

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

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaisista työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi mahdollisuus opiskella rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä. Työvoimapalveluiden järjestämisalakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia muutettaisiin vastaavasti niin, ettei työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina voitaisi jatkossa opiskella näitä opintoja.

Esitys pohjautuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen syksyn 2025 valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä tehtyyn linjaukseen selkeyttää työttömien opiskelumahdollisuuksia ja vähentää työttömyysetuuden saamisen edellytyksien arviointiin liittyvää hallinnollista taakkaa. Esityksellä arvioidaan olevan vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

Esitysluonnosta on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä ja sitä on käsitelty työryhmässä, jossa on työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi olleet muut keskeiset ministeriöt ja työelämän järjestöt. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT on ollut mukana kyseisessä työryhmässä.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kannattaa esityksen tavoitetta hallinnollisen taakan vähentämisestä sekä varauksin 25 vuotta täyttäneiden työttömien opiskelumahdollisuuksien helpottamisesta työttömyysetuudella. KT katsoo, että työttömän työllistymisen todennäköisyys ja työnantajien kannalta osaavan työvoiman saatavuus kytkeytyy vahvasti osaamisen lisäämiseen ja lisääntymiseen työmarkkinoilla. Etenkin tilanteessa, jossa työvoiman kysyntä on vähäistä, on osaamisen kehittäminen vaikuttavinta tarjontalähtöistä työvoimapolitiikkaa.

Uudistus voi parhaimmillaan tukea työttömien osaamisen kehittämistä ja parantaa pitkän aikavälin työllistymisedellytyksiä, mutta siihen liittyy samalla riskejä kannustinrakenteiden ja työn tarjonnan näkökulmasta.

KT:n huoli asiassa kohdistuu lisääntyneeseen kannustimeen opiskella tutkintoon johtavan koulutuksen osia ja mahdollisesti myös jatkossa kokonaisia tutkintoja avoimessa korkeakoulussa työttömyysturvalla opintotuen sijaan. Tämä puolestaan muodostaisi käytännössä kunnille rahoitusvastuun opiskelijan toimeentulon rahoituksesta.

Muutoksen vaikutuksia tulisi tarkastella myös ajallisena siirtymänä työn tarjonnassa: Mikäli osa työnhakijoista lykkää työmarkkinoille siirtymistään opintojen vuoksi, mikä voi lyhyellä aikavälillä heikentää työn tarjontaa, vaikka pitkän aikavälin vaikutukset osaamistasoon olisivat myönteisiä.

Työnhakijoiden osaaminen ja osaamisen vastaavuus työvoiman kysyntään on keskeistä, kun tavoitellaan työllisyysasteen ja tuottavuuden kasvua sekä kuntien elinvoimaa. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää ensiarvoisen tärkeinä sellaisia uudistuksia, joilla turvataan osaavan työvoiman saatavuutta työmarkkinoilla. KT ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena, että kunnille muodostuisi rahoitusvastuuta tutkintoa tai sen osia suorittavan opiskelijan toimeentulosta.

## **2. Huomionne työttömyysturvalain muutoksista**

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, ettei työnhakijan opintoja pidettäisi päätoimisena, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja kyse on avoimista yliopisto-opinnoista ja avoimista ammattikorkeakouluopinnoista. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää esitettyä muutosta ongelmallisena. Työttömyysturvan keskeisenä tarkoituksena on korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Henkilöä, joka opiskelee päätoimisesti ei työttömyysturvalain näkökannalta voida pitää työttömänä. Työttömyysturvalain 10 § 1 momentin 7 kohdassa säädetään, että avoimessa yliopistossa tai avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritettavat opinnot ovat päätoimisia, jos niiden kesto on yli kolme kuukautta ja ne ovat laajuudeltaan vähintään viisi opintopistettä kuukautta kohden. Esitetty muutos työttömyysturvaan tarkoittaisi käytännössä sitä, että opintojen päätoimisuutta ei enää määrittäisi niiden laajuus vaan niitä suorittavan henkilön ikä.

## **3. Huomionne työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muutoksista**

Työvoimapalveluiden järjestämislakiin esitetään tehtäväksi lähinnä teknisiä muutoksia, jotka perustuvat työttömyysturvalakiin tehtäviin muutoksiin. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:llä ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

#### 4. Huomionne esityksen vaikutuksista ja vaikutusarvioista

Esitysluonnoksessa on esitetty, että muutos tulisi vähentämään työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen liittyvää työtehtävää työvoimaviranomaisessa. Laskennallisesti vähennys olisi hieman yli yksi henkilötyövuosi. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT suhtautuu kriittisesti tähän arvioon, koska työnhakijan palveluprosessin ohjaaminen ja kirjaaminen voi osaltaan myös vaikeutua, kun työvoimaviranomainen ei enää välttämättä tiedä työnhakijan opiskelusta.

Lisäksi muutoksen vaikutuksia tulisi tarkastella myös ajallisena siirtymänä työn tarjonnassa: Työnhakijoiden työmarkkinoille siirtymisen lykkääntyminen opintojen vuoksi voi lyhyellä aikavälillä heikentää työn tarjontaa, vaikka pitkän aikavälin vaikutukset osaamistasoon olisivat myönteisiä.

Lisäksi esitykseen sisältyy rahoitusjärjestelmän näkökulmasta riski, että avoimen korkeakouluopintojen opiskelun salliminen työttömyysetuudella lisäisi ensimmäistä tutkintoaan suorittavien ohjautumista opintotuen sijasta työttömyysetuuden piiriin erityisesti väylä- ja polkuopintojen kautta. Esitysluonnoksen vaikutusarviossa todetaan, että riski kohdistuisi etenkin tutkinto-opintojen alkuvaiheeseen. Mikäli avoimessa korkeakoulussa voisi jatkossa suorittaa myös tutkintoja, ulottuisi riski koko opintopolulle. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n ei pidä esitystä tältä osin johdonmukaisena, koska työttömyysturvan ensisijaisena tarkoituksena on turvata toimeentuloa työnhaun aikana, ei muodostaa opintotukea houkuttelevampaa rinnakkaista rahoituskanavaa tutkintoon johtaville opinnoille.

Esitysluonnoksessa todetaankin taloudellisen kannusteen opiskella työttömyysturvalla olevan merkittävä: työttömyysetuuden ja asumistuen yhteistaso voi ylittää selvästi opintorahan ja opiskelijan asumistuen tason. Työttömyysturvan osalta moraalikadon riski on ilmeinen ja houkutus lykätä siirtymää tutkinto-opiskelijaksi on ilmeinen. Työvoimapalveluiden osalta ongelmaksi syntyy tällöin se, ettei työnhakijalle työnhaku enää olisi ensisijainen tavoitteellinen pyrkimys. Esitysluonnoksessa arvioidaan keskimääräisten vaikutusten olevan rajallisia. Siinä tuodaan myös esille, että tilanteessa, jossa työttömyysturvaa käytettäisiin laajemmin sekä väli vuosien että varsinaisen tutkintopolun rahoituskanavana, olisivat kustannukset julkiselle taloudelle merkittäviä. Esitysluonnoksessa tuodaan myös esille, että käyttäytymismuutosten arviointi on vaikeaa. Ottaen huomioon kuntien merkittävän rahoitusvastuun työttömyysturvan kustannuksista, voisi uudistuksella olla pahimmillaan merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n näkemyksenä on, että esitysluonnoksen vaikutusarvioiteja tulee täydentää lisäämällä erilaisia skenaarioita siitä, millaisia taloudellisia seurauksia on kunnille, jos avoimessa korkeakoulussa opiskelu lisääntyy. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että opiskelujen maksullisuus hillitsisi opiskelujen suorittamisen määrään. KT ehdottaa, että varsinaisessa esityksessä tuodaan myös esille esimerkkejä kurssien ja opiskelukokonaisuuksien kustannuksista ja suhteuttaa sitä työttömyysturvan ja opintotuen euromääräiseen eroon. Tämä toisi esille arvion siitä, kuinka laajasti opiskelu olisi työttömälle kannattavaa työttömyysturvalla sen sijaan, että hän hakeutuisi tutkinto-opiskelijaksi. Tähän arvioon tulisi liittää skenaario myös tilanteesta, jossa myös tutkintojen suorittaminen olisi mahdollista avoimessa korkeakoulussa.

**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 opintoetuuksien 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?**

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 esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan rajoittaisi mahdollista riskiä opintoetuuksien korvautumisesta työttömyysetuudella. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT pitää vähäistäkin riskiä ongelmallisena, koska se käytännössä muodostaisi kunnille rahoitusvastuun opiskelun aikaisesta toimeentulosta.

KT pitää huolestuttavana, että esityksessä tunnistetaan väylä- ja polkuopintojen muita avoimia opintoja suurempi lukkiutumisen riski, mutta ehdotettua muutosta ei tästä huolimatta rajata niiden osalta. Lukkiutumisen riskillä tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa avoimen korkeakoulun opintoja suorittava ei panosta samalla tavalla työnhakuun, tai suoraan työllistymistä edistäviin palveluihin hakeutumiseen, jolloin työttömyys pitkittyy. Tällaisen riski tulee entisestään kasvamaan, jos koko tutkinnon suorittaminen avoimilla korkeakouluopinnoilla mahdollistetaan. KT:n mielestä tulisi varmistaa, ettei työttömyysturvasta muodostu asteittain opintotukea korvaavaa väylää tutkintotavoitteiseen opiskeluun.

KT:n näkökulmasta olisi esitysluonnosta perusteltua täsmentää siten, että väylä- ja polkuopintojen suhde työttömyysturvaan arvioidaan erikseen ja että sääntelyyn lisätään tarvittavat rajaukset tai seurantamekanismit. Mikäli näin ei tehtäisi, näkee KT riskinä, että palvelujärjestelmän tehtävä hämärtyy, työnhaun ensisijaisuus heikkenee ja julkinen tuki kohdentuu tavalla, joka ei ole työttömyysturvan alkuperäisen tarkoituksen eikä kestävästi etuusjärjestelmän näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että työnhakuvelvollisuus rajoittaisi tätä riskiä. Kuitenkin siinä myös todetaan, että käyttäytymisvaikutusten täsmällinen ennakointi on vaikeaa ja että juuri väyläopinnot muodostavat keskeisen epävarmuuden.

Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta, eikä vastaavan kaltaisista kannustinrakenteista ole kattavaa empiiristä näyttöä. Tämän vuoksi vaikutusten systemaattinen seuranta ja mahdollisuus reagoida havaittuihin muutoksiin on keskeistä.

KT pitää epätodennäköisenä, että työnhakuvelvollisuudella olisi vähäistä suurempaa merkitystä, kun yksilö pohtii jatkaako vai keskeyttääkö hän tutkintoon johtavan avoimen korkeakouluopintojen suorittamista työttömyysetuudella.

**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**

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

Tutkinnon suorittamisen mahdollistaminen avoimien korkeakouluopintojen kautta loisi todennäköisesti painetta tarkistaa opintomaksuja nykyisestä, koska avoimen korkeakouluopetuksen nykyinen hinnoittelu on mitoitettu yksittäisiin opintosuorituksiin eikä laajamittaiseen tutkintotavoitteiseen opiskeluun. On todennäköistä, että yksittäisten opintojen maksut säilyisivät suhteellisen maltillisina, mutta tutkintotavoitteisessa avoimessa opiskelussa maksut saattaisivat nousta nykyistä korkeammiksi.

KT katsoo, että esityksen vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös samanaikaisesti valmistelussa oleva opintosetelikokeilu alle 29-vuotiaille nuorille sekä näiden uudistusten yhteisvaikutukset. Opintosetelikokeilussa tarjotaan maksuttomia avoimen korkeakoulutuksen opintoja nuorille, jotka eivät ole saaneet opiskelupaikkaa korkeakoulusta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan 30 opintopisteen opintoseteliin olisivat oikeutettuja 1.12.2025–30.6.2028 ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa Suomessa alle 29-vuotiaana suorittaneet, jotka eivät ole saaneet tai vastaanottaneet opiskelupaikkaa.

Näiden samanaikaisten uudistusten yhteisvaikutus voi lisätä kannustimia osallistua avoimiin korkeakouluopintoihin työttömyysetuudella, mikä voi vaikuttaa sekä työn tarjontaan että julkisen talouden kustannuksiin. KT pitää tärkeänä, että vaikutuksia arvioidaan kokonaisuutena ja että mahdollisiin kannustin- ja rahoitusvaikutuksiin varaudutaan ennakolta.

Bergman Mertzi  
Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT