

VALTIONEUVSTON ASETUS AMMATTIKORKEAKOULUJEN TOIMINNASTA PERITTÄVISTÄ MAKSUISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 1 §:N MUUTTAMISESTA**Pääasiallinen sisältö**

Asetuksella ehdotetaan korotettavaksi avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta ja erillisistä opinto-oikeuksista perittävää enimmäismaksua 15 eurosta 45 euroon opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä. Ammattikorkeakoulut voisivat päättää jatkossakin myös tätä matalammasta hinnoittelusta tai täysin maksuttomasta tarjonnasta. Asetuksella toimeenpannaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaus lisätä koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia periä nykyistä korkeampia maksuja, jotka vastaavat paremmin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Hallitusohjelman mukaisesti tällä mahdollistetaan monipuolinen osaamisen kehittäminen eri aloilla avoimen korkeakouluopetuksen kautta.

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.5.2024.

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Ammattikorkeakoululain (932/2014) 12 §:n 1 momentin mukaan ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia. Pykälän 3 momentin mukaan muusta kuin 1 momentissa tarkoitettusta toiminnasta ammattikorkeakoulu saa periä maksuja. Ammattikorkeakoulujen julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa (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.

Ammattikorkeakoululain 12 §:n 3 momentissa säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu valtioneuvoston asetus ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista (1440/2014), joka on tullut voimaan 1.1.2015. Asetus sisältää säännökset avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta, erillisistä opinto-oikeuksista sekä erikoistumiskoulutuksista perittävistä maksuista, oppimateriaaleista ja tarvikkeista perittävistä maksuista, ammattikorkeakoulujen maksullisista päätöksistä ja kokeista sekä kirjasto- ja tietopalvelumaksuista.

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, lisätään koulutuksen järjestäjän

mahdollisuuksia periä nykyistä korkeampia maksuja, jotka vastaavat paremmin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

2 Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Luonnokset yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen maksuasetuksia koskeviksi muutoksiksi olivat lausuntokierroksella [Lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelussa](https://www.lausuntopalvelu.fi) 23.1.–1.3.2024.

Lausuntoa pyydettiin ammattikorkeakouuilta, yliopistoilta, Suomen yliopistojen rehtorineuvostolta, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostolta, Suomen Akatemialta, korkeakoulujen toiminnan kannalta keskeisiltä työnantajajärjestöiltä ja ammattiliitoilta, Kansalliselta koulutuksen arviointikeskukselta, Keskuskauppakamarilta, Kuntaliitolta, Lukiolaisten liitolta, Opetushallitukselta, sisäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Suomalaiselta Tiedeakatemialta, Suomen Kansanopistoliitolta, Suomen kesäyliopistot ry:ltä, Suomen opiskelijakuntien liitolta, Suomen ylioppilaskuntien liitolta, Suomen Tiedeakatemiaoilta, Suomen Tiedeseuralta, Svenska Tekniska Vetenskapsakademierna i Finland:lta, Teknillisten Tieteiden Akatemialta, Teknologian tutkimuskeskukselta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Tiedonjulkistamisen neuvottelukunnalta, Tieteellisten seurain valtuuskunnalta, Tieteentekijöiden liitolta, Tutkimuksen vaikuttavuuden tukisäätiöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä.

Lausuntopalvelussa lausuttavana oli asetusehdotus muistioineen. Ammattikorkeakouluja pyydettiin lisäksi kuvaamaan nykyistä avoimen korkeakouluopetuksen hinnoittelukäytäntöään sekä arvioimaan asetusehdotuksen vaikutuksia ammattikorkeakoulun hinnoittelukäytäntöön ja avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan eri koulutusaloilla.

Lausuntopalautetta on kuvattu luvussa 5.

Asetusehdotus on ollut Lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän kirjallisessa käsittelyssä 2.4.-3.4.2024.

Asetusehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1440/2014) 1 §:ssä on säännökset opetuksesta perittävistä maksuista. Sen 1 momentin mukaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa ja erillisinä opintoina järjestettävässä opetuksessa opiskelijalta saadaan periä enintään 15 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä. Pykälän 2 momentin mukaan ammattikorkeakoululain 11 a §:ssä tarkoitettussa erikoistumiskoulutuksessa opiskelijalta saadaan periä enintään 120 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalta opintopisteeltä.

Ammattikorkeakoululain (932/2014) 10 §:n 2 momentin mukaan avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa

ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ammattikorkeakoululta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden. Avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa opinto-oikeus rajoittuu siihen opintokokonaisuuteen, jonka suorittamista varten oikeus on myönnetty. Tutkintoihin kuuluvilla opinnoilla tarkoitetaan ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (1129/2014) mukaisia asianomaisen ammattikorkeakoulun koulutusvastuuseen kuuluvia, tutkintosäännön mukaisia ja tutkintovaatimuksissa määriteltyjä opintoja. Tutkintoon kuuluvilla opinnoilla ei tarkoiteta opintoja, joita ammattikorkeakoulu erilaisin hyväksilukemismenettelyin voi tapauskohtaisesti sisällyttää tutkintoihinsa.

Avoim ammattikorkeakouluopetus tarjoaa kaikille avoimen mahdollisuuden suorittaa korkeakouluopintoja. Se palvelee osallistujien erilaisia motiiveja ammatillisesta kehittymisestä harrastuksenomaiseen opiskeluun. Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen opintosuoritusmäärät ovat moninkertaistuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa oli vuonna 2022 noin 89 000 osallistujaa. Opintopisteitä he suorittivat 530 000. Osallistujien ikäryhmiä tilastoidaan avoimen korkeakouluopetuksen kokonaisuutena, jossa tilastoituna on avoimen ammattikorkeakouluopetuksen lisäksi avoimen yliopisto-opetuksen 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.

Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen tarjonnassa ja osallistumisessa on alakohtaisia eroja. Opintopisteitä suoritetaan eniten terveyden ja hyvinvoinnin alalla sekä kaupan, hallinnon ja oikeustieteiden alalla, vähän puolestaan esimerkiksi tekniikan alalla. Tekniikka on selvästi tarjonnassa aliedustettuna kun vertailukohdaksi otetaan tutkinto-opiskelijoiden jakauma. Avoim ammattikorkeakouluopetus näyttää muodostuneen erityisesti merkittäväksi julkisen sektorin jatkuvan oppimisen koulutusmuodoksi.

Avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa suoritettujen opintojen käyttö opiskelijavalinnan reittinä on viime vuosina laajentunut selvästi. Ammattikorkeakoulut käyttävät tutkintokoulutukseen johtavista opinnoista yleisesti termiä polkuopinnot. Vuonna 2023 ammattikorkeakouluissa opiskelupaikan vastaanottaneista 8,1 % valittiin avoimen opintojen perusteella. Ensikertalaisten osuus paikan vastaanottaneista oli 73,6 %. Iältään avoimen opintojen perusteella valituista hieman runsas viidennes oli alle 25-vuotiaita. Opinnot suoritetaan usein tutkinto-opiskelijoiden kanssa samassa ryhmässä. Ajatuksena on tällöin, että avoimen opiskelija voisi jatkaa saman ryhmän mukana seuraavalle lukuvuodelle, mikäli saa opiskelijavalinnan tuloksena tutkinnonsuorittamisoikeuden. Opiskelijavalinnan perusteena käytettävät opintosuoritukset ovat usein joko yhden lukuvuoden (60 op) tai lukukauden (30 op) laajuisia. Osa ammattikorkeakouluista on ottanut käyttöön valintamenettelyjä jo opiskelijoita ns. polkuopintoihin otettaessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi osallistui vuosina 2018–2022 IIEP-Unescon kansainväliseen vertailuhankkeeseen, jonka loppuraportissa avointen

korkeakouluopintojen väylä tutkintokoulutukseen nostettiin esiin erinomaisena käytänteenä Suomen osalta. Väylää pidettiin kansainvälisessä vertailussa erinomaisena tapana tarjota toinen mahdollisuus (”second chance”) niille hakijoille, jotka syystä tai toisesta eivät pysty hyödyntämään muita valintatapoja tai päättävät tulla korkeakouluopintojen pariin myöhemmässä elämän vaiheessa.

Avoimen korkeakoulutuksen maksujen enimmäismäärää korotettiin viimeksi vuonna 2015 kymmenestä eurosta 15 euroon/opiskeluoikeuteen kuuluva opintopiste. Avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta perittävät maksut vaihtelevat ammattikorkeakoulujen välillä ja sisällä. Ammattikorkeakoulut voivat myös muuttaa koulutustoteutusten hinnoittelua sen mukaan, miten näkevät siihen tarvetta. Kaksitoista ammattikorkeakoulua kertoi lausunnoissaan nykyisistä hinnoittelukäytännöistään. Enemmistö kertoi lähtökohdaksi 15 euroa/opintopiste, kun kyse on yksittäisistä kursseista. Muutamissa ammattikorkeakouluissa opintopistemaksu on tätä vähemmän. Erilaisista poikkeuksista kertoivat useimmat ammattikorkeakoulut. Maksuttomina opintoina kaksi ammattikorkeakoulua mainitsi jotkin verkko-opintojaksot ja yksi toisen asteen opiskelijoiden sekä ammattikorkeakoulusta vuoden sisällä valmistuneiden opinnot. Puolet ammattikorkeakouluista kertoi hinnoittelusta, jossa maksu peritään yksittäisen opintojakson sijaan laajemmasta opintokokonaisuudesta tai lukukausimaksuna. Näissä opintopisteen hinnaksi muodostuisi vähemmän kuin nykyinen enimmäismaksu 15 euroa/opiskeluoikeuteen kuuluva opintopiste.

Avoimen ammattikorkeakouluopetukseen osallistuneiden kokemuksista maksujen suuruudesta ei ole tehty selvitystä viime vuosina. Avoimen yliopiston opiskelijoille vuonna 2018 tehdyn ja heitä laajasti tavoittaneen kyselyn tulosten mukaan (https://events.tuni.fi/uploads/2022/11/f4f255aa-09112022_ninahaltia.pdf) 46 % osallistujista katsoi, että nykyiset enintään 15 euron avoimen yliopiston opintopistemaksut ovat edullisia ja 76 % katsoi, ettei tarvitse maksuihin muiden tukea. Lähes kolmannes vastaajista (31 %) oli sitä mieltä, että maksut eivät ole edullisia ja noin 16 % vastaajista tarvitsi muiden ihmisten taloudellista tukea opintomaksujen maksamiseen. Koska kysely tehtiin jo opiskeleville, sen perusteella ei voida arvioida missä määrin maksut ovat estäneet aloittamasta opintoja avoimessa yliopisto-opetuksessa. Kun ammattikorkeakoulujen tutkinto-opiskelijoiden sosioekonominen tausta on keskimäärin yliopisto-opiskelijoita vaatimattomampi, voidaan olettaa, että tilanne olisi avoimen ammattikorkeakoulujen osalta vähintään saman suuntainen kuin em. kyselyssä. 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 osuus 15 %).

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. Ammattikorkeakoulujen tuotot avoimen ammattikorkeakoulutuksen opintomaksuista olivat vuonna 2022 yhteensä noin 5,3 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulut käyttivät toimintokohtaisen kustannuslaskennan tietojen perusteella vuonna 2022 yhteensä noin 24,2 miljoonaa euroa tutkinnon osien tuottamiseen. Avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta saadut tuotot kattoivat noin 22 % opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 78 % avoimen ammattikorkeakouluopetuksen

kustannuksista, noin 18,9 miljoonaa euroa, jäi näin ollen ammattikorkeakoulujen katettavaksi.

Ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen jaossa käytetty rahoitusmalli kannustaa ammattikorkeakouluja avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Sopimuskaudella 2021–2024 voimassa oleva rahoitusmalli kohdentaa 8 % ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien, erikoistumisopintojen sekä maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopistesuoritusten perusteella. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste em. tarjonnan järjestämiseen oli vuonna 2023 yhteensä n. 73 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen opintopisteiden (mm. avoin ammattikorkeakouluopetus, erikoistumiskoulutus) osalta 129 euron kannustetta/opintopiste. Valtionrahoitus osoitetaan kullekin ammattikorkeakoululle vuosittain yhtenä kokonaisuutena, jonka käytöstä kukin ammattikorkeakoulu päättää itsenäisesti. Valtionrahoituksen osuus on joka tapauksessa merkittävä suhteessa suoraan avoimen korkeakouluopetuksen maksuista saatuihin tuottoihin.

Asetuksen 1 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta 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 hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa taloudellisia edellytyksiä avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kehittämiseen ja tarjonnan laajentamiseen, kun opiskelijoilta perittävät maksut vastaavat paremmin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Ammattikorkeakoulut voivat määritellä eri opintokokonaisuuksille myös säädettyä enimmäishintaa alemman maksun tai tarjota niitä maksuttomasti kuten ovat tähänkin asti tehneet. Ehdotettu enimmäismaksun korotus vastaisi paremmin koulutuksen järjestämisen kustannuksia ja kannustaisi siten ammattikorkeakouluja avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnan monipuolistamiseen. Maksu olisi kuitenkin edelleen vahvasti ammattikorkeakoulujen omarahoitusosuudella subventoitu, mikä turvaa mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen.

4 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Hallitusohjelman mukaisesti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen avoimen koulutustarjonnan säädeltyjä enimmäismaksuja nostetaan ja vähennetään vastaavasti korkeakoulujen valtionrahoitusta. Ammattikorkeakoulujen osalta em. vähennykset ovat vuonna 2024: -1,1 M€, 2025: -2,75 M€, 2026: -3,85 M€, 2027: -5,5 M€ ja vuodesta 2028 alkaen - 8,25 M€. Ehdotetulla asetuksella ei ole suoria vaikutuksia valtion talouteen. Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen enimmäismaksujen korotus, siltä osin, kun ammattikorkeakoulut käyttävät hintajoustoa ylöspäin, voi vähentää julkisen sektorin vastuuta avoimen ammattikorkeakouluopetuksen järjestämiskustannuksista ja lisätä vastaavasti opiskelijoiden itsensä, ja mahdollisesti

heidän perheidensä, puolisoidensa tai työnantajinsa vastuuta opintojen kustannusten kattamisesta.

Vaikutukset avoimeen ammattikorkeakouluopetukseen osallistumiseen

Ottaen huomioon, että nykyisistä nykyisen avoimen korkeakouluopetuksen opiskelijoista pieni- ja keskituloisia on suuri osa, enimmäismaksujen nostamisen arvioidaan vähentävän avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kysyntää, jos yliopistot nostavat maksujaan vastaavasti. Toisaalta enimmäismaksun korotuksen arvioidaan lisäävän avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa ja yksilöille opintojen suoritusmahdollisuuksia sellaisilla koulutusaloilla, joilla se on nykytilanteessa vähäistä suurempien koulutuksen järjestämiskustannusten vuoksi. Tällainen koulutusala on erityisesti tekniikka. Tekniikan koulutusalan avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnan lisääminen voisi myös lisätä avoimeen ammattikorkeakouluopetukseen osallistuvien miesten määrää, joka tällä hetkellä on selvästi naisia vähäisempi. On mahdollista, että opiskelijamäärät pysyvät nykytasolla tai jopa kasvavat, jos ammattikorkeakoulut enimmäismaksujen nostamisen mahdollistamana tuottavat lisää ja monipuolisemmin yhteiskunnan tarpeisiin vastaavaa avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa eivätkä nosta nykyisen tarjonnan maksuja.

Viime vuosina voimakkaasti lisääntyneet väylä/polkuopinnot, 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 korkeakouluopetuksen kautta tutkinto-opiskelijaksi tähtäävät henkilöt maksavat opinnoista ehdotetun avoimen korkeakouluopetuksen maksuasetuksen enimmäismaksukatton mukaisesti 45 euroa opintopisteeltä, on 60 opintopisteen laajuisten väylä/polkuopintojen kustannus opiskelijalle yhteensä 2 700 euroa.

Avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettaviin opintoihin ei saa opintotukea, mikä kannustaa osaltaan yhdistämään opintoja ja työssäkäyntiä. Työttömyysetuuden saaminen opiskelun aikana on asetettujen ehtojen täytyessä mahdollista yli 25-vuotiaille. Voidaan arvioida, että pienituloisten mahdollisuudet osallistua osallistujalle nykyistä kalliimpaan avoimeen ammattikorkeakouluopetukseen heikkenisivät. Nykytilanteessa (2021) pienituloisia on uusista aloittajista noin 14 %.

Ammattikorkeakoulujen järjestämään avoimeen ammattikorkeakouluopetukseen osallistuu nykytilanteessa iältään, koulutustaustaltaan, elämäntilanteiltaan ja työmarkkina-asemaltaan monimuotoinen, noin 89 000 henkilön, joukko. Avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta ja erillisistä opinto-oikeuksista perittävän enimmäismaksun korottamisen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on tarkastella kysymyksiä erityisryhmistä ja heitä koskevista maksuja koskevista mahdollisista lainsäädäntötarpeista.

Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen enimmäismaksun korottamisella tavoitellaan avoimen korkeakouluopetuksen laajentumista ja tarjonnan monipuolistumista. Uudella tarjonnalla ja tarkoituksenmukaisesti asetetulla hinnoittelulla voidaan houkuttaa avoimen opintoihin uusia korkeakoulutettuja, maksukykyisiä osallistujia.

Korkeakoulutettujen koulutuskysynnän näin suuntautuessa aiempaa enemmän avoimeen korkeakouluopetukseen ja vähemmän tutkintoon johtavaan koulutukseen, ensikertalaisten asema korkeakoulujen maksuttomaan tutkintokoulutukseen hakeutumisessa parantuisi.

Jatkuvan oppimisen järjestämiseen ja yksilön jatkuvan oppimisen kannusteisiin kohdistuu useita yhtäaikaista muutoksia. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti on valmisteltu aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskeva hallituksen esitys (HE 8/2024), jolla on vaikutuksia yksilöiden haluun ja mahdollisuuksiin osallistua jatkuvaan oppimiseen. Toisaalta tutkintoa pienemmän, joustavasti työn ohessa suoritettavan koulutustarjonnan kehittämistyö on käynnissä. Kansallisesti on valmisteltu pienten osaamiskokonaisuuksien (ns. microcredentials) kansallista kriteeristöä ja käyttöönottopilottia. Vuonna 2021 toimintansa aloittanut Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (JOTPA) rahoittaa ja hankkii muuttuvan työelämän tarpeisiin tutkintoa lyhyempiä koulutuksia, mikä lisää työikäisten mahdollisuuksia kehittää osaamistaan. Jatkuvan oppimisen tarjonnan uudistuminen ja aikuisopiskelijoiden kannusteiden muutokset voivat jatkossa vaikuttaa myös avoimen korkeakouluopetuksen kysyntään.

Vaikutukset avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan ja ammattikorkeakoulujen taloudellisiin kannusteisiin järjestää avointa korkeakouluopetusta sekä ammattikorkeakoulujen hinnoittelukäytäntöihin

Avoimen korkeakouluopetuksen tuottamisen alakohtaisia kustannuseroja voi arvioida tarkastelemalla ammattikorkeakoulujen tutkintokoulutuksen kustannuksia (koulutuksen kustannukset aloittain /suoritetut opintopisteet). Koulutusalojen kustannuksissa on suuria eroja, edullisimmat tuotantokustannukset ovat kaupan ja hallinnon alalla 95 euroa/opintopiste kun kalleimmilla aloilla, kuten taide- ja kulttuuriala, opintopisteen kustannus on 155 euroa. Keskimäärin tuotantokustannukset ovat 110 euroa opintopisteeltä.

Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen tarjonnaltaan ja opiskelumääriltään suurimmat alat, terveyden ja hyvinvoinnin alat sekä kaupan, hallinnon ja oikeustieteiden alat, ovat tuotantokustannuksiltaan matalampia kuin aliedustettuina olevien alojen tuotantokustannukset. Enimmäismaksun korotuksen salliman hinnoittelun liikkumavaran odotetaan lisäävän avoimen ammattikorkeakouluopetuksen tarjontaa sellaisilla aloilla, joilla se on nyt vähäistä suurempien koulutuksen järjestämiskustannusten vuoksi. Tällainen ala on erityisesti tekniikka. Tekniikan alan avoimen korkeakoulutarjonnan lisääminen voisi tukea kaksoissiirtymää ja talouden rakennemuutosta mahdollistavan osaamisen kehittämistä. Se voisi myös lisätä avoimeen ammattikorkeakouluopetukseen osallistuvien miesten määrää, joka tällä hetkellä on selvästi naisia vähäisempi.

Nykytilanteessa avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta opiskelijoilta saadut tuotot kattavat noin 22 % opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 78 % avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kustannuksista, 18,9 miljoonaa euroa, jäi ammattikorkeakoulujen katettavaksi. Siltä osin kun ammattikorkeakoulut hyödyntävät avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta ja erillisistä opinto-oikeuksista perittävän

maksun nostomahdollisuutta 45 euron enimmäismäärään tai sitä kohti nykyisen 15 euron enimmäisopintopistemaksun sijaan, jää ammattikorkeakoulun katettavaksi pienempi osuus koulutuksen tuotantokustannuksista. Jos ammattikorkeakoulut monipuolistaisivat tarjontaansa tuotantokustannuksiltaan kalliimmille aloille ilman, että hyödyntävät enimmäismaksun noston mahdollistamaa liikkumavaraa, ammattikorkeakoulujen katettavaksi jäävä osuus kasvaisi.

Ammattikorkeakoulut voivat strategiansa mukaisesti päättää avoimen ammattikorkeakouluopetuksen tarjonnasta ja tuotekohtaisesta hinnoittelustaan. Avoimen ammattikorkeakouluopetuksen opiskelijamaksut voivat olla jatkossa myös alemmat kuin asetuksella säädetty enimmäishinta.

Kahdestatoista maksujen mahdollisiin korkeakoulukohtaisiin muutoksiin kantaa ottaneesta ammattikorkeakoulusta kymmenen ennakoi korottavansa maksuja asetusmuutoksen voimaan tultua. Osa korkeakouluista totesi, että muutos mahdollistaa eri hintaluokkien kehittämisen, hinnoitteluperusteet tulevat vaihtelemaan ja hinnoittelussa voidaan huomioida myös työelämän tarve. Hintaa voidaan todennäköisesti nostaa koulutuksissa, joihin on kysyntää sekä lyhyissä koulutuksissa. Isompien kokonaisuuksien hinnoittelussa tullaan todennäköisesti käyttämään maltillisempaa hintaa/opintopiste, jotta hinta ei vaikuta negatiivisesti opintokokonaisuuden kiinnostavuuteen.

Ammattikorkeakoulujen lausuntojen pohjalta voidaan arvioida, että hinnoittelukäytännöt tulevat muuttumaan riippuen valtionrahoituksen jaossa käytettävästä rahoitusmallista, tarjonnasta ja kysynnästä. Hinnoitteluun tulee enemmän joustoa ala- ja asiakaskohtaiset erot huomioiden.

Sopimuskaudesta 2025–2028 alkaen uudistettu ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli kannustaa edelleen avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Vuodesta 2025 alkaen rahoitusmalli kohdentaa 5 % ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien, erikoistumisopintojen ja maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopistesuoritusten perusteella. Em. rahoitusosuus on kolme prosenttiyksikköä pienempi verrattuna kaudella 2021–2024 voimassa olevaan rahoitusmalliin. Jatkuvan oppimisen rahoitusmallikannusteiden arvioidaan säilyvän kuitenkin riittävinä, ottaen huomioon ehdotettu avoimen korkeakoulutuksen maksujen enimmäismäärän korottaminen.

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 korkeakoulututkimuksen jo suorittaneiden koulutuskysyntään. Muutos on osa toimivampaa jatkuvan oppimisen järjestelmää, joka on edellytys koulutustason nostamista koskevan tavoitteen toteutumiselle.

Nykytilanteessa ammattikorkeakoulujen perimä keskimääräinen hinta avoimen ammattikorkeakouluopetuksen tarjonnasta on 9 euroa/opintopiste (kaikki maksuasetuksen perusteella perittävät maksut / avoimen ja erillisten opinto-oikeuksien

suoritetujen opintopisteiden määrä). Jotta hallitusohjelman mukaiset määrärahalleikkaukset saataisiin katettua, täytyisi keskimääräisen perittävän hinnan/opintopiste nousta vuonna 2028 27,5 euroon (2024: 14 euroon, 2025: 17,5 euroon, 2026: 19 euroon, 2027: 22,5 euroon ja 2028: 27,5 euroon). Laskelmassa on oletettu, että avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa suoritettavat opintopisteet pysyvät vuoden 2022 tasolla (532 000 opintopistettä). Oletuksena on, että siltä osin kuin ammattikorkeakoulut nostavat avoimen korkeakouluopetuksen maksuja, voi avoimen korkeakouluopetuksen kysyntä laskea ja sitä kautta suoritusmäärät vähentyä, mutta toisaalta monipuolistuva tarjonta voi lisätä kiinnostusta ja avoimen ammattikorkeakouluopetuksen suoritusmääriä.

5 Lausuntopalaute

Enemmistö lausunnon antaneista ammattikorkeakouluista (yhteensä 12) kannatti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksun korottamista 45 euroon opintopisteeltä sekä sitä, että jatkossakin korkeakoulu voi päättää myös tätä matalammasta hinnoittelusta tai täysin maksuttomasta tarjonnasta. Myös valtiovarainministeriö kannatti ehdotusta. Varauksella ehdotusta kannattaneet edellyttivät enimmäismaksun korottamiseen liittyvien korkeakoulujen määrärahavähennysten peruuttamista tai sitä, että erityisryhmien asemaa tulisi tarkastella avoimen korkeakouluopetuksen saavutettavuuden takaamiseksi. Neljä lausunnon antaneista ammattikorkeakouluista katsoi, että enimmäismaksun korotusta ei joko tarvita tai se on oppijaryhmiä eriarvoistava. Enemmistö sidosryhmälausujista, erityisesti opiskelijajärjestöt, vastusti avoimen korkeakouluopetuksen enimmäishinnoittelun nostoa tai piti enimmäismaksun korotusta liian korkeana. Enimmäismaksun korotusta vastustavissa lausunnoissa katsottiin maksujen jättävän erilaisissa elämäntilanteissa ja sosioekonomisissa asemassa olevia opiskelijoita jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien ulkopuolelle. Korotettujen maksujen katsottiin heikentävän opintojen saavutettavuutta ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista ja arvioitiin, että jatkossa jatkuva oppiminen kohdentuu ainoastaan hyvässä työmarkkina-asemassa oleville korkeakoulutusta entisestään kasauttaen.

Kooste lausunnonantajien kannoista enimmäismaksun korottamisesta 45 euroon opintopisteeltä:

	Kyllä	Kannattaa ehdollisena / varauksin	Ei	Ei lausuntoa
Ammatti-korkeakoulut	Laurea, TAMK, Metropolia, Novia, SAMK, Lapin amk (6)	Centria, Arcada (2)	Karelia, Turun amk, Savonia, XAMK (4)	Haaga-Helia, Humak, JAMK, KAMK, OAMK, VAMK, DIAK, SeAMK, LAB, HAMK (10)
Yliopistot	Aalto-yliopisto, Helsingin yliopisto, Turun yliopisto, Vaasan yliopisto, Lapin yliopisto, Åbo Akademi, Itä-Suomen yliopisto (7)	Tampereen yliopisto (1)	Taideyliopisto, Jyväskylän yliopisto (2)	Hanken, Lappeenranta-Lahden teknillinen yliopisto, Oulun yliopisto (3)

Muut	UNIFI, VM, EK, Sivistysala ry, Tekniikan akateemiset TEK ry, Ohjauskonsultit, Professoriliitto (7)	Arene, SYL, Akava, SAK, Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut, Allianssi, Aalto-yliopiston ylioppilaskunta, Suomen Lukiolaisten Liitto, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi, Suomen evankelis- luterilaisen kirkon kirkkohallitus, sosiaali- ja terveysministeriö, Insinööriiliitto IL, MTK, Suomen Fysioterapeutit ry. (14)	Suomen kesäyliopistot ry, Kansalaisopistojen liitto, Kansanopistoyhdistys, Metropolian opiskelijakunta METKA, OY ylioppilaskunta, TaU ylioppilaskunta, Haaga- Helian opiskelijakunta Helga, Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut, STTK, Ammattiliitto Pro, Åbo Akademis Studentkår, HY ylioppilaskunta, SAMOK, Tieteentekijöiden liitto, Kuntoutusohjaajat ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, TEHY (yhdessä Suomen Kättilöliitto ry:n, Suomen Sairaanhoidajat ry:n, Suun terveydenhoidon ammattilaiset ry kanssa), Palvelualojen ammattiliitto PAM, Lapin amk opiskelijakunta, VY ylioppilaskunta, JY ylioppilaskunta, OAJ ry, Yliopistojen opetusalan liitto YLL ry, (22)	
Yhteensä	20	17	28	13

Laurea-ammattikorkeakoulu kannatti esitystä. Ammattikorkeakoulu katsoi avoimen korkeakouluopetuksen enimmäishinnan korottamisen mahdollistavan korkeakouluille dynaamisemmän hinnoittelun, ja näin voidaan mahdollistaa erilaisten työelämän tarpeisiin vastaavien ja kiinnostusta herättävien tuotteiden erilainen hinnoittelu.

Tampereen ammattikorkeakoulu suhtautui enimmäismaksun korotukseen varovaisen positiivisesti. Korotus toisi todennäköisesti ammattikorkeakouluille uusia mahdollisuuksia hinnoitella koulutustuotteita (pienet ja suuret) nykyisen varsin pienen opintopistehinnan mukaan (= vahvempi tuotteistus). Jatkuvan oppimisen näkökulmasta muutos kannustaa kehittämään pieniä osaamiskokonaisuuksia (esim. diplomit). Korotus tulisi muuttamaan toimintamallia ammattikorkeakouluissa. Enimmäismaksun korotuksella ei saa olla negatiivista vaikutusta perusrahoitukseen.

Savonia-ammattikorkeakoulu suhtautui hinnan nostoon kriittisesti. Avoin korkeakouluopetus on tarkoitettu kaikille pohjakoulutuksesta ja taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Ammattikorkeakoulu pohti, eriarvoistaako ja lisäksi hinnanmuutos opintojen kasautumista.

Turun ammattikorkeakoulu ei nähnyt tarvetta korottaa opintojen enimmäismaksua. Ammattikorkeakoulu arvioi, että enimmäismaksujen nostaminen vähentäisi avoimen kysyntää, mikä vähentäisi avoimen korkeakouluopetuksen volyyymiin perustuvaa valtionrahoitusta, jonka osuus on selvästi merkittävämpi kuin maksutuotot. Ammattikorkeakoulu myös katsoi, että jo nykytasoinen avoimen

korkeakouluopetuksen hinnoittelu rajoittaa opintoihin hakeutumista. Vaikka avoimen ammattikorkeakoulun laajoissa opintokokonaisuuksissa kuten korkeakouludiplomeissa käytetään yleisesti nykyistä enimmäismaksua matalampaa hinnoittelua, osalla opiskelijoista on vaikeuksia suoriutua opintomaksuista. Siirtyminen ehdotetun enimmäismaksun käyttöön heikentäisi avoimen korkeakouluopetuksen saavutettavuutta.

Satakunnan ammattikorkeakoulu katsoi, että tulevaisuutta ajatellen on hyvä, että on mahdollisuus tarkistaa maksuja ylöspäin. Korkeakoulujen mahdollisuus tuotteistamiseen ja sen kautta myös hinnoitteluun on hyvä säilyttää osana avoimen korkeakouluopetuksen maksujen sääntelyä.

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu katsoi, että enimmäishinnan korottamisen perimmäinen tavoite on siirtää asiakasmaksuihin opetuksen tuotantokuluja, mikä on ymmärrettävää, mutta se lisää eriarvoisuutta. Avoimen korkeakoulun opintoihin osallistuvat he, joilla siihen on taloudellinen mahdollisuus. Ammatillisen osaamisen kasvattamisen mahdollistuu heille, joilla on jo työpaikka ja hyvä toimeentulo. Opiskelijamaksujen korotus tulee vähentämään asiakasmääriä ja muuttamaan asiakasprofiilia. Opiskelijamaksujen korotus lisää myös tutkinto-opiskeluun hakeutujien määrää; on edullisempaa opiskella monimuoto-opiskelijana uusi tutkinto, kun esimerkiksi 60 op korkeakouludiplomi.

Centria-ammattikorkeakoulu katsoi, että korkeammat maksut mahdollistavat tarjonnan laajentamisen ja monipuolistamisen, mutta vaarana on se, että jos korkeammat maksut valuvat kaikkiin opintojaksoihin, avoimen ammattikorkeakoulun tarjonta on tosiasiallisesti saatavilla vain korkeamman tulotason omaaville ja tämä eriarvoistaa kansalaisia. Tämä koskee erityisesti niitä aloja, joissa ovat tarvetta jatkuvalla oppimiselle, mutta palkkataso on muita aloja matalampi esimerkiksi kasvatus- ja sote-alat.

Lapin ammattikorkeakoulu kannatti enimmäismaksun korottamista 45 euroon opintopisteeltä avoimissa korkeakouluopinnoissa ja katsoi, että enimmäismaksun korottaminen voi toimia kannustimena monipuolistaa ja kehittää avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa.

Yrkeshögskolan Novia kannatti esitystä, sillä yliopisto voi jatkossakin päättää halvemmasta poikkeavasta hinnoittelusta. Ammattikorkeakoulujen avoin korkeakoulutus täyttää paitsi työllistymistä edistävän täydennyskoulutuksen kysynnän, toimii se myös siltaopiskelumahdollisuutena toisen asteen tutkinnon suorittaneille henkilöille, joilla on tavoitteita suorittaa täysi ammattikorkeakoulututkinto tai vain osa tutkinnosta. Novia katsoi, että hinnoittelumuutos ei saa johtaa muutoksiin rahoitusmallin perusteissa, vaan pikemminkin antaa ammattikorkeakouluille mahdollisuuden laajentaa avoimen korkeakoulutuksen tarjontaa ja soveltaa koulutusjärjestelmän kokonaiskustannuskuvaan perustuvaa maksumallia.

Karelia Ammattikorkeakoulu katsoi, että enimmäismaksun korotus on suuri, vaikka korkeakoulut voivat jatkossakin päättää enimmäismaksua matalammasta hinnoittelusta. Ammattikorkeakoulu arvioi, että esitetyn mukainen hinnankorotus voi vähentää kysyntää ja synnyttää eriarvoistumista myös eri toimialojen kesken.

Toimialoittain on erilaisia mahdollisuuksia panostaa koulutuksen kustannuksiin, esim. sote-alalla haastava taloudellinen tilanne valtakunnallisesti. Ammattikorkeakoulu katsoo, että hintojen korotus ei lisää aliedustettujen ryhmien osallistumista jatkuvan oppimisen palveluihin. Toisaalta enimmäismaksun asettaminen näin korkealle mahdollistaa vetovoimaisten avoimen korkeakoulun opintojen hinnoittelun muita opintoja korkealle.

Metropolia Ammattikorkeakoulu kannatti enimmäismaksun korottamista 45 euroon opintopisteeltä. Hintakaton nosto mahdollistaa avoimen ammattikorkeakoulun toiminnan OKM:n rahoituksen pienentyessä jatkuvan oppimisen osalta. Tällä hetkellä korvaus ei kata opintopisteestä aiheutuneita kustannuksia.

Yrkeshögskolan Arcada tuki lausunnollaan Arenen lausuntoa ja esitti yhdessä Arenen kanssa, että maksujen korotus on osittain perusteltu. Nykyinen 15 euron opintopistemaksu ei ole pysynyt yleisen kustannuskehityksen tahdissa, joten ammattikorkeakoulu piti korotusta perusteltuna. Maksimimaksun kolminkertaistaminen kerralla on kuitenkin merkittävä muutos, jonka vaikutuksia koulutuksen painopisteeseen, hinnoitteluun, tarjontaan ja käyttäjämäärään on vaikea ennustaa. Siksi enimmäismaksua tulisi korottaa vähemmän kuin ehdotettu 45 euroa.

Opiskelijajärjestöt ottivat avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksun lisäksi kantaa myös yliopistoja koskevaa maksuasetusta koskeviin muutosehdotuksiin, jotka koskivat lisääjän hakemista koskevan uuden maksun käyttöönottoa että uudelleenkirjautumismaksun korottamista vastaamaan ammattikorkeakouluissa perittäviä maksuja. Opiskelijajärjestöt vastustivat yliopistosektorille ehdotettuja maksuja voimakkaasti ja esittivät, että korkeakoulusektoreiden käytäntöjen yhtenäistämiseksi maksuista tulisi luopua myös ammattikorkeakouluissa. Maksuja vastustavissa lausunnoissa katsottiin maksujen eriarvoistavan erilaisissa elämäntilanteissa ja sosioekonomisissa asemissa olevia opiskelijoita sekä oltiin huolissaan niiden vaikutuksesta opintojen läpäisyyn.

Asetusehdotuksesta annettu lausuntopalaute on saatavissa [lausuntopalvelu.fi](https://www.lausuntopalvelu.fi) – [verkkopalvelusta](#) sekä säädöshankkeen [verkkosivuilta](#).

Lausuntopalautteen pohjalta asetusehdotuksen perusteluita ja erityisesti vaikutusarvioita on täsmennetty.

6 Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2024.

Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta