

Työ- ja elinkeinoministeriölle
Viite: VN/33301/2025

Arene ry:n lausunto työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturvaoikeutta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Arene kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan avointen korkeakouluopintojen aikaista työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia sekä kotoutumisen edistämisestä annettua lakia siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi nykyistä laajempi mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä, samalla kun avoimet korkeakouluopinnot poistettaisiin työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen soveltamisalasta. Esityksen tavoitteena on helpottaa työttömien työnhakijoiden opiskelumahdollisuuksia sekä keventää työttömyysturvaoikeuden arviointiin liittyvää hallinnollista taakkaa.

Arene pitää esityksen tavoitetta lähtökohtaisesti oikeansuuntaisena. Avoin ammattikorkeakoulu on työelämälähtöinen, joustava ja alueellisesti vaikuttava väline osaamisen päivittämiseen, uudelleensuuntautumiseen ja korkeakoulutukseen siirtymiseen. Lausunnossaan Arene korostaa kuitenkin, että sääntelyä ei tule tarkastella irrallaan muusta korkeakoulupoliittisesta valmistelusta. Erityisen merkittävä on samanaikainen valmistelu, jossa korkeakoulututkinnon suorittaminen avoimena korkeakouluopetuksena mahdollistettaisiin maksullisena ja jossa avoimen koulutuksen maksusääntelyä vapautettaisiin.

Lausunnon ydinkohdat:

- Arene kannattaa sääntelyn selkeyttämistä ja sitä, että yli 25-vuotiaan työnhakijan mahdollisuuksia opiskella avoimia ammattikorkeakouluopintoja työttömyysturvaa menettämättä helpotetaan.
- Esitystä ei kuitenkaan tule rajata liian kapeasti vain nykyiseen avoimen korkeakouluopetuksen muotoon. Sääntelyn on mahdollistettava myös tulevat tutkintoon johtamattomat, korkeakoulutasoiset siirtymä- ja osaamiskokonaisuudet.
- Työvoimapalvelulain ja kotoutumislain muutoksissa esitetty avoimien korkeakouluopintojen täydellinen poistaminen työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen piiristä on liian jyrkkä ratkaisu.
- Vaikutusarviointi on keskenäinen suhteessa avoimen tutkinto-oikeuden valmisteluun, opintomaksuihin, opiskelun rahoituskannustimiin ja korkeakoulujen resursseihin.
- Erityistä huomiota tulee kiinnittää alle 25-vuotiaisiin ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin työnhakijoihin sekä kotoutuja-asiakkaisiin, joiden siirtymät korkeakoulutukseen eivät saa vaikeutua.
- Jos valtio käyttää avointa korkeakoulutusta nykyistä vahvemmin työllisyys- ja osaamispolitiikan välineenä, tämän on näytävä myös rahoituksessa. Arenen linjana on, ettei jatkuvan oppimisen vastuita tule kasvattaa ilman riittävää kokonaisarviota ja resursointia.

Lausunnon tiivistelmä

Arene pitää lakiesityksen perussuuntaa kannatettavana. Työttömyysturvan ja avoimen ammattikorkeakoulun opiskelun yhteensovittamisen helpottaminen tukee osaamisen päivittämistä,

työhaun aikaista aktiivisuutta ja työmarkkinoille palaamista. Nykyinen sääntely on monimutkainen, tulkinnanvarainen ja hallinnollisesti raskas. Tältä osin lakiluonnos vastaa todelliseen ongelmaan.

Arene katsoo kuitenkin, että luonnos edellyttää vielä olennaisia muutoksia. Työttömyysturvalain poikkeusta ei tule kirjoittaa niin kapeasti, että se kattaisi vain nykyiset avoimet korkeakouluopinnot mutta ei tulevia erillisillä opinto-oikeuksilla tai muina tutkintoon johtamattomina kokonaisuuksina toteutettavia siirtymä- ja osaamispolkuja. Työvoimapolitiikan ja kotoutumislain osalta tulee säilyttää mahdollisuus tukea avoimia tai niihin rinnastuvia korkeakouluopintoja kohdennetusti silloin, kun kyse on työvoimaviranomaisen tai kotoutumisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisesta osaamis- ja siirtymäpolusta.

Lisäksi vaikutusarvioita on täydennettävä. Esitystä ei voi arvioida irrallaan toisesta valmistelusta, jossa tutkinnon suorittaminen avoimena korkeakouluopetuksena mahdollistettaisiin maksullisena ja avoimen koulutuksen maksusääntelyä vapautettaisiin. Nämä kaksi uudistusta yhdessä voivat muuttaa opiskelun rahoitus- ja käyttäytymiskannusteita sekä kasvattaa paineita opintomaksujen korottamiseen.

Yleiset kommentit

Arene pitää esityksen tavoitetta perusteltuna. Mahdollisuus opiskella avoimia ammattikorkeakouluopintoja työttömyyden aikana ilman epävarmuutta työttömyysturvan katkeamisesta tukee yksilön osaamisen päivittämistä ja parantaa edellytyksiä vastata työelämän muutoksiin. Lakiluonnoksessa todetaan oikein, että avoimia ammattikorkeakouluopintoja järjestetään joustavasti, myös verkossa ja että ne ovat käytännönläheisiä ja työelämälähtöisiä. Tämä tekee niistä ammattikorkeakoulusektorin näkökulmasta tarkoituksenmukaisen välineen työttömän työnhakijan osaamispolulla.

Arene korostaa kuitenkin, että kyse ei ole vain työttömyysturvan teknisestä tai hallinnollisesta muutoksesta. Kyse on samalla siitä, millainen rooli avoimella ammattikorkeakoululla on jatkossa jatkuvassa oppimisessa, työvoimapolitiikassa ja siirtymissä ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen. Arenen omissa korkeakoulupoliittisissa keskusteluissa on korostettu, että koulutustaso ei nouse ilman ammatilliselta toiselta asteelta tulevien osuuden kasvattamista ja että jatkuvan oppimisen vastuita ei tule lisätä ilman vastaavaa kokonaisarviota ja resursointia.

Tästä syystä Arene pitää välttämättömänä, että esitystä tarkastellaan yhdessä avoimen tutkinto-oikeuden valmistelun kanssa. Tarkoituksena on mahdollistaa korkeakoulututkinnon suorittaminen maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena sekä vapauttaa avoimen koulutuksen maksusääntelyä, jotta korkeakoulut voivat paremmin kattaa avoimesta koulutuksesta niille aiheutuvia kustannuksia. Tämä on suoraan yhteydessä nyt käsiteltävään esitykseen.

Huomiot työttömyysturvalain muutoksista

Arene kannattaa sitä, että avoimet korkeakouluopinnot erotetaan nykyisestä lyhytkestoisten opintojen logiikasta ja että yli 25-vuotiaalle työnhakijalle mahdollistetaan nykyistä laajempi opiskelu työttömyysturvaa menettämättä. Uusi 10 a §:n 3 momentin 5 kohta on tältä osin oikeansuuntainen.

Arene esittää kuitenkin, että säännöksen soveltamisalaa laajennetaan. Nykyinen ehdotettu sanamuoto kattaa vain avoimet ammattikorkeakouluopinnot ja avoimet yliopisto-opinnot. Se ei kata sellaisia uusia, korkeakoulun järjestämiä tutkintoon johtamattomia opintokokonaisuuksia, joita voidaan toteuttaa esimerkiksi erillisillä opinto-oikeuksilla tai uusina siirtymä- ja väyläratkaisuin. Ammattikorkeakoulupoliittikan näkökulmasta tämä olisi liian kapea ratkaisu.

Arene esittää, että työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n 3 momentin 5 kohta muotoillaan seuraavasti:

5) jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ja kyse on avoimista ammattikorkeakouluopinnoista, avoimista yliopisto-opinnoista tai muista korkeakoulun järjestämistä tutkintoon johtamattomista, erillisellä opinto-oikeudella suoritettavista opintokokonaisuuksista, jotka ovat tavoitteeltaan osaamisen kehittämiseen, täydentämiseen tai korkeakoulutukseen siirtymiseen tarkoitettuja.

Perustelu: sääntelyn tulee olla tulevaisuuskestävää eikä sidottua vain tämänhetkiseen avoimen korkeakouluopetuksen institutionaaliseen muotoon. Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta on tärkeää mahdollistaa myös uudenlaiset opintokokonaisuudet, joilla voidaan tukea työttömien työnhakijoiden nopeaa osaamisen päivittämistä ja erityisesti ammatillisen koulutuksen suorittaneiden siirtymää korkeakoulutukseen.

Arene pitää lisäksi perusteltuna, että työttömyysturvalain 10 b §:n johdantokappale muutetaan luonnoksen mukaisesti, kun avoimia korkeakouluopintoja koskeva sääntely siirretään 10 a §:ään. Tässä kohtaa Arenella ei ole erillistä muutostarvetta.

Arene esittää vielä voimaantulosäännökseen työnhakijan kannalta edullisemman soveltamisperiaatteen lisäämistä.

Arene esittää voimaantulosäännöksen täydentämistä seuraavasti:

Ennen tämän lain voimaantuloa alkaneisiin opintoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei tämän lain soveltaminen ole työnhakijan kannalta edullisempaa.

Perustelu: lakimuutoksen tarkoituksena on lieventää sääntelyä ja vähentää hallinnollista taakkaa. Ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää siirtymävaiheessa rinnakkaisia, työnhakijan kannalta eriarvoisia tulkintoja pidempään kuin on välttämätöntä.

Huomiot työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muutoksista

Lakiluonnoksen mukaan avoimet korkeakouluopinnot poistettaisiin kokonaan työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen piiristä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Arene pitää tätä liian jyrkkänä ratkaisuna. Vaikka yleinen helpotus yli 25-vuotiaille on perusteltu, siitä ei seuraa, että kohdennetulle, suunnitelmalliselle ja viranomaisen kanssa yhteensovitettulle tuelle ei olisi enää tarvetta.

Arene korostaa, että osa työnhakijoista tarvitsee edelleen työvoimaviranomaisen kanssa sovittua, tavoitteellista opintopolkua. Tämä koskee erityisesti siirtymävaiheessa olevia, rakennemuutoksen kohteena olevia aloja, osaamisen uudelleensuuntaamista sekä niitä työnhakijoita, joiden polku ei rakennu yksittäisten kurssien vaan tarkoituksenmukaisen opintokokonaisuuden varaan.

Arene esittää, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 74 §:n 1 momentin 1 kohtaan säilytetään mahdollisuus tukea avoimia ja niihin rinnastuvia korkeakouluopintoja työttömyysetuudella kohdennetusti.

Mahdollinen muotoilu voisi olla:

1) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa tai yliopistolaisissa ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon taikka ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon, taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen, mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus, avoin ammattikorkeakoulu- tai yliopisto-opetus tai muu korkeakoulun järjestämä tutkintoon johtamaton opintokokonaisuus, jos

opintojen tukeminen on työvoimaviranomaisen arvion mukaan tarkoituksenmukaista työnhakijan työllistymisen edistämiseksi.

Perustelu: yleinen poikkeus työttömyysturvalaissa ja kohdennettu omaehtoisen opiskelun tuki eivät ole toisiaan poissulkevia välineitä. Yleinen helpotus parantaa ennakoitavuutta. Kohdennettu tuki taas mahdollistaa suunnitelmallisen, yksilöllisen ja työmarkkinoiden tarpeisiin kytketyn osaamispolun niille työnhakijoille, jotka tätä eniten tarvitsevat.

Arene pitää erityisen tärkeänä, että työvoimapalvelulain soveltamisessa tunnistetaan ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työnhakijoiden erityinen asema. Heidän osaltaan tarkoituksenmukainen seuraava askel ei useinkaan ole uusi toisen asteen täsmäkoulutus vaan korkeakoulutasoinen siirtymäkokonaisuus. Tällaiset ratkaisut ovat Arenen näkökulmasta välttämättömiä koulutustason noston kannalta.

Arene katsoo myös, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain osalta luonnos jättää ongelmallisen aukon. Lakiluonnoksen mukaan alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuus opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuudella tuettuina omaehtoisina opintoina poistuisi. Tällä olisi vaikutuksia erityisesti alle 25-vuotiaisiin.

Arene esittää, että kotoutumislakiin jätetään mahdollisuus tukea avoimia tai niihin rinnastuvia korkeakouluopintoja silloin, kun opinnot tukevat kotoutumista, kielitaidon vahvistumista tai siirtymää tutkintokoulutukseen.

Huomiot esityksen vaikutuksista ja vaikutusarvioista

Arene pitää luonnoksen vaikutusarvioita osittain onnistuneina, mutta kokonaisuutena puutteellisina. Myönteistä on, että luonnos tunnistaa hallinnollisen taakan vähenemisen, työttömien osaamisen päivittämisen mahdollisuudet sekä käyttäytymisvaikutuksiin liittyvän epävarmuuden. Luonnoksen mukaan muutos vähentäisi opintoihin liittyvää selvittelyä ja viranomaiskuormaa, mutta samalla se voi vähentää työvoimaviranomaisen käytössä olevaa tietoa työnhakijan palveluntarpeesta.

Arene katsoo kuitenkin, että vaikutusarvioihin tulee lisätä erillinen korkeakouluvaikutusten arviointi. Nyt esityksessä tarkastellaan ennen kaikkea työttömyysturvamenoja, työllisyysvaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia. Sen sijaan korkeakoulujen näkökulmasta olennaiset vaikutukset jäävät liian vähälle huomiolle. Arvioitavaksi tulee lisätä ainakin:

- vaikutukset avoimen ammattikorkeakoulun kysyntään
- vaikutukset ohjaus- ja neuvontaresursseihin
- vaikutukset opintomaksuihin ja hinnoittelupolitiikkaan
- vaikutukset siirtymiin ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen
- vaikutukset korkeakoulujen rahoitusvastuisiin

Arene esittää, että hallituksen esitykseen lisätään oma alaluku "Vaikutukset korkeakouluihin".

Perustelu: valtio käyttää avoimia korkeakouluopintoja tässä esityksessä selvästi työvoima- ja osaamispolitiikan välineenä. Tällöin on välttämätöntä arvioida myös se, miten vastuut, kysyntä ja kustannukset jakautuvat korkeakoulujen ja opiskelijoiden näkökulmasta.

Arene pitää myös tarpeellisena, että vaikutusarvioissa erotetaan nykyistä selvemmin kaksi ryhmää: ensinnäkin työttömät työnhakijat, jotka hakevat avoimista opinnoista yksittäisiä tai laajempia osaamiskokonaisuuksia työllistymisen tueksi ja toiseksi ne henkilöt, joille avoimet opinnot

muodostuvat reitiksi tutkinto-opiskelijaksi. Näiden ryhmien käyttäytymiskannustimet, vaikutukset työllistymiseen ja yhteys opintotukeen ovat erilaisia.

Arvio tutkinnon suorittamista koskevan esityksen ja työttömien avoimen opiskelun helpottamisen yhteisvaikutuksista sekä siitä, onko avointen korkeakouluopintojen kautta tutkinnon suorittavien osuuden todennäköistä kasvaa merkittävästi nykyiseen avoimen väylän volyyymiin verrattuna

Arene arvioi, että yhteisvaikutus on merkittävä ja korkeakoulupoliittisesti olennainen, vaikka sen täsmällistä suuntaa ei voida vielä luotettavasti ennustaa. Avoimen väylän kautta siirtyy nykyisin vuosittain noin 6 000 tutkinto-opiskelijaa ja myöhempi tutkinnon suorittamisen mahdollistaminen avoimilla korkeakouluopinnoilla lisää vaikutusarvioiden epävarmuutta.

Arene ei pidä todennäköisenä, että tutkinnon suorittaminen avoimien opintojen kautta kasvaisi lyhyellä aikavälillä erittäin voimakkaasti pelkästään tämän lakimuutoksen seurauksena. Nykyinen avoimen väylän volyymi on edelleen rajallinen, opintoihin liittyy epävarmuutta ja maksullisuus hillitsee käyttäytymistä.

Sen sijaan Arene pitää todennäköisenä, että jos tähän uudistukseen yhdistyy tutkinnon suorittamisen mahdollistaminen avoimena korkeakouluopetuksena, vaikutukset voivat muuttua olennaisesti. Tällöin avoimista opinnoista voi muodostua nykyistä näkyvämpi, houkuttelevampi ja osin myös markkinalähtoisempi väylä tutkintoon.

Arenen näkökulmasta tämä tarkoittaa, että yhteisvaikutusta ei tule arvioida vain määrällisenä riskinä työttömyysturvamenojen näkökulmasta. Kyse on myös siitä, miten korkeakoulujärjestelmän siirtymät, opiskelun rahoitus ja opiskelijan asema muuttuvat. Ammattikorkeakoulujen omissa keskusteluissa on jo tunnistettu, että avoimen tutkinto-oikeus, maksullisuuden laajentuminen ja opiskelijan aseman muutos voivat vaikuttaa koko järjestelmään eikä vain yksittäisiin avoimen opintojen käyttäjiin.

Tämän vuoksi Arene esittää, että esityksen suhdetta muihin esityksiin koskevaa lukua täydennetään ja että hankkeiden yhteisvaikutuksista laaditaan erillinen arvio ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista.

Arviomme miten tutkinnon suoritusoikeus avoimien korkeakouluopintojen kautta muuttaisi opintomaksuja

Arene arvioi, että tutkinnon suorittamisoikeuden avaaminen avoimena korkeakouluopetuksena kasvattaa painetta opintomaksujen korottamiseen. Tämä seuraa jo siitä, että samassa kokonaisuudessa on linjattu sekä tutkinnon suorittamisen mahdollistamisesta avoimena korkeakouluopetuksena että avoimen korkeakoulutuksen maksusääntelyn vapauttamisesta, jotta korkeakoulut voivat paremmin kattaa avoimesta koulutuksesta niille aiheutuvia kustannuksia.

Lakiluonnos muistuttaa lisäksi, että avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksua on aiemmin nostettu ja että työttömyysetuuden houkuttelevuus voi olla opintotukeen nähden merkittävä, vaikka opinnoista joutuisikin maksamaan.

Arene katsoo, että tutkinnon suorittamisoikeus avoimissa opinnoissa todennäköisesti eriyttää hinnoittelua. Lyhyellä aikavälillä paine kohdistuu erityisesti sellaisiin väylä-, polku- ja siirtymäopintoihin, joilla on selvä yhteys tutkintokoulutukseen. Pidemmällä aikavälillä paine voi

kohdistua laajemmin koko avoimeen tarjontaan, jos korkeakoulut joutuvat kattamaan aiempaa suuremman osuuden toiminnan kustannuksista maksuilla.

Arene ei pidä kestäväenä ratkaisua, jossa avoimen korkeakoulutuksen kasvavaa merkitystä rakennetaan ensisijaisesti markkinaehtoistamisen varaan. Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta avoin korkeakoulutus palvelee työelämälähtöistä osaamisen kehittämistä, alueellista elinvoimaa ja koulutustason nostoa. Jos sen laajeneva rooli samalla merkitsee julkisen rahoitusvastuun siirtymistä yhä enemmän yksilölle, kokonaisuus ei ole kestäväällä pohjalla.

Arene esittää, että hallituksen esityksessä tunnistetaan nimenomaisesti riski opintomaksujen nousupaineesta ja todetaan, ettei työttömyysturvan joustavoittamista tule käyttää perusteena siirtää korkeakoulutuksen kustannusvastuuta opiskelijoille.

Yhteenveto

Arene kannattaa esityksen tavoitetta helpottaa työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella avoimia ammattikorkeakouluopintoja työttömyysturvaa menettämättä. Esityksen jatkovalmistelu edellyttää kuitenkin kolmea olennaista muutosta. Sääntelyn soveltamisalaa tulee laajentaa kattamaan myös tulevat tutkintoon johtamattomat korkeakoulutasoiset siirtymä- ja osaamiskokonaisuudet. Työvoimapalvelu- ja kotoutumislainsäädäntöön tulee säilyttää mahdollisuus kohdennettuun tukeen. Lisäksi vaikutusarvioita tulee täydentää erityisesti avoimen tutkinto-oikeuden, opintomaksujen ja korkeakoulujen resursoinnin yhteisvaikutusten näkökulmasta.

Arenen näkökulmasta hyvä ratkaisu on sellainen, joka samanaikaisesti keventää hallinnollista taakkaa, vahvistaa työnhaun aikaista osaamisen kehittämistä ja mahdollistaa sujuvat siirtymät korkeakoulutukseen ilman, että vastuu uudistuksen kustannuksista siirtyy hallitsemattomasti korkeakouluille tai opiskelijoille.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Jari Multisilta

puheenjohtaja

Ida Mielityinen

toiminnanjohtaja