ValtioneuvOston ASETUS yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

Asetuksella ehdotetaan korotettavaksi avoimesta yliopisto-opetuksesta ja erillisistä opinto-oikeuksista perittävää enimmäismaksua 15 eurosta 45 euroon opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä. Lisäksi lukuvuosi-ilmoittautumisen laiminlyönnin jälkeistä ns. uudelleenkirjautumismaksua ehdotetaan korotettavaksi 35 eurosta 50 euroon. Asetukseen ehdotetaan myös lisättäväksi opiskeluoikeuteen myönnettävän lisäajan hakemista koskeva 50 euron suuruinen maksu ammattikorkeakouluissa jo perittävää maksua vastaavasti. Asetuksesta ehdotetaan lisäksi poistettavaksi eräät jo vanhentuneeseen lainsäädäntöön liittyneet maksut.

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan x.3.2024.

1. Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Yliopistolain (558/2009) 8 §:n 1 momentin mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia, jollei tässä laissa toisin säädetä. Pykälän 3 momentin mukaan muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta yliopisto saa periä maksuja. Yliopistojen julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään julkisoikeudellisten suoritteiden omakustannusarvosta. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lainsäädäntöön ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Omakustannusarvolla tarkoitetaan valtion maksuperustelain 6 §:n määritelmää, jonka mukaan suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Yliopistolain 8 §:n 3 momentissa säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu valtioneuvoston asetus yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista (1082/2009), joka on tullut voimaan 1.1.2010. Asetus sisältää säännökset avoimesta yliopisto-opetuksesta, erillisistä opinto-oikeuksista sekä erikoistumiskoulutuksista perittävistä maksuista, oppimateriaaleista ja tarvikkeista perittävistä maksuista, yliopistojen maksullisista päätöksistä ja kokeista sekä kirjasto- ja tietopalvelumaksuista. Avoimen yliopisto-opetuksen ja erillisten opintojen maksuja on korotettu ja erikoistumiskoulutusten maksuista on säädetty valtioneuvoston asetuksella 1436/2014, joka tuli voimaan 1.1.2015. Lisäksi lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisen edellytyksenä olevista näyttö-, teoria- ja käytännön kokeista perittävää maksua on korotettu ja maksun periminen on laajennettu myös eläinlääkäreihin asetuksella 1462/2015, joka tuli voimaan 2016.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman (Vahva ja välittävä Suomi) mukaan avoimen korkeakouluopetuksen roolia väylänä osaamisen kehittämisessä vahvistetaan. Jotta monipuolinen osaamisen kehittäminen eri aloilla avoimen korkeakouluopetuksen kautta on mahdollista, hallitusohjelman mukaan lisätään koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia periä nykyistä korkeampia maksuja, jotka vastaavat paremmin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

1. Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu yliopistoja ja ammattikorkeakouluja. Lausuntopalautetta on kuvattu luvussa 5.

1. Nykytila ja keskeiset ehdotukset

**Opetuksesta perittävät maksut**

Yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1082/2009) *2 §*:ssä on säännökset opetuksesta perittävistä maksuista. Sen *1 momentin* mukaan yliopiston myöntäessä opiskelijalle rajatun oikeuden suorittaa yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) mukaisiin tutkintoihinsa kuuluvia opintoja yliopistolain 7 §:ssä tarkoitettuina avoimina yliopisto-opintoina taikka muutoin erillisinä opintoina ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta, se saa periä opiskelijalta näistä opinnoista enintään 15 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä. Pykälän *2 momentin* mukaan yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §:ssä tarkoitetut opettajankoulutuksen opinnot, jos ne suoritetaan erillisinä opintoina, ovat kuitenkin opiskelijalle maksuttomia. Pykälän *3 momentin* mukaan yliopistolain 7 a §:ssä tarkoitetussa erikoistumiskoulutuksessa opiskelijalta saadaan periä enintään 120 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä.

Avoimen yliopisto-opetuksen opintosuoritusmäärät ovat kasvaneet merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yliopistojen järjestämään avoimeen yliopisto-opetukseen osallistuu vuositasolla noin 110 000 henkilöä (vuonna 2022). Opintopisteitä he suorittavat vuositasolla 425 000 opintopistettä. Osallistujien ikäryhmiä tilastoidaan avoimen korkeakouluopetuksen kokonaisuutena, jossa tilastoituna on avoimen yliopistokoulutuksen lisäksi avoimen ammattikorkeakouluopetuksen tiedot. Osallistujista noin neljännes on alle 25-vuotiaita, 30 % 25-34 vuotiaita, 25 % 34-44 –vuotiaita ja loput yli 44-vuotiaita. Osallistujista 13 %:lla on suoritettuna vain perusasteen tutkinto (tai tutkinnosta ei ole tietoa), 40 %:lla on suoritettuna toisen asteen tutkinto. 47 %:a osallistujista oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon. Osallistujista 70 % oli naisia. Osallistujista 52 % oli ylempiä tai alempia toimihenkilöitä, loput toimivat työntekijäammateissa (8 %), olivat yrittäjiä (3 %), opiskelijoita (16 %) tai kuuluivat luokkaan tuntematon.

Yliopistolain (558/2009) 7 §:n mukaan yliopistot voivat järjestää tutkintojen osia sisältävää koulutusta avoimena yliopisto-opetuksena. Avoin yliopisto-opetus on perinteisesti palvellut osallistujien erilaisia tavoitteita ammatillisesta kehittymisestä yleissivistyksen kohentamiseen ja harrastustoimintaan. Viime vuosina on laajentunut avoimen yliopisto-opetuksen opintosuoritteiden käyttö opiskelijavalinnan väylänä.

Avoimen yliopisto-opetuksen tuottamisen alakohtaisia kustannuseroja voi arvioida tarkastelemalla yliopistojen tutkintokoulutuksen kustannuksia (koulutuksen kustannukset aloittain /suoritetut opintopisteet). Koulutusalojen kustannuksissa on suuria eroja, edullisimmat tuotantokustannukset ovat kasvatustieteiden sekä humanistisilla 120-130 euroa/opintopiste kun kalleimmilla aloilla, kuten luonnontieteet, opintopisteen kustannus on 230 euroa. Keskimäärin tuotantokustannukset ovat 175 euroa opintopisteeltä.

 Avoimen yliopisto-opetuksen tarjonnan määrässä on alakohtaisia eroja. Yliopistoissa opintopisteitä suoritetaan eniten kaupan, hallinnon ja oikeustieteen aloilla, kasvatuksen alalla ja yhteiskunnallisilla aloilla. Näistä kaksi viimeksi mainittua ovat selvästi tarjonnassa ”yliedustettuna” kun vertailukohdaksi otetaan tutkinto-opiskelijoiden jakauma. Avoin yliopisto-opetus näyttää muodostuneen merkittäväksi julkisen sektorin jatkuvan oppimisen koulutusmuodoksi. Avoimessa yliopisto-opetuksessa ”aliedustettuja” aloja ovat mm. tekniikka ja luonnontieteet. Avoimen yliopisto-opetuksen yliedustetut alat ovat toteutuskustannuksiltaan matalampia kuin aliedustettuina olevien alojen tuotantokustannukset.

Avoimen korkeakoulutuksen opintopistekohtaisia enimmäismaksuja korotettiin viimeksi vuonna 2015 kymmenestä eurosta 15 euroon. Avoimesta yliopisto-opetuksesta perittävät maksut vaihtelevat yliopistojen välillä ja sisällä. Vaikka pääosin opinnot ovat maksullisia, voivat ylipistot tarjota joitain opintoja maksutta, tai tarjota opintoja maksutta joillekin ryhmille kuten työttömille. Yliopistot voivat myös muuttaa hinnoittelua sen mukaan, miten näkevät siihen tarvetta.

Myös vapaan sivistystyön oppilaitokset järjestävät yliopistojen kanssa tehtyihin yhteistyösopimuksiin perustuen avointa yliopisto-opetusta, joiden opiskelijamaksut eivät perustu yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annettuun valtioneuvoston asetukseen. Yliopistot perivät vapaan sivistystyön oppilaitoksilta järjestämismaksuja. Vapaan sivistystyön oppilaisten järjestämän opetuksen opintopistesuoritukset huomioidaan yliopistojen rahoitusmallien laskennassa. Kun yliopistojen itsensä järjestämät avoimen opinnot ovat kustannuksiltaan opiskelijoille enintään 15 euroa/opintopiste, perivät vapaan sivistystyön oppilaitokset kustannuksensa kattaakseen opiskelijoilta huomattavasti korkeamman summan, lukuvuoden mittaisista opinnoista jopa tuhansia euroja.

Avoimen yliopiston opiskelijoille vuonna 2018 tehdyn ja heitä laajasti tavoittaneen kyselyn tulosten mukaan (<https://events.tuni.fi/uploads/2022/11/f4f255aa-09112022_ninahaltia.pdf> ) lähes puolet vastaajista koki että nykyiset, enintään 15 euron avoimen yliopiston opintomaksut avoimen maksut ovat edullisia ja lähes kolmannes vastaajajoukosta koki, että ne eivät olleet edullisia. Vastaavasti noin 75 % vastaajista koki selviytyvänsä maksuista itse. Noin 16 % vastaajista tarvitsi muiden ihmisten taloudellista tukea opintomaksujen maksamiseen. Koska kysely tehtiin jo opiskeleville, ei sen perusteella voida arvioida missä määrin maksut ovat estäneet edes aloittamasta opintoja avoimessa yliopisto-opetuksessa. Kyselyn tulokset ovat samansuuntaisia opetushallinnon tilastopalvelun (Vipunen.fi) tietojen kanssa. Niiden mukaan vuonna 2021 avoimen korkeakouluopetuksen uusista opiskelijoista 14 % oli pienituloisia (jos jätetään pois ryhmä ”ei tietoa”, on pienituloisten osuus 15 %).

Viime vuosina on laajentunut avoimen yliopisto-opintojen perusteella toteutettava opiskelijavalinta tutkinto-opintoihin. Ylipistot käyttävät tästä yleisesti termiä avoimen väylä. Vuonna 2023 paikan vastaanottaneista 5,9 % valittiin avoimen väylän kautta. Heistä 50 % oli ensikertalaisina valittuja. Iältään avoimen väylän kautta valituista 42 % oli alle 25-vuotiaita.

Yliopistojen avoimen väylän käytännöt vaihtelevat ja myös yliopistojen sisällä on vaihtelua hakukohteittain. Edellytettävä opintojen määrä voi vaihdella (15-60 opintopistettä) ja opinnoista voidaan edellyttää jotakin vähimmäisarvosanaa. Joissakin tapauksissa kaikki avoimen väylää suorittamaan otetut ja opinnot hyväksytysti suorittaneet voidaan ottaa tutkinto-opiskelijoiksi, toisissa vain osa. Avoimen väylän opintojen hinta opiskelijalle vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon opintoja edellytetään ja peritäänkö niistä enimmäismaksu. Jotkut ylipistot ovat ottaneet käyttöön maksuhyvityksen opiskelijoille, jotka suorittavat näitä opintoja. Hyvitykselle on voitu asettaa ehtoja, kuten jonkin vähimmäisopintopistemäärän suorittaminen.

Avoimen korkeakouluopetuksen saavutettavuutta tukee se, että oppijan koulutuksesta maksama hinta on subventoitu ja osa koulutuksen kustannuksista jää korkeakoulun katettavaksi, ellei korkeakoulu saa siihen muuta julkista rahoitusta. Yliopistojen tuotot avoimen yliopisto-opetuksen opintomaksuista olivat vuonna 2022 yhteensä noin 5,7 miljoonaa euroa. Yliopistot käyttivät toimintokohtaisen kustannuslaskennan tietojen perusteella vuonna 2022 yhteensä noin 27,9 miljoonaa euroa tutkinnon osien tuottamiseen. Avoimesta yliopisto-opetuksesta saadut tuotot kattoivat noin 20 % opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 80 % avoimen yliopisto-opetuksen kustannuksista, noin 22,2 miljoonaa euroa, jäi näin ollen yliopistojen katettavaksi.

Yliopistojen valtionrahoituksen jaossa käytetty rahoitusmalli kannustaa avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Sopimuskaudella 2021-2024 voimassa oleva rahoitusmalli kohdentaa 4 % yliopistojen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien sekä erikoistumisopintojen opintopistesuoritusten perusteella. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste em. tarjonnan järjestämiseen oli vuonna 2023 yhteensä n. 72,5 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen opintopisteiden (mm. avoin yliopisto-opetus, erilliset opinto-oikeudet, erikoistumiskoulutus) osalta 151 euron kannustetta/opintopiste. Valtionrahoitus osoitetaan kullekin yliopistolle vuosittain yhtenä kokonaisuutena, jonka käytöstä yliopisto päättää itsenäisesti. Valtionrahoituksen osuus on joka tapauksessa merkittävä suhteessa suoraan avoimen korkeakouluopetuksen maksuista saatuihin tuottoihin.

Asetuksen 2 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että avoimesta yliopisto-opetuksesta ja erillisistä opinto-oikeuksista perittävän maksun enimmäismäärä olisi 45 euroa nykyisen 15 euron sijaan. Voimassa olevaa maksua ei ole korotettu vuoden 2015 jälkeen. Opintojen järjestämisen kustannukset vaihtelevat alakohtaisesti ja riippuvat muun muassa opetusryhmien koosta ja opetustuntien määrästä. Nykyisen enimmäismaksun ei ole katsottu mahdollistavan riittävän laajan ja monipuolisen opetustarjonnan järjestämistä kysyntää vastaavasti. Tarkoituksena on vahvistaa taloudellisia edellytyksiä avoimen yliopisto-opetuksen kehittämiseen, kun opiskelijoilta perittävät maksut vastaavat paremmin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Yliopistot voivat määritellä eri opintokokonaisuuksille myös säädettyä enimmäishintaa alemman maksun kuten ovat tähänkin asti tehneet.

Pykälän 2 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi, vaan opettajankoulutuksen opinnot säilyisivät jatkossakin maksuttomina. Samoin pykälän 3 momentin mukainen erikoistumiskoulutuksia koskeva maksu säilyisi ennallaan 120 euron suuruisena.

**Yliopiston maksulliset päätökset ja kokeet**

Yliopistojen maksullisista päätöksistä ja kokeista säädetään asetuksen *4 §:*ssä. Sen *1 momentin* mukaan, jos opiskelija on menettänyt opiskeluoikeutensa yliopistolain 39 §:ssä säädetyn ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönnin takia ja hakee mainitun lain 43 §:n mukaisesti oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi, hakemuksen käsittelystä peritään 35 euroa.

Mainitun *1 momentin* mukaista ns. uudelleenkirjoittautumismaksua ei ole korotettu asetuksen säätämisen jälkeen toisin kuin ammattikorkeakoulujen osalta on tehty. Ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annettua valtioneuvoston asetusta (1440/2014) on 1.1.2016 lukien muutettu valtioneuvoston asetuksella 1461/2015, jolla korotettiin vastaavaa maksua ammattikorkeakouluissa 35 eurosta 50 euroon. Maksun suuruutta koskevaa korkeakoulusektoreiden välistä eroa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä eri korkeakoulusektoreiden opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta hyväksyttävänä. Tämän vuoksi maksua ehdotetaan korotettavaksi myös yliopistoissa 50 euroon.

Ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (1461/2015) on ammattikorkeakouluissa 1.1.2016 lukien otettu lisäksi käyttöön uusi 50 euron suuruinen maksu, joka peritään opiskeluoikeuden lisäaikaa koskevan hakemuksen käsittelystä. Koska tutkintoon johtavaa koulutusta koskevaan opiskeluoikeuteen myönnettävää lisäaikaa koskevat säännökset ovat molemmilla korkeakoulusektoreilla yhdenmukaiset, myös lisäajan hakemista koskevia maksuja koskevien säännösten tulisi olla yhdenmukaiset. Tästä syystä pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 50 euron suuruinen maksu, joka peritään yliopistolain 42 §:ssä tarkoitettua lisäaikaa koskevan hakemuksen käsittelystä.

Pykälän *2 momentin* mukaan yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n 5 momentissa säädetystä opettajankoulutukseen liittyvästä vastaavuustodistuksesta tai sitä koskevaan hakemukseen annetusta hylkäävästä päätöksestä peritään 126 euroa. Vastaavuustodistusta koskevaan maksuun ei ole kohdistunut uudistamistarpeita ja se ehdotetaan säilytettävän nykyisenä.

Pykälän *3 momentin* mukaan eläinlääkintähuoltoasetuksen (1039/1990) 1 §:ssä tarkoitettuun eläimistä saatavien elintarvikkeiden tarkastamiseen liittyvän lainsäädännön tuntemusta taikka lihan tarkastushenkilökunnasta annetun asetuksen (1337/1996) 3 §:ssä tarkoitettuun lihantarkastuslainsäädännön tuntemusta koskevaan kirjalliseen kuulusteluun osallistumisesta peritään 34 euroa ja ilman kirjallista kuulustelua annettavasta todistuksesta 17 euroa. Pykälän 3 momenttisäädösviittauksineen on vanhentunut. Momentissa mainitut asetukset eivät ole enää voimassa eikä hygieenikkokuulustelua tai tarkastuseläinlääkärikuulustelua vaadita lakisääteisenä virkoihin. Mainituista syistä momentti ehdotetaan kumottavaksi.

Pykälän *4 momentin* mukaan ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1384/2015) 7 §:n 5 momentin mukaiseen kelpoisuuskokeeseen osallistumisesta, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 4 ja 14 §:ssä tarkoitettuun kuulusteluun osallistumisesta sekä eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetun lain (29/2000) nojalla Euroopan talousalueen ulkopuolisessa valtiossa eläinlääketieteellisen tutkinnon suorittaneen eläinlääkärin laillistamiselle asetettavista vaatimuksista annetuissa säännöksissä tarkoitettuun kuulusteluun osallistumisesta peritään maksu seuraavasti:

1) hammaslääkärin ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisen edellytyksenä olevista näyttö-, teoria- ja käytännön kokeista kokeen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, kuitenkin yhteensä enintään 2 200 euroa;

2) lääkärin, eläinlääkärin ja erikoiseläinlääkärin ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisen edellytyksenä olevista näyttö-, teoria- ja käytännön kokeista kokeen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, kuitenkin yhteensä enintään 2 400 euroa;

3) muiden ammattihenkilöiden kelpoisuuskokeista kokeen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, kuitenkin yhteensä enintään 500 euroa.

Pykälän *5 momentin* mukaan 4 momentissa tarkoitetun kokeen tai sen jonkin osion uusimisesta peritään sama maksu kuin hylätystä suorituksesta on peritty. Edellä 4 momentissa säädetty maksun enimmäismäärä ei sisällä mahdollisesta uusintakokeesta perittäviä maksuja. Kelpoisuuskokeen hyväksytystä suorituksesta annettavasta todistuksesta ja ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetussa laissa (1385/2015) tarkoitettujen täydentävien opintojen suorittamisesta annettavasta todistuksesta peritään 20 euroa.

Asetuksen 4 §:n *4 ja 5 momentin* mukaisiin maksuihin ei esitetä muutoksia.

1. Pääasialliset vaikutukset

**Vaikutukset avoimeen yliopisto-opetukseen osallistumiseen**

Lähtökohtaisesti enimmäismaksujen nostamisen arvioidaan vähentävän avoimen yliopisto-opetuksen kysyntää, mutta toisaalta sen voidaan arvioida parantavan tarjontaa, koska yliopistot ovat valmiita tarjoamaan enemmän kursseja korkeammilla hinnoilla. Mikäli oletetaan, että avoimen yliopisto-opetuksen ensisijainen rajoite on puutteellinen tarjonta, ei puutteellinen kysyntä, enimmäismaksujen nostamisen voidaan arvioida pitävän nykytasolla tai nostavan opiskelijamääriä, kun yliopistot hintojen nostamisen myötä tuottavat lisää ja monipuolisemmin yhteiskunnan tarpeisiin vastaavaa tarjontaa.

Enimmäismaksun korotuksen arvioidaan lisäävän avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa ja yksilöille opintojen suoritusmahdollisuuksia sellaisilla aloilla, joilla se on nyt nykytilanteessa vähäistä suurempien koulutuksen järjestämiskustannusten vuoksi. Tällainen ala on erityisesti tekniikka. Tekniikan alan tarjonnan lisääminen voisi myös lisätä avoimeen yliopisto-opetukseen osallistuvien miesten määrää, joka tällä hetkellä on selvästi naisia vähäisempi.

Väyläopinnot, joilla tähdätään avoimesta korkeakouluopetuksesta tutkinto-opiskelijaksi, eivät oikeuta opintotukeen (pl. kansanopistojen tarjonta), joten opiskelijan on kyettävä turvaamaan toimeentulonsa opiskelun aikana. Opiskelijat saattavat opiskella suurelta osin tutkinto-opiskelijoiden kanssa samoissa ryhmissä. Mikäli avoimen opintojen kautta tutkinto-opiskelijaksi tähtäävät henkilöt maksavat opinnoista ehdotetun avoimen korkeakouluopetuksen maksuasetuksen enimmäismaksukaton mukaisesti 45 euroa opintopisteeltä, on 30-60 opintopisteen laajuisten väyläopintojen kustannus yhteensä noin 1350-2700 euroa. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa suoritettavien opintojen hinta olisi tätä merkittävästi suurempi.

Opintoihin avoimessa yliopistossa ei voi saada opintotukea (pl. kansanopistojen tarjoamat avoimen yliopiston opinnot). Työttömyysetuuden saaminen opiskelun aikana on asetettujen ehtojen täyttyessä mahdollista yli 25-vuotiaille. Voidaan arvioida, että pienituloisten mahdollisuudet osallistua osallistujalle nykyistä kalliimpaan avoimeen korkeakouluopetukseen heikkenevät. Nykytilanteessa (2021) pienituloisia on aloittajista noin 14 %.

Yliopistojen järjestämään avoimeen yliopisto-opetukseen osallistuu nykytilanteessa iältään, koulutustaustaltaan, elämäntilanteiltaan ja esimerkiksi työmarkkina-asemaltaan monimuotoinen, nykytilanteessa noin 110 000 henkilön, joukko. Avoimesta yliopisto-opetuksesta ja erillisistä opinto-oikeuksista perittävän enimmäismaksun korottamisen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö tarkastelee kysymyksiä erityisryhmistä.

Avoimen yliopisto-opetuksen enimmäishinnan nostolla tavoitellaan avoimen korkeakouluopetuksen laajentumista ja tarjonnan monipuolistumista. Uudella tarjonnalla ja tarkoituksenmukaisesti asetetulle hinnoittelulla voidaan houkutella avoimen opintoihin uusia korkeakoulutettuja, maksukykyisiä osallistujia. Korkeakoulutettujen koulutuskysynnän näin suuntautuessa aiempaa enemmän avoimeen korkeakouluopetukseen ja vähemmän tutkintoon johtavaan koulutukseen, paranisi ensikertalaisten asema korkeakoulujen maksuttomassa tutkintokoulutuksessa.

**Vaikutukset avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan**

Avoimen yliopisto-opetuksen opiskelumääriltään suurimmat alat - kaupan, hallinnon ja oikeustieteen alat, kasvatuksen alat ja yhteiskunnallisilla alat - ovat toteutuskustannuksiltaan matalampia kuin aliedustettuina olevien alojen tuotantokustannukset. Enimmäismaksun korotuksen odotetaan lisäävän avoimen yliopisto-opetuksen tarjontaa sellaisilla aloilla, joilla se on nyt vähäistä suurempien koulutuksen järjestämiskustannusten vuoksi. Tällainen ala on erityisesti tekniikka. Tekniikan alan tarjonnan lisääminen voisi tukea kaksoissiirtymää ja talouden rakennemuutosta mahdollistavan osaamisen kehittämistä.

**Vaikutukset yliopistojen taloudellisiin kannusteisiin järjestää avointa yliopisto-opetusta**

Nykytilanteessa avoimesta yliopisto-opetuksesta opiskelijoilta saadut tuotot kattavat noin 20 % opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 80 % avoimen yliopisto-opetuksen kustannuksista, noin 22,2 miljoonaa euroa, jää näin ollen yliopistojen katettavaksi. Mikäli yliopistot hyödyntävät avoimesta yliopisto-opetuksesta ja erillisistä opinto-oikeuksista perittävän maksun nostomahdollisuutta 45 euron enimmäismäärään tai sitä kohti nykyisen 15 euron opintopistemaksun sijaan, jää yliopiston katettavaksi pienempi osuus koulutuksen tuotantokustannuksista. Jos tarjonta lähtee monipuolistumaan tuotantokustannuksiltaan kalliimmille aloille, yliopistojen katettavaksi jäävä osuus kasvaa. Avoimen yliopisto-opetuksen opiskelijamaksujen jouston lisääntyessä korkeakoulut voivat strategiansa mukaisesti päättää avoimen yliopisto-opetuksen tarjonnasta ja tuotekohtaisesta hinnoittelustaan. Avoimen yliopisto-opetuksen opiskelijamaksut voivat olla jatkossa myös alemmat kuin asetuksella säädetty enimmäishinta.

Korkeakoulujen ohjausta ja rahoitusta uudistava työryhmä on 15.12.2023 antamassaan ehdotuksessa esittänyt, että sopimuskaudesta 2025-2028 alkaen yliopistojen valtionrahoituksen jaossa käytetty rahoitusmalli kannustaisi jatkossakin avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Ehdotuksen mukaisesti vuodesta 2025 alkaen rahoitusmalli kohdentaisi 3 % yliopistojen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien sekä erikoistumisopintojen opintopistesuoritusten perusteella. Em. tekijöiden osuus pienenisi yhdellä prosenttiyksiköllä kaudella 2021-2024 voimassa olevaan rahoitusmalliin verrattuna. Jatkuvan oppimisen kannusteet rahoitusmallissa säilyisivät kuitenkin riittävinä, ottaen huomioon tämä avoimen korkeakoulutuksen maksujen enimmäismäärän korottamista koskeva valmistelu. Rahoitusmallimuutoksen edellyttämät asetusmuutokset ovat lausuttavina Lausuntopalvelu.fi:ssä tammi-helmikuussa 2024.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan avoimen korkeakouluopetuksen roolia väylänä osaamisen kehittämisessä vahvistetaan. Mahdollisuus periä nykyistä korkeampia maksuja parantaa koulutuksen järjestäjän kannusteita monipuolistaa tarjontaa ja sitä kautta tuo osaamisen monipuolisemman kehittämisen avoimen korkeakouluopetuksen kautta mahdolliseksi. Monipuolistuva avoimen korkeakoulutuksen ja muu tutkintoa pienempien osaamiskokonaisuuksien tarjonta vastaa paremmin korkeakoulututkinnon jo suorittaneiden koulutuskysyntään. Muutos on osa toimivampaa jatkuvan oppimisen järjestelmää, joka on edellytys koulutustason nostamista koskevan tavoitteen toteutumiselle.

Hallitusohjelman mukaisesti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen avoimen koulutustarjonnan säädeltyjä enimmäismaksuja nostetaan ja vähennetään vastaavasti korkeakoulujen valtionrahoitusta. Yliopistojen osalta em. vähennykset ovat vuonna 2024: -0,9 M€, 2025: -2,25 M€, 2026: -3,15 M€, 2027: -4,5 M€ ja vuodesta 2028 alkaen – 6,75 M€. Nykytilanteessa yliopistojen perimä keskimääräinen hinta avoimen yliopisto-opetuksen tarjonnasta on 11 euroa/opintopiste (kaikki maksuasetuksen perusteella perittävät maksut / avoimen ja erillisten opinto-oikeuksien suoritettujen opintopisteiden määrä). Jotta hallitusohjelman mukaiset määrärahaleikkaukset saataisiin katettua, täytyisi keskimääräisen perittävän hinnan/opintopiste nousta vuonna 2028 26 euroon (2024: 14 euroon, 2025: 17 euroon, 2026: 19 euroon, 2027: 22 euroon ja 2028: 26 euroon). Laskelmassa on oletettu, että avoimen yliopisto-opetuksen kysyntä ja suoritetut opintopisteet pysyvät vuoden 2022 tasolla (478 692 opintopistettä). Oletuksena on, että hintojen nousu voi hieman laskea avoimen kysyntää ja sitä kautta suoritusmääriä, mutta toisaalta monipuolistuva tarjonta voi lisätä kiinnostusta ja avoimen yliopisto-opetuksen suoritusmääriä.

**Vaikutukset julkiseen talouteen**

Avoimen yliopisto-opetuksen enimmäismaksujen korotus siltä osin, kun yliopistot käyttävät hintajoustoa ylöspäin, voi vähentää julkisen sektorin vastuuta avoimen yliopisto-opetuksen järjestämiskustannuksista ja lisätä vastaavasti opiskelijoiden itsensä, ja mahdollisesti heidän perheidensä, puolisoidensa tai työnantajiensa vastuuta opintojen kustannusten kattamisesta.

**Yliopiston maksulliset päätökset ja kokeet**

Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaisen ns. uudelleenkirjoittautumismaksun korottaminen 35 eurosta 50 euroon sekä uusi lisäajan hakemista koskeva 50 euron suuruinen maksu yhdenmukaistaa molempien korkeakoulusektoreiden maksut ja lisää eri sektoreiden opiskelijoiden yhdenvertaisuutta. Esitettyjä maksuja voidaan pitää suuruudeltaan kohtuullisina.

1. Lausuntopalaute

xxx

1. Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan x.3.2024. Asetuksen 4 §:n 1 momentti tulisi kuitenkin voimaan 1.8.2024.

Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta