



Opetusministeriö  
PL 29  
00023 Valtioneuvosto

Yliopistojen aikuiskoulutusverkoston UCEF:n lausunto ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista. Lausuntopyyntö 11.11.2009/32/010/2009.

Avoin yliopisto-opetus muodostaa keskeisen osan Yliopistojen aikuiskoulutusverkoston jäsenyksiköiden toimintaa. Uuden Yliopistolain myötä elinikäinen oppiminen ja yliopistojen aikuiskoulutustoiminta on kiinteä osa yliopistojen toimintaa. Opetusministeriön yliopistollista aikuiskoulutusta koskevat linjaukset suuntaavat avoimen yliopisto-opetuksen kehittämistä vastaamaan suomalaisen koulutusjärjestelmän tulevaisuuden haasteisiin.

Asian merkittävyyden takia Yliopistojen aikuiskoulutusverkosto haluaa kunnioittavasti tuoda esille näkemyksensä lausuntokierroksella olevaan asetusalustukseen, vaikka verkostolta ei ole lausuntoa pyydetty.

Jyväskylässä ja Tampereella 26.11.2009

Yliopistojen aikuiskoulutusverkosto UCEF

Pekka Peltonen  
puheenjohtaja

Kirsi-Marja Varjokorpi  
pääsihteeri

## **Yliopistojen aikuiskoulutusverkoston lausunto luonnokseen valtioneuvoston asetukseksi yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista**

### **Yleistä**

Maksuasetus perusteluasiakirjoineen muodostaa yhdessä Yliopistolain kanssa avoimen yliopisto-opetuksen säädöspohjan. Maksuasetuksen vaikutuksia avoimen yliopisto-opetuksen kehittämiseen ja rahoitukseen on tarkasteltava osana kokonaisuutta, jonka muodostavat Yliopistolaki, yliopistojen rahoitusmalli ja ehdotettu maksuasetus perusteluineen.

Ehdotus tavoitteensa mukaisesti selkiyttää yliopistojen nykyisiä maksukäytänteitä. Avoimen yliopisto-opetuksen suunnittelun, toteuttamisen ja kehittämisen näkökulmasta asetusluonnos kuitenkin jättää monia avoimia kysymyksiä. Asetusluonnos perusteluineen ei kaikin osin tue opetusministeriön aikuiskoulutuspoliittisia linjauksia avoimen yliopisto-opetuksen osalta. Kun yliopistojen rahoitusmallissa laajuuskriteeriin sisällytetyt avoin yliopisto-opetus ja erilliset opinnot muodostavat erittelemättömän kokonaisuuden, avointa yliopistotoimintaa koskevan rahoituksen allokoinnin perusteet ovat jääneet epäselviksi. Nykyisen omakustannuslaskentamallin sijaan ehdotetun kiinteän opintopisteisiin sidotun maksuperusteen ja sen ehdotetun tason vaikutukset ovat erilaisia riippuen tarjottujen opintojen luonteesta ja niiden vaatimista palveluista. Asetusehdotus ei sisällä mainintoja siitä, mitä palveluja ko. maksun tulisi pitää sisällään. Asetuksen soveltaminen saattaisi vaarantaa avoimen yliopisto-opetuksen opintojärjestelmän toimivuuden ja alueellisen vaikuttavuuden kehittämisen.

Koska avoimen yliopisto-opetuksen kehittämiseksi on linjattu sekä haasteellisia määrällisiä tavoitteita että laadullisesti merkittäviä, osin uusia, sisällöllisiä ja opiskelijaprofiiliin liittyviä tavoitteita, olisi suotavaa, että asetusta vielä valmisteltaisiin esiinnousseiden ongelmakohtien selkiyttämiseksi. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että uuden yliopistolain toimeenpanon tuottamat laajat siirtymävaiheen uudistusprosessit, mm. strategiaprosessit, ovat yliopistoissa parasta aikaa meneillään ja toistaiseksi keskeneräisiä.

### **Avoimen yliopisto-opetuksen tavoitteet ja rahoitusjärjestelmä**

Uusi Yliopistolaki ja yliopistojen rahoitusmalli, jossa avoin yliopisto-opetus ja erilliset opinnot sisällytetään perusrahoituksen laajuuskriteereihin, kytkee avoimen yliopisto-opetuksen kiinteäksi osaksi yliopistojen toimintaa. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2007 - 2012 avoimen yliopisto-opetuksen opiskelijamäärätavoitteeksi on asetettu 95.000 opiskelijaa. Tulossopimuskaudella 2010- 2012 avoimen yliopisto- opetuksen ja erillisten opinto-oikeuksien rahoitusosuus vuosittain on 23 miljoonaa euroa, mikä sisältää rahoituksen lisäyksen nykyiseen sopimuskauteen verrattuna.

Yliopistojen rahoitusmallissa avoimen yliopisto-opetuksen ja erillisten opinto-oikeuksien rahoitusta käsitellään yhtenä kokonaisuutena. Erillisiin opinto-oikeuksiin sisältyvät myös opettajankoulutusopinnot, kun niitä suoritetaan erillisinä opintoina pätevyyden hankkimista varten. Ainoa ero asetuksen perustelutekstin mukaan näiden koulutusmuotojen välillä on opintojen järjestämistavassa. Kuitenkin erilliset opinnot toteutetaan pääasiassa tutkinto-opiskelijoille tarkoitetun normaalin opetuksen puitteissa eri tiedekunnissa, kun taas työn ohessa suoritettavien avoimen yliopisto-opintojen järjestäminen edellyttää tarjonnan ja talouden mittavaa etukäteissuunnittelua ja suunnitelmallista, etukäteen tapahtuvaa markkinointia.

Asetuksen perusteluista puuttuu voimassaolevan opetusministeriön asetuksen (737/2007) perusteluissa määritetty avoimen yliopisto-opetuksen tehtävä koulutuksellista tasa-arvoa edistämään luotuna avoimena opintojärjestelmänä. Asetuksen perusteluissa avoimen yliopiston toiminta on rajattu tutkintotavoitteisiin opintoihin. Tämä avoimen yliopisto-opetuksen perustehtävän määrittäminen on herättänyt hämmennystä suhteessa määrällisiin opiskelijatavoitteisiin ja se saattaa heikentää avoimen yliopisto-opetuksen merkitystä avoimena opintojärjestelmänä.

Yliopistojen rahoitusmallin soveltaminen ja rahoituksen kohdentaminen on yliopistojen päätettävissä yliopistojen autonomian puitteissa. Rahoitusmallissa avoimen yliopisto-opetuksen ja erillisten opinto-oikeuksien rahoitusta käsitellään erittelemättä niitä toisistaan. Rahoitusmallin soveltaminen yliopistoissa osuu Yliopistolain voimaantumisen tuottamaan siirtymävaiheeseen, jossa myös

yliopistojen oma talous on voimakkaassa muutoksessa. Avoimen yliopisto-opetuksen kehittäminen ja laadullisten ja määrällisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että avoimen yliopisto-opetuksen rahoitus turvataan siirtävävaiheessa.

Asetuksella säädeltävä maksullinen toiminta liittyy julkisoikeudellisen tehtävän hoitamiseen, mm. toimintaan jossa valtiolta osallistuu toiminnan rahoittamiseen, jollaista toimintaa avoin yliopisto-opetus on. Avoimen yliopisto-opetuksen ja erillisen opinto-oikeuden maksujen osalta ehdotetaan siirryttäväksi myönnetyn opinto-oikeuden opintopisteisiin perustuvaan euromääräiseen maksuun.

Asetuksen 2 §:n ensimmäisessä momentissa säädettäisiin avoimessa yliopisto-opetuksessa ja muutoin erillisinä suoritettavissa opinnoissa perittävistä maksuista. Näissä ajallisesti ja sisällöllisesti rajoitettu opinto-oikeus suorittaa yliopiston tutkintoihin kuuluvia opintoja myönnetään koulutukseen omaehtoisesti hakeutuville opiskelijoille. Opinto-oikeus rajautuu myönnettyyn arvosanaan tai opintokokonaisuuteen. Tutkintoihin kuuluvat opinnot ovat asianomaisen yliopiston koulutusvastuuseen kuuluvia, tutkintosäännössä ja tutkintovaatimuksissa määriteltyjä opintoja. Lisäksi koulutukseen osallistuvilla on oltava täysi varmuus opintojen luonteesta ja niiden suhteesta tutkintoihin.

Asetuksen perusteluissa esitetään myös, että opinto-oikeus avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävään koulutukseen myönnetään pohjakoulutuksesta riippumatta ja ilman tarveharkintaa, avoimen yliopisto-opetuksen koulutuksellista tasa-arvoa luovan luonteen mukaisesti.

Perustelutekstissä opinto-oikeudet rajataan yliopiston koulutusvastuun mukaisiin tutkinto-opintoihin. Se rajaa tarjonnasta mm. nykyisin mahdolliset, asianomaisten tiedekuntien hyväksymät monitieteiset opintokokonaisuudet, jotka eivät kuulu tutkinto-opetuksen vaatimukseen, mutta jotka voidaan perustutkintoon sisällyttää sivuaineopintoina. Rajaus on ristiriidassa yliopistokoulutuksen kehittämisen työelämä- ja tarvelähtöisyyden korostuksen kanssa. Se myös heikentää avoimen yliopisto-opetuksen luonnetta avoimena opintojärjestelmänä.

Tämä tulkinta avoimen yliopisto-opetuksen tehtävästä saattaa laskea avoimen yliopisto-opetuksen vetovoimaa ja toimintavolyymia, mikä on ristiriidassa Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman määrällisten tavoitteiden ja Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen johtoryhmän määrittämien tavoitteiden kanssa. Joustavuuden katoaminen tulee haittaamaan myös yhdeksi tavoitteeksi asetetun aliedustettujen ryhmien rekrytoimisen yliopisto-opintojen piiriin. Opintosuorituksia painottava opintojärjestelmä luo myös uusia kysymyksiä: Miten tulee suhtautua opiskelijaan, joka ilmoittautuu ja osallistuu opetukseen, mutta ei suorita kaikkia opinto-oikeuteensa kuuluvia opintopisteitä?

## **Maksujen määräytyminen**

Asetuksen 2 §:n ensimmäisessä momentissa maksu säädettäisiin omakustannusarvoa alempana koulutus- ja kulttuuripoliittisista syistä. Maksu säädettäisiin enintään 8 euron suuruiseksi myönnetyn opinto-oikeuden opintopistettä kohden. Yliopistot voivat siten myös alentaa opintopistekohtaista maksua.

Perusteeksi on valittu opintopistekohtainen kiinteä hinta, jonka toivotaan parantavan maksujen kohtuullisuutta, selkeyttä ja yhdenmukaisuutta. Nämä tavoitteet ovat ehdottoman tärkeitä, mutta niitä on tarkasteltava avoimen yliopisto-opetuksen perustehtävän toteutumisen kontekstissa.

Kiinteän maksun määrittäminen asetuksessa on ongelmallinen. Mahdollisuus maksun alentamiseen koulutuspoliittisten perusteiden ollessa käsillä on positiivista, mutta edellyttää kompensatiota muusta rahoituksesta. Kokonaisuutena maksun taso ei vastaa useiden yliopistojen aikaisempia omakustannuslaskelmia. Opiskelijoilta perityt maksujen omakustannushinnat vaihtelevat maksuun sisältyvien palvelujen tason mukaan. Monimuoto -opetuksen, virtuaaliopetuksen, taideyliopistojen tarjoamien opintojen ja eräiden muiden erityisjärjestelyjä vaativien opintojen, joiden opintokokonaisuuskohtaisia opiskelijamääriä ei voi kasvattaa, omakustannushintaan nähden maksutaso on liian matala. Myös opiskelijan kannalta tärkeät tukipinnot kuuluvat tähän kategoriaan.

Perustelutekstin maininta, että koulutukseen osallistuvilla on oltava täysi varmuus opintojen luonteesta ja niiden suhteesta tutkintoihin, herättää kysymyksen opintojen korvaavuuden selvittämis-

velvollisuudesta myös muun yliopiston vastaavan oppiaineen tutkintoihin, joka on oma lisätehtävänsä opintojen järjestäjälle. Yliopistojen palveluihin kuuluu myös neuvonta ja erilaisten todistusten tuottaminen mm. työvoimaviranomaisten käyttöön, joka tehtävä tulee kasvamaan mm. Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen johtoryhmän linjausten toteuttamisessa. Perustelutekstissä ei mainita, mitä palveluja ko. maksun tulisi kattaa. Ehdotuksessa ei ole myöskään mainintaa hintakaton voimassaoloajasta.