

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

Ammattiliitto Pro kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja sekä vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytysten selvittämiseen liittyvää hallinnollista taakkaa. Ammattiliitto Pro pitää tavoitetta työttömien opiskeluedellytysten lisäämisestä erittäin kannatettavana. Myös työvoimaviranomaisten hallinnollisen taakan keventäminen on tavoiteltava asia, etenkin mikäli säästyvät resurssit suunnataan työmarkkina-asemaltaan heikommassa asemassa olevien työllistymisen tukemiseen.

Pro toteaa kuitenkin, että pelkästään avointen korkeakouluopintojen opiskelemisen helpottaminen työttömyysaikana ei ole riittävä keino työttömien työllistymisen laajasti vaikuttavaksi edistämiseksi. Läheskään kaikki työttömät, joilla on ammatillisen osaamisen tai muunlaisten työmarkkinavalmiuksien kehittämisen tarpeita, eivät ole suuntautuneet korkeakoulutusta edellyttäviin tehtäviin. Myös toisen asteen ammatillisten opintojen antamalle ajantasaiselle osaamiselle on Suomessa tarvetta.

Pro katsookin, että työttömien mahdollisuuksia suorittaa ammatillista osaamista kehittäviä opintoja tai osaamiskokonaisuuksia tulisi helpottaa siinä missä avointen korkeakouluopintojen suorittamistakin. Esityksessä ammatillisten opintojen rajaamista ulkopuolelle on perusteltu opintojen pitkällä kestolla ja lukitusvaikutuksella, mutta mikäli työnhakijalla on esityksen mukainen työnhakuvelvollisuus, voidaan lukitusvaikutuksen ajatella olevan pieni.

Yleisesti Pro toteaa, että työllistymistä tukevat opinnot olisi suunniteltava siten, että ne vastaavat työvoimaviranomaisen yhteistyössä alueen yritysten kanssa toteamiin olemassa oleviin ja tuleviin osaamistarpeisiin. Päämääräksi tulee asettaa se, että jokainen työtön työnhakija, joka ei voi muuttaa työn perässä ja jonka nykyinen osaaminen ei vastaa sellaisten töiden vaatimuksia, joita hänen asuinpaikkakunnallaan ja lähialueilla on tarjolla, pääsee viipymättä aloittamaan ammatillista osaamistaan ja muita työelämävalmiuksiaan (esimerkiksi kielitaito) parantavan koulutuksen. Oikeus työllistymisedellytyksiä tosiasiallisesti vahvistavaan, alueen työvoimatarpeita vastaavaan koulutukseen pääsemiseen tulee asettaa lähtökohdaksi sen sijaan, että jatketaan nykytilaa, jossa työnhakija joutuu perustelemaan tällaisen koulutuksen tarvetta työvoimaviranomaiselle.

Pro korostaa, että ammatillisia ja muita työelämävalmiuksia vahvistava koulutus on voitava aloittaa työttömyysjakson alussa niin pian kuin mahdollista, sillä passiivisen työttömyysajan pitkittyminen heikentää työllistymismahdollisuuksia. Kuukausia kestävä odotus koulutukseen pääsemiseksi hidastaa tarpeettomasti työllistymistä. Koulutusten järjestäminen – kuten muukin aktiivinen työllisyyspolitiikka – aiheuttaa kustannuksia, mutta työttömyyden pitkittymisestä seuraavat kustannukset etuusmenojen lisääntymisen sekä terveydentilan ja sosiaalisen hyvinvoinnin heikentymisen myötä ovat moninkertaisia. Passiivinen työllisyyspolitiikka ei tuo minkäänlaisia todellisia säästöjä, vaan johtaa työikäisen väestön syrjäytymiseen työmarkkinoilta.

Pro korostaa, että työvoimaviranomaisille on osoitettava riittävät resurssit alueellisiin työvoimatarpeisiin vastaavien koulutusten viivyttyksettömään järjestämiseen tai hankkimiseen. Työvoimaviranomaisten resurssointia ei pidä nähdä vain menoeränä vaan pikemminkin investointina osaavan työvoiman saatavuuden ja talouskasvun edistämiseen.

2. Huomionne työttömyysturvalain muutoksista

Esityksen mukaan avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja ei pidettäisi päätoimisina opintoina työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta. Muutoksella mahdollistettaisiin avointen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintojen suorittaminen rajoituksetta ilman vaikutuksia työttömyyden perusteella maksettavaan etuuteen.

Alle 25-vuotiailla työttömillä työnhakijoilla säilytettäisiin nykyiset työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 7 kohdassa säädetyt rajatummat mahdollisuudet opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä. Voimassa olevan lain mukaan myös alle 25-vuotiailla työttömillä on mahdollisuus opiskella työttömyysetuutta menettämättä avoimia korkeakouluopintoja, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta ja joiden laajuus opiskelukuukautta kohti ei ylitä edellä mainitussa lainkohdassa säädettyä.

Pro pitää myönteisenä ehdotusta 25 vuotta täyttäneiden työttömien oikeudesta suorittaa avoimia korkeakouluopintoja rajoituksetta. Osaamisen kehittäminen ja aktiivisuuden ylläpitäminen

työttömyysaikana on henkilön työllistymisedellytysten kannalta parempi vaihtoehto kuin puutteellisesta tai vanhentuneesta osaamisesta johtuva työttömyyden pitkittyminen.

Pro pitää niin ikään perusteltuna nykyisen ikärajan säilyttämistä siten, että alle 25-vuotiaiden työttömien oikeus avointen korkeakouluopintojen suorittamiseen on rajatumpi. Pron näkemyksen mukaan nuoret työttömät työnhakijat, joilla ei ole ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa, on ohjattava ensisijaisesti päätoimisiksi opiskelijoiksi koulutusohjelmiin, joissa ammatillisia valmiuksia rakennetaan tavoitteellisesti ja nuoren henkilön yksilölliset edellytykset huomioiden.

3. Huomionne työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun lain muutoksista

Esityksen mukaan avoimia yliopisto-opintoja ja avoimia ammattikorkeakouluopintoja ei voisi enää jatkossa suorittaa työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittavina omaehtoisina opintoina. Ehdotusta perustellaan sillä, että koska 25 vuotta täyttäneet työttömät saisivat opiskella rajoituksettomasti avoimia korkeakouluopintoja ilman vaikutusta työttömyysetuuteen, ei olisi enää tarkoituksenmukaista säätää näiden opintojen tukimahdollisuudesta omaehtoisina opintoina työvoimaviranomaisen toteaman koulutustarpeen (eli tarkoituksenmukaisuusharkinnan) perusteella. Pro pitää ehdotusta perusteltuna.

4. Huomionne esityksen vaikutuksista ja vaikutusarvioista

Ehdotetut muutokset helpottaisivat 25 vuotta täyttäneiden työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia korkeakouluopintoja työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Tältä osin esitys mahdollistaisi työnhakijalle nykyistä paremmin oman osaamisen ja työllistymisvalmiuksien kehittämisen työttömyysaikana. Samalla muutos vähentäisi tarvetta asioida työvoimaviranomaisen kanssa, kun työnhakijan ei tarvitsisi ilmoittaa eikä selvittää avoimia korkeakouluopintojaan työvoimaviranomaiselle eikä KEHA-keskukselle. Esityksessä arvioidaan muutoksen nopeuttavan työnhakijan työttömyysturvaoikeuden ratkaisemista.

Esityksen mukaan ehdotuksilla ei olisi vaikutusta työnhakijan palveluprosessiin eikä työnhakuvelvollisuuteen. Työnhakijalla olisi velvollisuus toteuttaa työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa sekä hakea työmahdollisuuksia suunnitelmassa määritellyn työnhakuvelvollisuuden mukaisesti. Työnhakijalla olisi siten edelleen velvollisuus hakea ja olla valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä avoimista korkeakouluopinnoistaan riippumatta.

Esityksen mukaan avointen korkeakouluopintojen salliminen rajoituksetta 25 vuotta täyttäneille työttömille voi lisätä jonkin verran työttömyyden aikaista opiskelua. Tällä voi olla lyhyellä aikavälillä työllisyyttä heikentävä lukitusvaikutus, mutta pitkällä aikavälillä muutos voisi vahvistaa jonkin verran työvoiman osaamistasoa ja vähentää työttömyysjaksoja. Arvioon liittyy epävarmuuksia.

Esityksen mukaan avointen korkeakouluopintojen suorittamisen vapauttaminen työttömyysaikana voisi lyhentää hieman opiskeluaikoja tilanteissa, joissa työttömyysaikana suoritettuja opintoja

voidaan lukea hyväksi myöhemmin suoritettavaan tutkintoon. Esityksen työllisyysvaikutusten arvioidaan olevan kokonaisuudessaan vähäisiä.

Esityksessä ehdotetaan, että koska avoimia korkeakouluopintoja voisi opiskella jatkossa ilman vaikutusta työttömyysturvaan ja koska työnhakijalla olisi vastaavasti tällaisia opintoja suorittaessaan normaali työnhakuvelvollisuus, nykylainsäädäntöön sisältyvä 25 vuotta täyttäneen työnhakijan koulutustarpeeseen (eli työvoimaviranomaisen suorittamaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan) perustuva mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja työllisyysuunnitelmaan sisällytettävänä omaehtoisina opintoina poistettaisiin.

Esityksessä tuodaan esiin, että kotoutuja-asiakkaiden oikeus suorittaa avoimia korkeakouluopintoja kotoutumissuunnitelmaan sisällytettävänä omaehtoisina opintoina poikkeaa nykyisin muiden työttömien työnhakijoiden oikeudesta sikäli, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan myös alle 25-vuotiaalla kotoutuja-asiakkaalla (eikä siis vain 25 vuotta täyttäneellä) on mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella. Esityksessä ehdotetaan, että lainsäädäntö yhdenmukaistetaan tältä osin siten, että jatkossa myöskään kotoutuja-asiakkaalla ei olisi oikeutta opiskella avoimia korkeakouluopintoja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvinä omaehtoisina opintoina. Tämä mahdollisuus poistuisi myös alle 25-vuotiailta kotoutuja-asiakkailta. Muutoksen myötä 25 vuotta täyttäneillä kotoutuja-asiakkailla olisi oikeus opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysaikana rajoituksetta kuten muillakin työttömillä.

Esityksen mukaan avointen korkeakouluopintojen suorittaminen kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisina työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina on ollut vähäistä. Koska avoimet korkeakouluopinnot ovat maksullisia, niiden poistamisella alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden omaehtoisin opiskelun valikoimasta ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kotoutuja-asiakkaiden opiskelumahdollisuuksiin. Ehdotettujen muutosten myötä 25 vuotta täyttäneet kotoutuja-asiakkaat voisivat opiskella avoimia korkeakouluopintoja kuten muutkin 25 vuotta täyttäneet työttömät ilman vaikutusta työttömyysturva-oikeuteen.

Pro toteaa, että on ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että sekä alle 25-vuotias että 25 vuotta täyttänyt kotoutuja-asiakas pääsee heti työnhaun alettua hänen yksilöllisten valmiuksiensa mukaan suunniteltuun suomen tai ruotsin kielen kielitaitoa sekä muita työmarkkina-avainmiuksia vahvistavaan koulutukseen. Lisäksi kotoutuja-asiakkaan tulee päästä aloittamaan viipymättä sellaiset ammatillista osaamista kehittävät opinnot tai opintokokonaisuus, joka vastaa alueen työvoimatarpeisiin. Tällä tavoin voidaan edistää kotoutuja-asiakkaiden pääsyä työelämään ja heidän mahdollisuuksiaan rakentaa täysipainoinen elämä Suomessa.

Esityksen mukaan siinä ehdotetut muutokset vähentäisivät työvoimaviranomaisten työtä työvoimapolitiittisten lausuntojen määrän vähentyessä. Työmäärän vähennyksen arvioidaan olevan laskennallisesti 1,2 henkilötyövuotta. Myös työttömyysetuuden maksajien työn arvioidaan

vähentyvän, kun sekä etuuspäätöksiin että niitä koskeviin valituksiin liittyvä työ vähenisi. Valitusten määrän väheneminen vähentäisi myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden työmäärää.

Pro painottaa, että työvoimaviranomaisten työmäärän arvioidusta vähentymisestä vapautuva henkilöresurssi tulee kohdentaa työvoimaviranomaisen ydintehtävien hoitamiseen eli työnvälitykseen sekä työllistymiseensä tukea tarvitsevien asiakkaiden yksilölliseen palveluun.

Yksi esityksen vaikutusarvion keskeisistä epävarmuuksista liittyy hallituksen puoliväliriihessä 2025 tekemään linjaukseen, jossa tutkinnon suorittaminen avoimilla korkeakouluopinnoilla tullaan 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?

Pro toteaa, että avoimet korkeakouluopinnot ovat maksullisia, niiden hintakattoa on korotettu ja työttömyysturvaa puolestaan on tällä hallituskaudella leikattu, joten on vaikea nähdä, että työttömät ryhtyisivät suuressa määrin suorittamaan kokonaisia tutkintoja avoimessa korkeakoulussa työttömyyskorvauksen varassa.

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

Ei lausuttavaa.

Kurki Julia
Ammattiliitto Pro ry