

Asia: VN/33943/2025

Hallituksen esityksen luonnos laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (tutkinto avoimena korkeakouluopetuksena)

Lausunnonantajan lausunto

Yleinen näkemyksenne esityksestä sekä tiivistelmä lausuntonne pääkohdista

Tampereen yliopisto suosittelee, että lakiesitys otetaan uudelleen valmisteluun siten, että lain valmistelun lähtökohdaksi otetaan se, miten avoimessa korkeakoulutuksessa suoritettavalla tutkinnolla pystyttäisiin vastaamaan työelämässä jo olevien korkeakoulututkinnon suorittaneiden osaamisen kehittämisen tarpeisiin. Esityksen perusteluissa sivulla 20 todetaan, että avoimena korkeakoulutuksena suoritettavan maksullisen tutkintokoulutuksen pääkohderyhmä olisi työelämässä pidempään olleet aikuiset. Rajaamalla maksullinen tutkintokoulutus kokonaan tälle kohderyhmälle voitaisiin moni esitykseen sisältyvä ristiriitaisuus ja ongelma ratkaista. Tampereen yliopiston näkemyksen mukaan nyt lausunolla olevalla lakiesityksellä ei ratkaista lääketieteen alan hakijasuman purkua, sillä yliopistot eivät ole halukkaita ottamaan koulutukseen opiskelijoita ilman opiskelijavalintaa.

Esitykseen sisältyy epävarmuuksia ja riskejä kehityskuluista, jotka eivät pitkällä aikavälillä välttämättä tuota toivottuja tuloksia, vaan mahdollisesti heikentävät suomalaisen koulutusjärjestelmän vahvuuksia.

Näemme, että avointa korkeakoulutusta ja mahdollisuutta hakeutua suorittamaan tutkinto avointen yliopisto-opintojen perusteella on syytä kehittää. Nähdäksemme on olemassa tehokkaampia ja vaikuttavampia keinoja korkeakoulutettujen määrän kasvattamiseen kuin esitetty malli, joka siirtää koulutusvastuun yksilöille ja yrityksille. Avoimen yliopiston väylä korkeakouluopintoihin on merkittävä monestakin näkökulmasta. Se mahdollistaa moninaisten oppijoiden pääsyn korkeakoulutukseen kohtuullisilla kustannuksilla sekä edelleen kehittyessään tarjoaa laajempia mahdollisuuksia siirtyä tutkinto-opiskelijoiksi ilman lukuvuosimaksuja.

Maksullisen tutkinnon suorittaminen avoimessa yliopisto-opetuksessa ei saa vaikuttaa yliopistojen perustehtävien rahoitukseen ja toiminnan ja sen rahoituksen pitkäjänteiseen suunnitteluun heikentävästi. Vrt. opiskelijamäärien nousu ja yliopistojen reaalisen kokonaisperusrahoituksen lasku pidemmällä tarkasteluvälillä.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Esityksessä tavoitteena on luoda korkeakouluihin uusi, maksullinen ja joustava tutkinnon suorittamisen reitti, joka tukee jatkuvaa oppimista ja työelämälähtöistä kouluttautumista ilman, että maksuton tutkintokoulutus tai ensikertalaisten asema heikkenee. On kannatettavaa tukea jatkuvaa oppimista ja työikäisen väestön osaamisen uudistamista. Niin ikään korkeakoulujärjestelmän joustavuuden lisääminen ilman, että maksuton tutkintokoulutus heikkenee, on tavoiteltavaa.

Tampereen yliopiston mukaan näitä yleisesti hyödyllisenä pitämiämme tavoitteita voitaisiin kuitenkin edistää paremmin ilman uuden rinnakkaisjärjestelmän luomista. Tampereen yliopistossa käynnissä oleva jatkuvan oppimisen ja avoimen opintojen ja väylien kehittämistyö tähtää joustavuuden ja saavutettavuuden parantamiseen. Esityksen tavoitteita olisi syytä myös arvioida laajemmassa kehyksessä: voitaisiinko koulutustason noston ja osaajapulan haasteisiin vastata pitkällä aikajänteellä paremmin edistämällä koulutuksellista yhdenvertaisuutta tukevaa lainsäädäntöä ja koulutuspolitiikkaa? Muun muassa aikuiskoulutustuki on toiminut tällaisena.

Näkemyksenne avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen järjestämistä koskevista ehdotuksista (1. lakiehdotuksen 7 § ja 8 c § sekä 2. lakiehdotuksen 10 § ja 12 c §). Onko ehdotetussa sääntelyssä muutos- tai täsmennystarpeita?

Täsmennystarpeet kohdistuvat erityisesti sekä kohtaan ”Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saa heikentää yliopiston järjestämää muuta tutkintokoulutusta” että ”Yliopiston on perittävä avoimena yliopisto-opetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Yliopisto päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä”. Molemmat kirjaukset ovat periaatteellisesti ymmärrettäviä, mutta käytännössä vaikeita toteuttaa, koska ne törmäävät yliopistojen rahoituslogiikkaan, opetuksen todellisiin kustannuksiin ja koulutukselliseen yhdenvertaisuuteen. Tutkintokoulutus ja avoin yliopisto opetus hyödyntävät suurelta osin samoja resursseja, minkä vuoksi avoimen koulutuksen laajentaminen vaikuttaa väistämättä opetuksen toteutukseen. Samanaikaisesti täyskustannusperusteinen maksu on ongelmallinen, koska koulutuksen todellisia kustannuksia on vaikea kohdistaa opiskelijakohtaisesti. Lisäksi korkea maksu muodostaisi tosiasiallisen esteen koulutukseen osallistumiselle. Tällaisenaan yliopistoilta edellytetään toiminnan laajentamista ilman vaikutuksia muuhun koulutukseen, mutta samalla kustannukset on katettava maksuilla vaarantamatta koulutuksellista yhdenvertaisuutta (perustuslaki 16 §), mikä ei ole realistista ilman lisärahoitusta tai sääntelyn täsmenmistä.

Ehdotamme, että avoimena yliopisto opetuksena järjestettävän maksullisen tutkintokoulutuksen vaikutuksia muuhun tutkintokoulutukseen arvioidaan laajemmassa kehyksessä ja suhteessa

käytettävissä oleviin resursseihin. Lisäksi ehdotamme, että maksujen perimiseen liittyvissä sääntelyssä huomioidaan koulutuspoliittinen ja perusoikeudellinen näkökulma.

Näkemyksenne opiskelupaikkojen varaamiseen (ensikertalaiskiintiö) liittyvästä ehdotuksesta (1. lakiehdotuksen 36 b § sekä 2. lakiehdotuksen 28 b §)

Lakiesityksessä sanotaan, että avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettava tutkinto olisi samanlainen kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa suoritettu tutkinto. Emme katso, että olisi tarkoituksenmukaista kohdella tutkintojen suorittaneita yhteishaussa eri tavalla. Mikäli maksullinen tutkintokoulutus kohdennettaisiin vain ylempiin korkeakoulututkintoihin, tätä ongelmaa ei olisi, sillä maisterivalinnoissa ei sovelleta ensikertalaiskiintiötä.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Noudattelee nykyistä jakolinjaa avoimen ja tutkintoperustaisen yliopisto-opiskelun välillä, mutta siirtää kouluttautumisen kustannuksia opiskelijalle itselleen. Tämän tosiasiallisia vaikutuksia on vaikea arvioida ilman laajempaa koulutuspoliittisten päätösten kokonaisuutta.

Näkemyksenne korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia koskevasta ehdotuksesta (4. lakiehdotus)

Myös tässä pidättäydytään nykyisessä jakolinjassa avoimen ja tutkintoperustaisen yliopisto-opiskelun välillä. Osa maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistujista todennäköisesti olisi työterveyshuollon piirissä, mikäli opiskelu tapahtuu työn ohella.

Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioista vaikutusarviolajeittain. Mitkä ovat omat arvionne esityksen vaikutuksista? Puuttuuko esityksen vaikutusarvioista jotakin? Korkeakouluja pyydetään arvioimaan, miten ja missä laajuudessa esitysluonnoksen mukainen mahdollisuus suorittaa tutkinto avoimessa korkeakouluopetuksessa voitaisiin ottaa käyttöön sekä millä aikataululla. Lisäksi korkeakouluja pyydetään arvioimaan, millaisia vaikutuksia tämän käyttöönoton toteutumisella olisi korkeakoulujen muuhun avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan.

Esityksessä ei ole riittävällä tavalla huomioitu kustannusvaikutuksia ja henkilöstöresurssivaikutuksia korkeakouluille.

Käytännössä muutos aiheuttaisi kokonaan uudenlaisen koulutuspolun suunnittelemisen, toteuttamisen ja seurannan. Hallinnollisen ja ohjaukseen liittyvän työn lisääntyminen sekä vaikutukset tietojärjestelmiin ja tiedonkeruuseen on jätetty esityksessä huomiotta. Muutaman opiskelijan aiheuttama hallinnollinen työ voi mallissa koitua suhteettoman suureksi. Opiskelija voisi suorittaa osan opinnoista avoimen yliopiston normaalihinnoilla. Kun normaalihintainen tarjonta lakkaa, tämä siirtyisi suorittamaan opintoja maksullisena tutkintokoulutuksena, kunnes seuraavana vuonna pääsisikin sisään maksuttomaan ohjelmaan. Kaikkiin näihin vaiheisiin tarvitaan oman taustaoperaationsa ja ohjauksena.

Lakiesityksen vaikutuksia tulisi arvioida huomattavasti nykyistä laajemmin ja täsmällisemmin. Muutos loisi mahdollisuuden luoda nykyjärjestelmälle rinnakkaisen liiketoimintaperustaisen ja

lukukausimaksuihin perustuvan koulutusmuodon. Muutos olisi niin suuri, että sen pitkän aikavälin seurannaisvaikutuksia ei pystytä ennakoimaan, jolloin pidemmän aikavälin yhteiskunnalliset, rahoitukselliset ja koulutukselliseen tasa-arvoon liittyvät riskit kasvaisivat huolestuttavan suuriksi.

Tampereen yliopisto ei tällä hetkellä katso tarkoituksenmukaiseksi avata mahdollisuutta maksulliseen tutkintokoulutukseen. Yliopisto ei näe mahdolliseksi, että esimerkiksi lääketieteen koulutusta voitaisiin järjestää ilman opiskelijavalintaa.

Näkemyksenne esityksen voimaantuloaikataulusta (esitysluonnoksen mukaan ehdotetut lait tulisivat voimaan 1.8.2028)

Lakiesityksen valmisteluajataulu on tiukka suhteessa sen laajoihin ja pitkävaikutteisiin seurauksiin. Esityksen aikataulu rajoittaa mahdollisuuksia arvioida sen vaikutuksia kattavasti. Avoin yliopisto-opetus on jo nyt merkittävien uudistusten kohteena. Esityksen vaikutusten arviointia olisi perusteltua täydentää keräämällä ja hyödyntämällä kokemuksia esimerkiksi opintosetelikokeilusta, joka on merkittävä avoimeen korkeakouluopetukseen vaikuttava uudistus.

Muut huomiot ja näkökohdat

Esityksessä on käytetty esimerkkeinä hakupainealoista pääsääntöisesti lääketieteellistä, oikeustieteellistä, kauppatieteellistä ja tiettyjä tekniikan aloja. On oleellista huomioida, että on muitakin hakupainealoja, joita esitys voisi koskettaa. Esimerkiksi yliopistollisessa opettajankoulutuksessa on valtakunnalliset soveltuvuuskokeet ja opiskelijavalintaa soveltuvuuden arviointineen pidetään erittäin tärkeänä.

Opettajankoulutukseen liittyy myös erilaisia erillisiä pätevyyden tuottavia kokonaisuuksia. Näistä yliopisto ei maksuasetuksen mukaan voi periä opiskelijalta korvausta. Ko. lainsäädäntö on ristiriidassa esitettyjen lakimuutosten kanssa.

Esityksessä on sisäisiä ristiriitaisuuksia, jotka hankaloittavat asian kommentointia. Esimerkiksi puhutaan lukuvuosimaksuista, mutta kuitenkin siitä, että hyväksiluetut opinnot huomioidaan hinnassa. Esimerkiksi kv-ohjelmissa hyväksiluvut eivät vaikuta lukuvuosimaksuihin.

Toikkanen Kati
Tampereen yliopisto - Marja Sutela, koulutusvararehtori