

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

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnosta.

Kuntien näkökulmasta ehdotettu lakimuutos, joka mahdollistaa yli 25-vuotiaille työnhakijoille avoimien korkeakouluopintojen suorittamisen työttömyysetuutta menettämättä, on pääosin tarkoituksenmukainen ja kannatettava. Muutos tukee työnhakijoiden osaamisen kehittämistä joustavasti sekä vahvistaa mahdollisuuksia parantaa työllistymisedellytyksiä tilanteessa, jossa työmarkkinoiden osaamisvaatimukset muuttuvat nopeasti.

Ehdotuksen mukaisesti työnhakijan velvollisuuden poistuminen ilmoittaa avoimen korkeakoulun opinnoista työvoimaviranomaiselle keventäisi opintojen aikaiseen työttömyysetuusoikeuteen liittyvää hallinnollista työtä ja yksinkertaistaisi asiakasohjausta. Hallinnollisen työn väheneminen tukee resurssien kohdentamista tarkoituksenmukaisesti asiakastyöhön sekä palvelujen vaikuttavuuden vahvistamiseen.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että ilmoitusvelvollisuuden poistuminen vähentää työvoimaviranomaisen käytettävissä olevaa tietoa työnhakijan osaamisen kehittämisestä ja palvelutarpeesta. Tämä voi joissakin tilanteissa vaikeuttaa yksilöllisen työllistymissuunnitelman laatimista sekä tarkoituksenmukaisten palvelujen yhteensovittamista.

Kokonaisuutena mahdollisuus suorittaa avoimia korkeakouluopintoja ilman työttömyysetuuden menettämistä tukee osaamisen kehittämistä, työmarkkinoiden tarpeisiin vastaamista sekä työllistymismahdollisuuksien parantamista. Samalla se keventää hallinnollista työtä työvoimaviranomaisissa ja edistää joustavampia tapoja vahvistaa työnhakijoiden osaamista osana työllisyyspalvelujen kokonaisuutta.

2. Huomionne työttömyysturvalain muutoksista

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa pykäläehdotuksiin.

3. Huomionne työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muutoksista

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa pykäläehdotuksiin.

4. Huomionne esityksen vaikutuksista ja vaikutusarvioista

Esityksen yhteydessä myös kotoutumislakiin esitetään muutosta, jonka seurauksena kotoutuja-asiakkailta poistuu mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina. Avoimista korkeakouluopinnoista säädettäisiin kotoutumislaisissa vastaavasti kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Kotoutumislakiin esitetyt muutokset ovat perusteltuja, koska ne yhtenäistävät avoimia korkeakouluopintoja koskevaa sääntelyä.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset kotoutuja-asiakkaisiin arvioidaan vähäisiksi, sillä avoimia korkeakouluopintoja on hyödynnetty kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina maltillisesti. Esityksessä perustellaan kotoutumislain muutoksia yhdenvertaisuudella, mutta näkemyksemme mukaan kyse on pikemminkin hallinnollisen sääntelyn selkeyttämisestä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 25 vuoden ikäraja, minkä arvioidaan vähentävän merkittävästi siirtymiä opintoetuksilta työttömyysetuudelle. Suurin osa toiselta asteelta valmistuvista nuorista on 25 vuotta täyttäessään jo siirtynyt korkeakouluopintoihin ja näin ollen riski opintorahan korvaantumiseen työttömyysetuudella vähenisi merkittävästi. Ikärajan säätäminen olisi tarkoituksenmukaista myös sääntelyn yksinkertaisuuden näkökulmasta. Kuntaliitto pitää rajausta 25-vuotta täyttäneistä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, jotta työttömyysetuudelta ei siirryttäisi epätarkoituksenmukaisesti opintotuelle avoimia korkeakouluopintoja varten. Lakimuutoksen toimeenpanossa keskeiseksi riskiksi voi näyttäytyä työnhakijoiden riittävä ymmärrys velvollisuuksistaan opintojen aikana. Työnhakijoille tulee varmistaa selkeä ja yhdenmukainen viestintä siitä, mitkä opinnot tulee ilmoittaa työnhakija-asiakkuuden aikana sekä siitä, että opiskelusta huolimatta työnhakijan on edelleen haettava aktiivisesti työtä, oltava valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä ja osallistuttava tarjottuihin palveluihin.

1.3.2026 voimaan tulevien työttömyysturvalain muutosten myötä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvien velvoitteiden laiminlyönnit voivat aiempaa nopeammin johtaa työssäolovelvoitteen asettamiseen. Tämä voi lisätä työssäolovelvoitteiden määrää tilanteissa, joissa työnhakija ei kykene yhdistämään opintoja ja palveluprosessiin osallistumista tai täyttämään työnhakuvelvollisuuttaan työllistymissuunnitelman mukaisesti. Riskinä on, että työnhakijat ajautuvat epäselvään tilanteeseen velvoitteiden täyttämisen osalta, mikä voi heikentää palvelujen vaikuttavuutta ja lisätä hallinnollista työtä.

Lisäksi hallituksen esityksessä jää osin tulkinnanvaraiseksi, voidaanko työssäolovelvoitetta täyttää avoimen korkeakoulun opinnoilla. Vaikka rinnakkais tekstissä todetaan, ettei yli 25-vuotiaan työnhakijan avoimia yliopisto- tai ammattikorkeakouluopintoja pidetä päätoimisina, ei esityksestä käy riittävän selkeästi ilmi, miten opinnot suhteutuvat työssäolovelvoitteen täyttämiseen. Epäselvä tulkintatilanne voi aiheuttaa eroja soveltamiskäytännöissä sekä lisätä ohjauksen tarvetta työvoimaviranomaisissa.

Riskien hallitsemiseksi keskeistä on selkeä ohjeistus, yhdenmukainen soveltamiskäytäntö sekä työnhakijoiden riittävä neuvonta opintojen ja työnhakuvelvollisuuden yh-teensovittamisesta. Tämä tukee sujuvaa toimeenpanoa ja ehkäisee tilanteita, joissa opiskelu vaikeuttaa työnhakijan mahdollisuuksia täyttää palveluprosessiin liittyvät velvoitteet.

Kuntaliitto korostaa, että heikossa työllisyystilanteessa osaamisen vahvistaminen on keskeinen keino parantaa työttömien työmarkkina-asemaa ja tukea talouskasvua. Koulutus on usein vaikuttavin tapa edistää työllistymistä erityisesti pitkäaikaistyöttömien kohdalla.

Kuntaliitto esittää, että pitkäaikaistyöttömyyden kasvaessa työttömille mahdollistettaisiin määräaikaisesti tutkintoon tai tutkinnon osiin johtava opiskelu työttömyysetuudella siten, että etuuden rahoitusvastuu olisi opiskelun ajalta valtiolla. Työvoimakoulutuksen laajempi hyödyntäminen tukisi osaavan työvoiman saatavuutta, vahvistaisi työllistymisedellytyksiä ja vastaisi talouden rakennemuutoksen sekä kansainvälisen kilpailun kasvaviin osaamistarpeisiin.

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? Pidätekö todennäköisenä, että avointen korkeakouluopintojen kautta tutkinnon suorittavien osuus tulee kasvamaan merkittävästi verrattuna nykyisen avoimen väylän volyyymiin?

Kuntaliitto katsoo, että esitysten yhteisvaikutuksena voi olla maltillinen tutkinnon suorittavien osuuden lisääntyminen. Kyse on kuitenkin työttömyysturvan varassa olevista henkilöistä, joista todennäköisesti monella ei ole taloudellista mahdollisuutta maksaa koko tutkinnon edestä avoimien korkeakoulujen maksuja. Lisäksi on huomioitava, että iso osa työttömistä työnhakijoista on vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa tai toisen asteen koulutettuja.

Tilastojen perusteella avoimia yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintoja on suorittanut vuosittain noin 6 400 työttömyysetuutta saavaa henkilöä. Yli 25-vuotiaista avoimia korkeakouluopintoja suorittaneista noin 40 prosentilla on jo korkeakoulututkinto ja noin puolella vähintään toisen asteen tutkinto. Näin ollen on todennäköistä, että myös jatkossa avoimia korkeakouluopintoja suorittavien osuus kaikista työnhakijoista säilyy maltillisena ja kohdentuu pääosin henkilöihin, joilla on jo aiempaa koulutustaustaa.

Lakiehdotuksen riskiarviossa todetaan, että sivutoimisen opiskelun sääntelyn keventäminen voi johtaa tilanteisiin, joissa sivutoimiseksi tarkoitettu opiskelu muodostuu tosiasiallisesti päätoimiseksi. Avoimen korkeakoulun opintoihin ei pääsääntöisesti ole saatavissa opintotukea, mutta työttömyysetuudella opiskelun helpottuminen voi joissakin tilanteissa vähentää työssäkäyntiä tai siirtää siirtymistä tutkinto-opiskelijaksi opintoetuksien piiriin, mikä voi lisätä työttömyysturvamenoja.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että osaamisen kehittäminen ja opiskelu voivat parantaa työnhakijan työllistymismahdollisuuksia. Ehdotettu lakimuutos voi myös vähentää työvoimaviranomaisen mahdollisuuksia ohjata työnhakijoita työmarkkinoiden tarpeisiin perustuviin

koulutuksiin, mikäli koulutustarpeen arviointiin perustuva työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu poistuu sääntelystä.

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

Kuntaliitto pitää mahdollisena, että kiristyvän yleisen taloustilanteen sekä korkeakoulujen rahoitusmallin vuoksi olisi mahdollista, että avoimien korkeakouluopintojen maksut nousisivat, mikäli koko tutkinto olisi mahdollista tehdä avoimen kautta.

Puonti Lassi
Suomen Kuntaliitto ry