

Asia: VN/2166/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta (opintosetelikokeilu)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta (opintosetelikokeilu).

Kannatamme sitä, että opintosetelikokeilu lähtee käyntiin määräaikaisena, ja että siihen kytketään jatkuva ja monipuolinen seuranta sekä ulkopuolinen arviointi vaikutuksista. Arvioinnissa on erityisesti kiinnitettävä huomio yhdenvertaisuuteen, väli vuosien pitämisen ja korkeakoulutukseen pääsyn kehitykseen sekä vaikutuksia korkeakoulujen toimintaan, mm. resurssien riittävyyteen suhteessa erilaisten palvelujen tuottamiseen. Mallin kokonaisarviointiin tulee sisällyttää korkeakouluille syntyvät lisäkulut, kuten henkilöstön kasvanut työmäärä mm. ohjauksen ja ryhmäkokojen kannalta, tietojärjestelmien ja ohjausprosessien kehittämistarpeet, integraatiot verkkokaupparatkaisuihin, verkkokaupan jatkokehitys sekä markkinointiin ja viestintään liittyvät menot. Lisäksi tarkasteltava, millaista ohjausresurssia korkeakouluissa ja toisella asteella tai vapaassa sivistystyössä tarvitaan.

Rahoitus kokeilulle on alimitoitettu

OKM korvaa korkeakouluille opiskelijoilta saamatta jäävät maksut myöntämällä korkeakouluille harkinnanvaraisen valtionrahoituksen maksatuspyyntöjen perusteella. Tämä lisää korkeakoulujen hallinnollista kuormaa.

Korkeakoulujen tutkinnon hinta on jo nyt laskenut mittavasti. Esitys lähtee siitä, että rahoituksella katetaan 20 euroa ilmoitaututtua opintopistettä kohden. Loput kustannuksista jäävät katettaviksi perusrahoituksella. Kun avoimen opiskelijamäärät kasvavat, vie setelin käytön lisääntyminen resursseja tutkinto-opiskelijoilta.

Taustamuistion mukaan vuonna 2022 avoimesta amk-opetuksesta saadut tuotot kattoivat noin 22 prosenttia opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 78 prosenttia avoimen opetuksen kustannuksista eli 18,9 miljoonaa euroa jäi ammattikorkeakoulujen katettavaksi.

Vastaavasti avoimesta yliopisto-opetuksesta saadut tuotot kattoivat noin 20 prosenttia opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 80 prosenttia avoimen opetuksen kustannuksista (22,2 miljoonaa euroa) jäi puolestaan yliopistojen katettavaksi.

Tälle vuodelle ja tuleville vuosille kohdentuvat perusrahoituksen leikkaukset vaikuttavat koulutukseen käytettävään rahoitukseen merkittävästi. Kokonaisuudessaan leikkaukset korkeakoulutukseen vuodelle 2026 ovat yhteensä noin 83,5 miljoonaa euroa, joista vuosittaisia pysyviä leikkauksia lähes 54 miljoonaa.

Opintosetelin rahoitus on alimitoitettu. Opintosetelikokeiluun käytetään kolmen vuoden aikana noin 56 miljoonaa euroa (18,7 milj./ v.). Korkeakouluilla on oltava todelliset edellytykset tarjota kokeilun piirissä oleville nuorille valittavaksi kursseja. Opintosetelin tulee kattaa kulut kokonaisuutena.

Opintoseteli antaa nuorelle aikaa pohtia valintoja

Ratkaisuna on hyvä, ettei avoimeen korkeakoulutukseen hakeutuminen vie ensikertalaisuusasemaa. Tämä voi vähentää nuoren ensikertalaisuuden menettämiseen liittyvää epävarmuutta.

Mahdollisina hyötyinä voi pitää muun muassa opintojen keskeyttämisriskin pienentymistä, kun opiskelijat voivat perehtyä korkeakouluopintoihin ennen pääsyä tutkinto-opiskelijaksi. On tärkeää, että opintoseteli poistaa taloudellisia esteitä kohderyhmään kuuluvilta ja mahdollisesti lisää väylä- tai polkuopintojen suorittamista ja kiinnostusta korkeakouluopintoihin.

Setelin käyttö ei luo automaattista oikeutta tulla valituksi väylän tai polun kautta vaan antaa ns. kurkistusmahdollisuuden alaan ja korkeakouluopintoihin. Tämä on viestittävä selkeästi myös nuorille.

Riskinä on, että osa nuorista siirtää korkeakouluopintojen aloittamista, koska seteli lisää mahdollisuuksia maksuttomasti kokeilla korkeakouluopintoja. Esitetty näkemys siitä, että tätä pystyttäisiin hallitsemaan opintosetelin rajauksilla (enimmäislaajuus ja käyttöaika) sekä ohjauksella ja viestinnällä, on osittain toiveajattelua.

Riskinä on myös, että hakija ei ota vastaan hänelle tarjottua opiskelupaikkaa, vaan suuntautuu kokeilemaan muita koulutusaloja, mikä saattaa viivästyttää siirtymistä tutkinto-opiskelijaksi. Mahdollisena riskinä on nähtävissä myös tilanne, että opiskelija ei tosiasiallisesti osaa valita tulevia tutkinto-opintoja edistäviä opintoja vaan valikoi tarjonnasta satunnaisesti opintoja, joita ei suoraan voi sisällyttää siihen tutkintoon, johon hän mahdollisesti tulee valituksi.

Esitys sisältää hakuvelvoitteen, jonka mukaan nuoren tulisi opintosetelin saadakseen hakea korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja lain voimaantulon jälkeen. Tämän ymmärtäminen edellyttää onnistunutta kohdennettua viestintää koko toisella asteella opiskeleville.

Kokeilun piiriin kuuluva ensimmäinen yhteishaku tänä keväänä haastoi esimerkiksi ammatillisen oppilaitoksia, sillä niillä on ollut varsin rajatut mahdollisuudet setelistä tiedottamiseen. Suurin osa ammattioppilaitosten opiskelijoista on viimeisillä työelämäjaksoilla ja osa on jo valmistunut.

Lähtökohdat opiskelijoilla avoimiin korkeakouluopintoihin tulevilla ovat erilaisia. Huomio tulee kiinnittää siihen, että avoimessa korkeakoulutuksessa opiskelu on jonkin verran erilaista kuin tutkinto-opiskelijana. Avoimen korkeakoulujen opintoihin ei kuulu orientaatiota korkeakouluopintoihin tai korkeakoulun toimintaan. Avoimessa korkeakoulussa opintojaan tekevät sijoittuvat suuremmissa määrin olemassa oleviin ryhmiin tutkinto-opiskelijoiden kanssa.

Avoimen käytön mahdollistaminen tuo yhä enemmän erilaisilla korkeakouluopiskelutaidoilla olevia opiskelijoita, mikä puolestaan tuo tarpeita korkeakoulujen ohjauspalveluiden kehittämiseksi.

Huomion arvoista on, että tällä hetkellä lähes 40 prosenttia avoimen opintojen perusteella tutkinto-opiskelijoiksi valituista ja paikan vastaanottaneista on yli 29-vuotiaita. Avoin toimii myös aikuisten korkeakouluopintojen mahdollistajana ja tämä on otettava huomioon, kun jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia kehitetään.

Sosiaaliset etuudet ja niiden rajoitukset on selvittävä, jotta toimeentulo ei vaaranna opintosetelillä opiskelevien osalta. Työttömyysturvaan liittyvät säädöskohdat tulee olla mahdollisimman selkeät ja ne on kirkastettava ennen kokeilun alkua. Mikäli niihin ei saada selkeyttä, on vaarana, että nuoret

eivät uskalla opiskella avoimessa korkeakoulussa, koska pelkäävät menettävänsä työttömyysetuuden.

Eri paikkakuntien opintoihin osallistumisen eroja ei ole huomioitu – mahdollisuudet opintoihin ovat eriarvoistavia. Se, että opintoja ei pysty suorittamaan kuin verkko-opintoina, tulee korostamaan opiskelijan itseohjautuvuutta.

Hallituksen esitysluonnoksessa kansainvälisiä toisen asteen tutkintoja ei ole erikseen huomioitu opintoseteliin oikeuttavina toisen asteen tutkintoina. Kansainväliset tutkinnot ovat sikäli suomalaisen ylioppilastutkintoon rinnastettavia toisen asteen tutkintoja, että niillä voi hakea suomalaisiin korkeakouluihin. Esimerkiksi IB-tutkinnon voi suorittaa 16 eri lukiossa Suomessa. Kyseiset opiskelijat eivät voi hakea opintoseteliä esitetyn aikataulun mukaisesti, jos he valmistuvat vuonna 2028. Valmistumisaikataulut on syytä selvittää ja huomioida laissa.

Lisäksi asevelvolliset on otettava huomioon, että myös heille ohjauspalveluiden ja opintosetelin käyttö on todellinen mahdollisuus, ei poissulkeva.

Ammatillisen koulutuksen käyneet otettava huomioon paremmin

Kokeilun tarkoituksena on lisätä myös ammatillisen tutkinnon suorittaneiden kiinnostusta korkeakouluopintoihin. Korkeakouluihin hakeutumiseen liittyviä kysymyksiä on perustelumuihistiossa käsitelty todella vähän. Muistiota on täydennettävä tältä osin.

On tärkeää tunnistaa paremmin myös tässä kokeilussa, että korkeakoulutettujen määrää saadaan kasvatettua vain, jos yhä useampi ammatillisen koulutuksen käynyt saadaan hakeutumaan korkeakouluun. Ammatillisen koulutuksen käyneet eivät hakeudu heti korkeakoulutukseen vaan osa jatkaa työelämään, kuten esitetyistä korkeakouluun jatkavien määrästä käy ilmi.

Esitetyn kaltaisena opintoseteli ei kohdistu riittävän hyvin ammatillisen koulutuksen käyneille mm. tavoitettavuuden johdosta. Ammatillisesta koulutuksesta siirtyville on rakennettava selkeä ja vahvaa ohjausta sisältävä polku korkeakoulutukseen.

On myös tunnistettava, että ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin uudistaminen lisäsi huomattavasti työllistymisen tai jatko-opintoihin (korkeakouluun) siirtymisen painoarvoa rahoituksen perusteena (18 %). Rahoitusmallin mukaan jatko-opintoihin siirtyminen tulee tapahtua

vuoden aikana valmistumisesta, jolloin opintosetelin käyttöön jatko-opintomahdollisuuksia tukevana keinona tulisi ohjata ajoissa.

Henkilöstöön kohdistuu valtavasti odotuksia ja velvollisuuksia kokeilun myötä

Työmäärän lisääntyminen on perusteluraportin pohjalta ilmeinen. Ryhmäkokojen kasvu, yhteydenottojen määrien kasvu, monimuotoistuvat opiskelijajoukot ja opiskelijoiden tarpeet sekä opiskelijoiden lähtötasot ovat hyvinkin erilaisia. Näihin suhteutettuna kokeilu on aliresursoitu.

On tärkeää myös perustelumuistiossa ottaa huomioon, että korkeakoulujen perusrahoitusta on leikattu mittavasti usean vuoden ajan. Esimerkiksi kuluvana vuonna on tehnyt merkittävät perusrahoituksen pysyvät leikkaukset, jotka erityisesti kohdentuvat koulutukseen sen ollessa suurin rahoitusmittari. Avoimen subventio jää hyvin pieneksi. Henkilöstömäärää on vaikea, ellei mahdoton lisätä. Kokeilu voi aiheuttaa henkilöstön kuormittumista ja työhyvinvoinnin laskua. Tällä on vaikutusta korkeakoulutuksen laatuun sekä avoimen että tutkintokoulutuksen puolella.

Kysymyksiä herättävät myös seuraavat tekijät: mitä tehdään, jos opiskelijoita on tulossa opintosetelin kautta avoimeen enemmän kuin mitä 18,7 miljoonalla pystytään subventoimaan rahoitusta korkeakouluille tai mitä vaikutuksia setelillä on vapaan sivistystyön toimintaan (kesäyliopisto)? Muistiossa ei tehdä lukumääräarvioita tai vaikuttavuusarviota siitä, kuinka suurta joukkoa odotetaan tavoitettavaksi opintosetelin myötä.

Ohjaustarve on kasvava

Malliin sisältyvä ohjauksellinen elementti on tarpeellinen, jotta opintoseteli tulee aktiiviseen käyttöön. Setelin käyttö edellyttää sen tunnistamista nuorten keskuudessa mahdollisuutena opiskella korkeakouluopinnoissa. Opintosetelin käyttömahdollisuus on tehtävä näkyväksi lukion ja ammatillisten opintojen aikana, mutta myös jo toisen asteen oppilaitoksista valmistuneiden suuntaan.

Ohjauksen painopistettä on kasvatettava erityisesti ammatillisen koulutuksen puolella, Osa lähtee valmistuttuaan työelämään ja hakeutuu myöhemmin korkeakouluopintoihin. Osa ammatillisen koulutuksen käyneistä suuntaa ammattikorkeakoulutukseen jatkaakseen alalla eteenpäin ja vahvistaakseen ammattiosaamista.

Nuoret kokevat jo tällä hetkellä koulutusvalintoja ja korkeakoulujen opiskelijavalintoja koskevia paineita. Avoin yliopisto tai avoin ammattikorkeakoulu tarjoaa heille lisämahdollisuuksia pohtia omaa suuntaa opinnoissa.

Huolena on, että opintosetelikokeilu tulee aiheuttamaan jälkiohjauksen räjähdysmäistä kasvua. On kiinnitettävä erityinen huomio siihen, että opiskelijaksi hakeutuvalla on aidosti saatavilla ohjauspalveluja. Tämä edellyttää korkeakouluilta mittavia lisäpanostuksia ohjauspalveluiden järjestämiseksi niin toisella asteella kuin korkeakouluissa.

Perustelumuistiossa ohjauksen osuutta on käsitelty useissa eri kohdissa. Ohjaus on yksi tärkeimmistä tekijöistä, jonka avulla on mahdollisuus vahvistaa nuorten tietoisuutta korkeakouluopintoihin hakeutumisessa ja opintojen valinnassa. Ohjausta on käsiteltävä selkeämmin kokonaisuutena.

Oppijan näkökulmasta tarjonta todennäköisesti tulee näyttäytymään pirstaleisena. Korkeakoulujen olisi kyettävä rakentamaan valmiita paketteja ja tekemään palvelumuotoilua opintotarjonnan suhteen, jotta opiskelija aidosti kykenee löytämään laajasta kokonaisuudesta juuri häntä parhaiten palvelevia opintoja. Tällä hetkellä korkeakouluissa ei ole riittävästi henkilöstöä tekemään ohjaustyötä.

Tietojärjestelmien yhteensopivuus edellyttää kehittämistä

Opin.fi -palvelun tekninen toteutus edellyttää tietojärjestelmän kehittämistä korkeakoulujen välillä yhteensopivaksi. Resursseja tähän ei ole kohdennettu.

Kokeilun painopiste kohdistuu erityisesti Opin.fi-palvelussa tarjottaviin opintoihin. On kuitenkin tärkeää tunnistaa, että kokeiluun soveltuvia opintoja on tarjolla myös muissa palveluissa, kuten Opintopolussa. Tarjonnan keskittäminen Opin.fi-palveluun ei välttämättä vastaa kaikkien toimijoiden tavoitteita eikä tue kaikkia opiskelijoiden valintapolkuja yhdenvertaisesti.

Kesäyliopistoilla on iso rooli eri alueilla opintojen tarjoajina

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttamassa opetuksessa avoimen korkeakouluopetuksen opintopisteitä suoritettiin vuonna 2024 noin 90 000. Tämä on merkittävä suoritusmäärä opintoja ja myös alueellinen voimavara korkeakouluopintojen saavutettavuudelle.

Opintokokeilulainsäädäntö on laadittu kiireellä ja se jättää osan toimijoista pois kokeilun piiristä. ”Kokeilua koskeva lainsäädäntö ei koske vapaan sivistystyön oppilaitoksia eikä korkeakoulumomenteille budjetoitua rahoitusta voida osoittaa niille. Opintosetelietuuden käyttö toteutetaan Opin.fi-palvelun kautta. Vapaan sivistystyön oppilaitoksen yhdessä korkeakoulun kanssa järjestämään avoimeen korkeakouluopetukseen voi osallistua opintosetelikokeiluun puitteissa, jos tarjonta on tuotu Opin.fi -palveluun.” Tämä vaatii lisätoimia ratkaisujen löytämiseksi.

Kesäyliopistot ja yliopistot ovat tehneet jo pitkään yhteistyötä. Kesäyliopisto tuo alueelleen niitä opintoja, joita yliopisto tai amk ei tarjoa. Esimerkiksi Jyväskylässä yliopistolta ei löydy oikeustiedettä ja lääketiedettä, mutta kesäyliopistosta nämä tieteenalueet löytyvät.

VST-oppilaitokset jäävät eriarvoiseen asemaan, kun kukin korkeakoulu tekee niiden kanssa omanlaisiaan yhteistyösopimuksia. Järjestelmien yhteen toimivuus on ratkaistava Opin.fi-palvelun kanssa. VST-oppilaitosten mukaan saaminen vaatii korkeakouluilta erityisjärjestelyjä, mikä tulee ottaa huomioon uudistusta valmistellessa.

Kokeilu voi edistää korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten yhteistyötä ja uudenlaisten toimintamallien kehittämistä ja opintojen saavutettavuutta.

Vapaa sivistystyö on monien haasteiden äärellä ja tämä ratkaisu voi olla kohtalokas osalle oppilaitoksista. VST-oppilaitosten taloudelliset ja toiminalliset mahdollisuudet ovat jyrkästi heikentynyt viime vuosien aikana. VST puolelle kohdistuu useita niiden toimintaa muuttavia uudistuksia, mm. taiteen perusopetuksen oppimäärän muutos. Päällekkäiset uudistukset tulevat heikentämään vapaan sivistystyön koulutusten järjestämistä ja saavutettavuutta.

Muuta

OAJ yhtyy Suomen opinto-ohjaajat ry:n lausunnossaan nostamiin kantoihin.

Louhelainen Hannele
Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry