

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

Oulun yliopisto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Esityksen mukaan korkeakouluille annettaisiin mahdollisuus järjestää suomen- ja ruotsinkielisiin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin sekä ammattikorkeakoulututkintoihin ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin johtavaa koulutusta myös maksullisena täysikatteellisena avoimena korkeakouluopetuksena.

1. Yleinen näkemyksenne esityksestä sekä tiivistelmä lausuntonne pääkohdista

Oulun yliopisto ei kannata esitystä. Esitysluonnoksessa esitetty mahdollisuus järjestää tutkintoja maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena tuo mukanaan useita epävarmuustekijöitä ja haasteita.

Esitysluonnos muuttaisi perustavanlaatuisesti sekä tutkintokoulutuksen että avoimen korkeakouluopetuksen toimintaympäristöä. Esitysluonnoksen suhde etenkin perustuslaissa turvattuihin yliopistojen autonomiaan, sivistyksellisiin oikeuksiin ja

koulutukselliseen tasa-arvoon edellyttää tarkkaa jatkoselvitystä ennen lakiesityksen viemistä eteenpäin. Esityksen vaikutuksia tulisi arvioida uudelleen.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Oulun yliopiston näkemys on, että maksuttoman tutkintokoulutuksen aseman turvaaminen on ensisijaisen tärkeä tavoite, jota mahdolliset muutokset eivät saa vaarantaa. Oulun yliopisto katsoo, että tavoitteet koulutuspolkujen joustavoittamisesta ja osaamistason nostamisesta ovat perusteltuja. Esitysluonnos kuitenkin vastaa huonosti sille asetettuihin tavoitteisiin, kuten korkeasti koulutettujen osuuden kasvattamiseen.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, millä tavoin maksullisen tutkintokoulutuksen käyttöönotto käytännössä lisäisi merkittävästi korkeasti koulutettujen nuorten aikuisten osuutta. Avoimen korkeakouluopetuksen kautta tutkintoa suorittavien määrä jäisi todennäköisesti vähäiseksi ja että opiskelijoilla säilyisi kannustin siirtyä maksuttomaan koulutukseen. Nämä tekijät yhdessä heikentävät merkittävästi ehdotetun mallin vaikuttavuutta.

Esitysluonnoksen sivulla 1 todetaan, että: ”Tavoitteena on nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuus lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, lisätä jatkuvan oppimisen tarjonnan markkinalähtöisyyttä ja poistaa esteitä yksityisen rahoituksen kasvattamiselta.” Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä yksityisen rahoituksen kasvattamisen esteiden poistamisella konkreettisesti tarkoitetaan.

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?

-

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

-

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

-

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

-

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.

Avoimen yliopisto-opetuksen yhtenä päätavoitteena on koulutuksellinen tasa-arvon edistäminen ja järjestämisen periaatteina avoimuus ja opintojen vastaavuus perusopetuksen kanssa. Ottaen huomioon avoimen yliopisto-opetuksen tavoitteet ja järjestämisen periaatteet, esitysluonnos vastaa huonosti näihin tavoitteisiin.

Täyskatteellisuuden vaatimus voi johtaa perinteisen, kohtuuhintaisen avoimen opetuksen kysynnän ja tarjonnan supistumiseen tai hintojen nousuun. Oulun yliopisto pitää tätä huolestuttavana kehityskulkuna koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta. Esitysluonnoksen vaikutusarvioihin liittyy myös muita puutteita, joita käsitellään alla.

Taloudelliset vaikutukset

Avoimen yliopisto-opetuksen hintojen nousu vähentää ihmisten tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua avoimeen yliopisto-opetukseen. Tämä todetaan esitysluonnoksen sivulla 24: ”Kotitalouksien kyky rahoittaa tutkintokoulutusta vaihtelee olennaisesti sekä tulojen sekä varallisuuden määrän ja rakenteen mukaan”.

Yksilötasolla koulutuksen hintojen nousu voi vaikuttaa merkittävästi osallistumishalukkuuteen ja koulutukseen hakeutumiseen.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 15 todetaan, että: ”Koulutusmarkkinat Suomessa (KARMA) selvityksen johtopäätösten mukaan aikuisten jatkuvan oppimisen kysyntää kanavoituu julkisrahoitteiseen ja tutkintotavoitteiseen koulutukseen sellaisissakin tilanteissa, joissa lyhyempi ja/tai markkinaehtoinen koulutus olisi toimiva ratkaisu.”

Yksi selittävä tekijä tälle on ollut muun muassa avoimen korkeakoulutuksen edullinen

hinta. Onko lakivalmistelussa huomioitu sitä, miten koulutuksen hinnan kasvaminen vaikuttaa ihmisten halukkuuteen kehittää omaa osaamistaan jatkossakin? Tiukka taloudellinen tilanne on jo nyt heijastunut siihen, että ihmiset harkitsevat entistä tarkempaan, mihin rahaa laitetaan. Tämä näkyy muun muassa siinä, että jatkuvan oppimisen koulutusten paikkojen täyttäminen on entistä haastavampaa. On riski, että avoimen opintojen hintojen nousu (täysikatteellisuus) voi vaikuttaa siihen, että ihmiset osallistuvat koulutukseen vähemmän tai sitten osaamisen kehittäminen keskittyy entistä enemmän hyvätuloisiin, mikä ei taas edistäisi koulutuksellista tasa-arvoa.

Vaikutukset avoimen yliopisto-opetuksen tarjontaan

Esityksellä voi olla myös heikentäviä vaikutuksia avoimen yliopisto-opetuksen tarjontaan, vaikkakin vaikutuksia on haastavaa arvioida tässä vaiheessa. Tällä hetkellä avoimen yliopisto-opetuksen piirissä on järjestetty maksuttomia kurkistuskursseja. Mikäli lakimuutos tulee voimaan, muuttaako se jollain aikavälillä avoimen yliopiston rahoitusmallia? Mikäli avoimen yliopiston rahoitusmalli muuttuu, tarkoittaa se sitä, että näiden maksuttomien kurssien järjestäminen voi vähentyä. Esitysluonnoksen mukaan maksullisten tutkintojen kohderyhmäksi määritellään erityisesti työssäkäyvät ja jo aiemmin tutkinnon suorittaneet. Tämän valossa jää kuitenkin epäselväksi, miten korkeasti koulutetut työttömät työnhakijat voisivat kehittää osaamistaan työttömyysjakson aikana. Edullinen tai maksuton avoin korkeakoulutarjonta olisi tähän keskeinen väylä. Samalla herää kysymys siitä, miten kohtuuhintaisen avoimen tarjonnan käy, jos täysikatteellisuus johtaa väistämättä avoimen opetuksen hintojen nousuun.

Myöskään käytännön toteutusta ei ole huomioitu esitysluonnoksessa kaikilta osin.

Käytännön toteuttamisen näkökulmasta tutkinnon suorittaminen avoimessa korkeakouluopetuksessa voi osoittautua haastavaksi, koska kaikkia tutkintoon kuuluvia opintoja ei ole nykyisellään mahdollista tarjota avoimena opetuksena. Tämä voi rajoittaa uudistuksen toteuttamiskelpoisuutta erityisesti joillakin aloilla.

Vaikutukset osaamisen kehittämiseen

Esitysluonnoksessa ehdotetun lisäksi on tärkeää tarkastella, miten työttömien

työnhakijoiden osaamisen kehittäminen korkeakoulutasolla mahdollistetaan sekä miten vähätuloisten jatkuva osaamisen kehittäminen turvataan. Esityksessä tulisi myös arvioida, miten toimitaan tilanteissa, joissa esimerkiksi terveydelliset syyt edellyttävät alan vaihtoa ja siten laajempaa osaamisen päivittämistä tai uudelleen kouluttautumista.

Vaikutukset yliopistojen toimintaan

Esitysluonnoksen sivulla 1 todetaan, että: ”Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä maksullinen tutkintokoulutus ei saisi heikentää korkeakoulujen järjestämää muuta tutkintokoulutusta”. Tämän tavoitteen osalta tulisi varmistaa maksuttoman tutkintokoulutuksen laadun säilyminen ja seuranta.

Uudistus voi myös lisätä opetuksen ja ohjauksen resursointitarpeita sekä kasvattaa yliopistojen henkilöstön työkuormaa, erityisesti tilanteessa, jossa opiskelijoiden odotukset palvelun laadusta kasvavat maksullisuuden myötä. Resursointia haastaa se, että on vaikeaa arvioida, kuinka paljon tätä kautta tulee opiskelijoita.

Esityksen toteuttamiseen yliopistoissa voi esiintyä käytännön haasteita myös liittyen SORA-prosesseihin, koulutuksen hinnoitteluun sekä säädettävään heikentämiskieltoon liittyen.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta esitysluonnokseen liittyy epävarmuutta siitä, vähentääkö maksullisen koulutuksen käyttöönotto kilpailua maksuttomista opiskelupaikoista vai lisääkö se sitä. On mahdollista, että opiskelijat aloittavat opinnot avoimena maksullisena koulutuksena ja hakeutuvat myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen, jolloin kilpailu maksuttomista paikoista voi pikemminkin kasvaa kuin vähentyä. On myös arvioitava, miten uudistus vaikuttaa avoimen väylän elinvoimaisuuteen sekä toisen asteen koulutukseen ja koulutusvalintoihin laajemmin. Kysyntää esityksen mukaiselle maksulliselle koulutukselle tuskin laajamittaisesti olisi, ja se kohdistuisi todennäköisesti vain erittäin kilpailluille nk. hakupainealoille, joiden tutkinnot tyypillisesti myös tuottavat keskimääräistä korkeammat elinkaaritulot.

Maksullisen tutkinnon tarjoaminen näillä aloilla voi kuitenkin olla epätarkoituksenmukaista, sillä avoimen tutkinnon suorittajiin ei sovellettaisi

opiskelijavalintoja.

Esityksellä voi lisäksi olla alueellisia vaikutuksia korkeakoulujen vetovoimaan ja koulutuksen saavutettavuuteen. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 32 todetaan, että: ”On todennäköistä, että useat korkeakoulut jättäisivät mahdollisuuden kokonaan käyttämättä johtuen joko arvioidusta hakijoiden vähäisyydestä ja/tai ennakoitavissa olevasta opiskelijoiden siirtymästä maksullisen koulutuksen puolelta maksuttoman koulutuksen piiriin”. Tästä herää kysymys, miten lakimuutos vaikuttaa eri korkeakoulujen vetovoimaan? Maantieteellisesti olisi tärkeää, että saisimme pidettyä vetovoimaisena myös muita kuin eteläisen Suomen korkeakouluja, sillä osaamista ja suuria ja merkittäviä yrityksiä sijoittuu eri puolelle Suomea. Ongelmallista on, mikäli nähdään vain muutamien korkeakoulujen lähtevän maksuttomien avoimen tutkintojen toteuttamiseen.

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

Oulun yliopisto ei kannata esitystä. Muutoksen vaikutukset olisivat perustavanlaatuisia, mikä edellyttää pitkää siirtymäaikaa ja huolellista valmistelua.

Muut huomiot ja näkökohdat

-

Vainionpää Jaana
Oulun yliopisto