiksi, että uusia alkavia yliopisto-opintoja sai tukea vain poikkeustapauksissa. On iso riski, että työllisyyspalveluihin tullaan asiakkuuteen tämän opiskelumahdollisuuden vuoksi. Esimerkiksi nykyisellään omaehtoisia opintoja ei tueta, jos asiakas on irtisanoutunut työstä opiskellakseen. Avointen korkeakouluopintojen osalta tätä estettä ei jatkossa olisi ja lakimuutos voi aiheuttaa epätarkoituksenmukaisia asiakkuuksia määräaikaisten työsuhteiden jatkoista kieltäytyjistä tai kokoaikaisesta työstä irtisanoutujista. On myös riski, että työttömyysetuutta saavat alle 25-vuotiaat asiakkaat odottavat ikärajan täyttymistä, jotta voivat opiskella korkeakouluopintoja rajoituksetta työttömyysetuudella.

Lakimuutos voi myös aiheuttaa tilanteita, joissa joillain aloilla voidaan opiskella perus- ja aineopinnot avoimen kautta tai väyläopintojen kautta, jonka jälkeen ovi korkeakouluun aukeaa ja niihin voidaan hakea omaehtoisten opintojen tukea. Lakimuutos sellaisenaan aiheuttaisi todennäköisenä skenaariona tilanteen, jossa työttömyysetuudesta tulee uusi aikuisopintotuki. Tampereen kaupunki edellyttää, että nämä pitkien opintopolkujen kustannukset arvioidaan työttömyysetuuksien sekä kuntien työttömyysturvamaksujen näkökulmasta. Työvoimaviranomaisilla tulee edellä mainittujen seikkojen takia olla tieto asiakkaan opiskelusta avoimessa korkeakoulussa ja tosiasialliset mahdollisuudet evätä työllistymisen kannalta epätarkoituksenmukaiset opinnot sekä opintojen jatkuminen varsinaisena tutkinto-opiskelijana työttömyysetuudella. Aiemmin kuvatut riskit ja skenaarit realisoituvat viimeistään silloin kun avointen korkeakoulu-opintojen kautta pystyy suorittamaan koko korkeakoulututkinnon.

Kotoutujille ja muille maahan muuttaneille työnhakija-asiakkaille mahdollisuus täydentää esimerkiksi toisessa maassa suoritettua korkeakoulututkintoa suomalaisessa avoimessa korkeakoulussa suoritetuilla opinnoilla vahvistaa työllistymisen mahdollisuuksia. Esitetty muutos mahdollistaisi oman osaamisen täydentämisen ja työllistymisen edistämisen entistä joustavammin. Työvoimaviranomaisia työllistää nykyisellään merkittävästi myös suomalaisesta korkeakoulusta valmistuneiden suomen kielen opintojen selvittely. Migri edellyttää pysyvän oleskeluluvan saamiseksi suomalaisesta korkeakoulusta valmistuneelta 15 opintopisteen edestä suomen kielen opintoja. Esitys toteutuessaan mahdollistaisi näidenkin opintojen vapaan suorittamisen avoimessa korkeakoulussa ja vapauttais työvoimaviranomaisen resursseja ydintehtävään, eli kotoutumisen edistämiseen ja kysyntälähtöiseen työnvälitykseen.

Kaiken kaikkiaan Tampereen kaupunki näkee esityksessä hyvää, mutta esitys kaipaa etenkin työttömyysetuuskustannuksien ja kuntien maksuosuuksien kustannusten nousun riskin osalta lisäselvittämistä ja edellyttää tietoa asiakkaan opiskelusta ja vaikutusmahdollisuutta asiakkaan opiskelun sisältöön sekä tiedolla johtamisen mallin ja vaikuttavuuden todentamisen kytkemisen uudistukseen, jotta uudistuksesta ei tule kysyntälähtöisestä työnvälityksestä irrallista, työllisyyspalveluille näkymätöntä ja kuitenkin isoja kustannuksia tuovaa kouluttautumisväylä.

2. Huomionne työttömyysturvalain muutoksista

Työvoimaviranomaisen kannalta muutos aiheuttaisi 25 vuotta täyttäneen työnhakijan avoimen yliopiston ja avoimen ammattikorkeakouluopintojen ilmoitusvelvollisuuden poistumisen ja siitä johtuvan työttömyysturva-oikeuden selvittämiseen ja työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen

liittyvän hallinnollisen taakan ja työmäärän vähenemisen. Kuten Tampereen kaupunki jo aiemmin esitti, ilmoitusvelvollisuuden poistuminen olisi suuri ongelma työllisyysalueille. Tampereen kaupunki toteaa, että esitys mahdollistaisi työnhakijalle nykyistä selkeämmän ja rajoituksettoman mallin oman osaamisen ja työllistymisvalmiuksien kehittämiseen työttömyysetuutta saadessa ja voi osaltaan vahvistaa työnhakijan aktiivisuutta oman osaamisensa kehittämiseen ja tilanteensa edistämiseen. Ongelmana kuitenkin on, että työvoimaviranomaisella ei kuitenkaan olisi vaikutusmahdollisuuksia ohjata työnhakijan opintoja siten, että ne tosiasiallisesti suuntautuisivat työvoiman kysyntäaloille ja kehittäisivät työnhakijan osaamista paikallisten työmarkkinoiden osaamistarpeita vastaavalla tavalla. Korkeakoulutettujen työllistymisen haasteet eivät tule lakimuutoksilla ratkaistuksi. Korkeakoulutetut kertovat tarvitsevansa työllistyäkseen sekä koulutuksen aikana että valmistumisvaiheessa yhteyksiä ja verkostoja työnantajiin, yrittäjyyshmahdollisuuksien tunnistamista sekä mahdollisuuksia antaa konkreettisia osaamisnäyttöjä työnantajille.

Työnhakijan kannalta muutoksen merkittävin vaikutus kohdistuu työttömyysturvaoikeuden säilymisen ennakoitavuuteen avointen korkeakouluopintojen aikana. Kun opintojen ei tarvitsisi enää pysyä sivutoimisina eli uudistuksen jälkeen opiskella saisi rajoituksetta, opiskelut muuttuisivat monen opiskelijan kohdalla tosiasiallisesti päätoimiseksi. Tampereen kaupunki näkee, että avointen korkeakouluopintojen opiskelun vapauttaminen hidastaisi työllistymistä lyhyellä aikavälillä, syrjäyttäisi työssäkäyntiä ja myöhästyttäisi tutkinto-opiskelijaksi opintoetuudelle siirtymistä, mikä tarkoittaisi opintoetuuden korvautumista työttömyysetuudella ja aiheuttaisi kunnille lisää kustannuksia muun muassa työttömyysetuuksien sakkomaksujen muodossa. Muutoksen keskeinen vaikutusarvioinnin epävarmuus koskien avoimen väylän opintoja sekä polkuopintoja ja erityisesti ensimmäistä tutkintoaan suorittavien ohjautumiseen opintotuen sijaan työttömyysetuudelle tuottaisi kunnille moninkertaisesti isommat kustannukset.

3. Huomionne työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muutoksista

Avoimien korkeakouluopintojen poistaminen omaehtoisen opiskelun piiristä vähentää etukäteisiä arviointipäätöksiä, mutta samalla heikentää aiemmin käytössä ollutta seurantarakenetta, joka on tukenut opintojen tavoitteellisuutta. Tampereen kaupunki esittää, että avoimet opinnot sovittaisiin työvoimaviranomaisen kanssa, kirjattaisiin työllistymissuunnitelmaan tavoitteineen ja että työnhakuvelvoitteiden taso määritellään opintojen rinnalle.

4. Huomionne esityksen vaikutuksista ja vaikutusarvioista

Tampereen kaupunki huomauttaa, että esitys hyödyttää todennäköisimmin työnhakijoita, joilla on jo valmiiksi vahvemmat opiskeluvalmiudet ja mahdollisuudet maksaa koulutuksesta. Riskinä on asiakkaiden välisen eriytymisen lisääntyminen ja mahdollisuuksien tasa-arvon heikentyminen. Esitykseen liittyvät vaikutusarviot ovat kaiken kaikkiaan puutteelliset, kuten edellä Tampereen kaupunki jo huomautti. Työttömyysetuuden muuttuminen tosiasiallisesti aikuiskoulutustueksi avoimien korkeakouluopintojen ja tulevaisuudessa jopa koko korkeakoulututkinnon opiskelumahdollisuuden osalta ja työvoimaviranomaisen vaikutusmahdollisuuksien puute ilmiöön ovat todellisia ongelmia, jos uudistus toteutuu kuten esitetty.

Taloudellisten vaikutusten arvioitiin kaiken kaikkiaan olevan valtiotasolla vähäisiä, mutta kunnille voi syntyä lisäkustannuksia myös ohjaus- ja tukipalvelujen vahvistamisesta.

Koska opintojen lukkiutumisvaikutus vähentää työnhakua koulutuksen aikana ja työllisyyspalvelujen perustehtävä on auttaa työnantajia heidän osaavan työvoiman tarpeissaan, tulisi avoimen korkeakoulun tarjonnassa olla aina myös työelämänäkökulma mukana. Lisäksi toivotaan lisää Työ- ja elinkeinoministeriön ja Opetus- ja kulttuuriministeriön välistä yhteistä kehittämistä suhteessa korkeakoulutukseen, jotta tarjottavat opintokokonaisuudet, moduulit ja työelämäyhteistyö vastaavat alueellisiin osaamistarpeisiin ja tukevat työllistymistä.

Yksi esityksen vaikutusarvion keskeisistä epävarmuuksista liittyy hallituksen puoliväliriihessä 2025 tekemään linjaukseen, jossa tutkinnon suorittaminen avoimilla korkeakouluopinnoilla tulla myöhemmin mahdollistamaan. Tällä hetkellä avoimen väylän kautta siirtyy vuosittain tutkinto-opiskelijaksi noin 6 000 opiskelijaa. Määrä on nykyisin melko vähäinen, mikä rajoittaa mahdollista riskiä opintoetuksien korvautumisesta työttömyysetuudella.

5. Miten arvioitte tutkinnon suorittamista koskevan esityksen ja työttömien avoimen opiskelun helpottamisen yhteisvaikutuksia? Pidättekö todennäköisenä, että avointen korkeakouluopintojen kautta tutkinnon suorittavien osuus tulee kasvamaan merkittävästi verrattuna nykyisen avoimen väylän volyyymiin?

Tampereen kaupunki totesi jo aiempaan lausunnossaan, että todennäköinen skenaario on, että jos muutos toteutuu sellaisena kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan, työttömyysetuudesta tulee uusi aikuiskoulutustuki ja muutos tulee houkuttelemaan uusia asiakkuuksia työllisyyspalvelujen piiriin. Muutoksen aikaansaama kannuste opiskella työssäkäynnin tai opintorahan sijaan työttömyysetuudella on merkittävä huolimatta avointen korkeakouluopintojen maksullisuudesta. Työttömyysetuudella tutkinnon suorittamisen helpottaminen lisää merkittävästi työssäkäynnin syrjäyttämisen riskiä. Esityksessä todetaan polkuopintojen lukitusvaikutusten olevan todennäköisesti selvästi muita avoimia opintoja suuremmat, erityisesti siksi, että opiskelija joutuu sitoutumaan koko opintokokonaisuuden maksamiseen etukäteen eikä maksua palauteta opiskelupaikan vahvistamisen jälkeen. Esityksessäkin todetaan, että kannuste työllistymiseen kesken opintojen voi olla ylipäänsä heikko. Riippuen tutkinnon suorittamisen maksamiseen liittyvistä sitoutumisvaatimuksista, sama lukitusvaikutus voidaan arvioida suurella todennäköisyydellä liittyvän tutkinnon suorittamiseen tähtäävillä avoimen väylän opinnoilla

Hallitus nosti keväällä 2024 avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksuja 15 eurosta 45 euroon yhtä opintopistettä kohden. Toistaiseksi maksuja on korotettu maltillisesti.

6. Miten arvioitte, että tutkinnon suoritusoikeus avoimien korkeakouluopintojen kautta muuttaisi opintomaksuja

Avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksujen korotus luo korkeakouluille kannusteen hinnoitella opintoja kohti enimmäistasoa. Kohtuuhintaisuuden varmistamiseksi suositellaan hintakaton säilyttämistä ja säännöllistä arviointia, työttömille suunnattuja alennus- ja maksuvapautusmekanismeja. Ilman näitä toimia seuraisi todennäköisesti opintomaksujen nousupaineita.

Nyman Kirsi

Tampereen kaupunki - Apulaispormestari Johanna Kirjavainen