

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Viite: VN/35745/2023

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi opintoetuuslaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi

Arene kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle opintoetuuslaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi.

Arene kannattaa opintoetusjärjestelmän selkeyttämistä, opintolainan turvallisuutta parantavia muutoksia sekä perheellisten opiskelijoiden aseman vahvistamista. Uudistusta ei kuitenkaan tule tarkastella vain opiskelijan toimeentuloturvan näkökulmasta. Opintoetuudet ovat osa Suomen koulutus-, osaamis- ja työvoimapolitiikkaa. Ne vaikuttavat siihen, miten korkeakoulutukseen hakeudutaan, miten opinnot etenevät, kuinka moni valmistuu ja miten ammattikorkeakoulut voivat vastata työelämän osaajatarpeisiin.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta jatkovalmistelussa on varmistettava erityisesti kolme asiaa: opintolainahyvityksen vaikutukset ammattikorkeakoulu- ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin, tukiajan joustojen soveltuvuus työelämälähtöisiin opintoihin sekä opiskelijan valmistumista tukevien kannusteiden ja korkeakoulujen rahoitusmallin tavoitteiden yhteensovittaminen.

Lausunnon ydinkohdat:

- Arene kannattaa opintoetusjärjestelmän selkeyttämistä ja opintolainan turvallisuutta vahvistavia muutoksia. Etuuksien ehtojen tulee olla ennakoitavia, ymmärrettäviä ja hallinnollisesti toimivia.
- Opintoetusjärjestelmän tulee tukea koulutustason nostoa, tutkintojen suorittamista, jatkuvaa oppimista, työvoiman saatavuutta ja ammattikorkeakoulujen kykyä vastata alueiden osaajatarpeisiin.
- Opintolainahyvityksen 8 000 euron alarajan, 7 000 euron hyvityskaton ja suorittamisaikarajojen vaikutukset AMK- ja YAMK-tutkintoihin on arvioitava uudelleen ennen esityksen antamista.
- Korkeakouluopintojen tukiajassa ja harkinnanvaraisessa pidennyksessä tulee tunnistaa ammattikorkeakoulutuksen erityispiirteet kuten harjoittelu, monimuoto-opinnot, työn rinnalla opiskelu ja työelämälähtöiset opintopolut.
- Esitykseen tarvitaan erillinen ammattikorkeakoulu- ja YAMK-vaikutusarviointi. Nykyinen vaikutusarviointi ei anna riittävää tietopohjaa tutkintorakenteiden, alueellisen työvoimatarpeen, lainapainotteisuuden ja korkeakoulujen rahoitusmallin kannusteiden arviointiin.
- Ammattikorkeakoulujen vastuuta koulutustason nostosta, jatkuvasta oppimisesta ja osaajapulaan vastaamisesta ei tule kasvattaa ilman johdonmukaista vaikutusarviointia ja riittäviä toimintaedellytyksiä.

Tiivistelmä

Arene kannattaa opintoetuslain kokonaisuudistusta ja pitää sen keskeisiä tavoitteita perusteltuina. Lainsäädännön selkeyttäminen, opintolainan turvallisuuden vahvistaminen, korkoavustuksen kehittäminen, perheellisten opiskelijoiden aseman parantaminen sekä tukiajan harkinnanvaraisen pidentämisen joustavoittaminen tukevat opiskelijoiden toimeentuloa ja opintojen sujuvaa etenemistä. Uudistus tarjoaa mahdollisuuden rakentaa nykyistä johdonmukaisempi ja ennakoitavampi opintoetusjärjestelmä, joka vastaa paremmin muuttuvan koulutusjärjestelmän tarpeisiin.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta esitystä on kuitenkin tarpeen täydentää ennen hallituksen esityksen antamista. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että uudistuksen vaikutuksia arvioidaan kattavasti myös ammattikorkeakoulujen ja ylempien ammattikorkeakoulututkintojen näkökulmasta. Nykyinen vaikutusarviointi ei anna riittävää kuvaa siitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat tutkintojen suorittamiseen, jatkuvaan oppimiseen, työvoiman saatavuuteen tai korkeakoulujen toimintaedellytyksiin. Samalla opintolainahyvityksen alarajan, hyvityskaton ja suorittamisaikarajojen vaikutukset tulee arvioida uudelleen suhteessa ammattikorkeakoulujen tutkintorakenteisiin ja YAMK-tutkintojen erityispiirteisiin.

Lisäksi on tärkeää varmistaa, että opiskelijoiden valmistumista ohjaavat kannusteet ovat yhdenmukaisia korkeakoulujen rahoitusmallin tavoitteiden kanssa. Järjestelmän tulee tukea sekä opiskelijoiden opintojen etenemistä että korkeakoulujen mahdollisuuksia edistää tutkintojen suorittamista laadukkaasti ja tehokkaasti. Myös opintojen lainapainotteisuuden vaikutuksia on tarkasteltava nykyistä perusteellisemmin eri koulutusalojen ja alueiden näkökulmasta, jotta opintoetusjärjestelmä ei heikennä hakeutumista työvoiman saatavuuden kannalta keskeisille aloille.

Arenen näkemyksen mukaan opintoetuudet ovat olennainen osa Suomen koulutus-, osaamis- ja työvoimapolitiikkaa. Uudistuksen onnistumista tulee arvioida sen perusteella, kuinka hyvin se tukee koulutustason nostoa, tutkintojen suorittamista ja jatkuvaa oppimista sekä vahvistaa ammattikorkeakoulujen kykyä vastata työelämän muuttuviin osaajatarpeisiin kestävällä ja pitkäjänteisellä tavalla.

Opintoetuudet ovat osa koulutus- ja työvoimapolitiikkaa

Opintoetuslain uudistaminen on tarpeellista. Nykyinen sääntely on monimutkaistunut, ja selkeämpi järjestelmä tukee sekä opiskelijoiden päätöksentekoa että korkeakoulujen ohjaustyötä.

Uudistuksen koulutuspoliittinen merkitys on kuitenkin tätä laajempi. Opintoetuudet vaikuttavat korkeakoulutukseen hakeutumiseen, opintojen etenemiseen, tutkintojen suorittamiseen ja valmistuneiden työmarkkinoille siirtymiseen. Siksi esityksen tavoitteisiin tulee lisätä nimenomainen kytkentä koulutustason nostoon, jatkuvaan oppimiseen ja työvoiman saatavuuteen.

Kustannusneutraali lähtökohta ei saa kaventaa uudistuksen osaamispoliittista vaikuttavuutta. Jos opintoetusjärjestelmä samalla ohjaa tavoiteajassa valmistumiseen ja osaajapula-aloille hakeutumiseen, valmistelussa on arvioitava myös se, millaiset edellytykset järjestelmä antaa.

Tukiajan tulee sopia työelämlähtöiseen korkeakoulutukseen

Arene kannattaa korkeakouluopintojen harkinnanvaraisen tukiajan joustavoittamista. Tutkinnon loppuun saattaminen on sekä opiskelijan, korkeakoulun että yhteiskunnan etu. Jos tutkinto jää

loppuvaiheessa suorittamatta toimeentulon katkeamisen vuoksi, koulutukseen tehty julkinen investointi jää vajaaksi.

Ammattikorkeakouluopinnot sisältävät harjoitteluja, työelämäyhteistyötä, projektiopintoja ja monimuotoisia toteutuksia. Opintojen eteneminen voi riippua esimerkiksi harjoittelupaikkojen saatavuudesta, työelämäkumppaneiden aikatauluista tai opintojen toteutustavasta. Nämä tekijät eivät ole aina opiskelijan omassa määräysvallassa.

Tukiajan harkinnanvaraisen pidennyksen perusteluissa tulee tunnistaa työelämälähtöisiin opintoihin ja harjoitteluihin liittyvät rakenteelliset viivästyksset silloin, kun opiskelija on edistänyt opintojaan aktiivisesti. Lisäksi korkeakouluopintoihin käytettävissä olevien tukikuukausien kokonaismäärää on arvioitava jatkuvan oppimisen näkökulmasta. Nykyinen malli voi rajoittaa alanvaihtoa, YAMK-tutkinnon suorittamista ja työuran aikaista tutkintotasoista osaamisen päivittämistä.

Opintolainahyvityksen AMK- ja YAMK-vaikutukset on korjattava

Opintolainahyvitys on tärkeä valmistumiskannuste, ja sen tavoite on perusteltu. Esitetty malli ei kuitenkaan vielä riittävästi huomioi ammattikorkeakoulujen tutkintorakenteita eikä YAMK-tutkintojen roolia jatkuvassa oppimisessa.

Opintolainahyvityksen 8 000 euron alarajaa ei tule ottaa käyttöön esitetyssä muodossa ennen kuin sen vaikutukset YAMK-tutkintoihin ja työuran aikaiseen tutkintotasoiseen osaamisen päivittämiseen on arvioitu. YAMK-tutkinnot vahvistavat asiantuntijaosaamista, tukevat työelämän uudistumista ja tarjoavat väylän osaamisen syventämiseen työn ohessa. Niiden asemaa ei tule heikentää teknisellä alarajalla, joka ei tunnista tutkintojen laajuutta ja suorittamistapaa.

Myös 7 000 euron hyvityskaton vaikutukset eri tutkintorakenteisiin tulee arvioida uudelleen. Katto ei vaikuta samalla tavalla eri laajuisiin tutkintoihin, eri koulutusaloihin tai erilaisissa elämäntilanteissa oleviin opiskelijoihin.

Lisäksi opintolainahyvityksen suorittamisaikarajat on sovitettava yhteen korkeakoulujen rahoitusmallin kanssa. Opiskelijan ja korkeakoulun kannusteiden tulee ohjata samaan tavoitteeseen: opintojen sujuvaan etenemiseen ja tutkinnon suorittamiseen. Jos kannusteet kohdistuvat eri aikajänteisiin, järjestelmän ohjausvaikutus heikkenee.

Lainapainotteisuus on arvioitava alojen ja alueiden näkökulmasta

Arene kannattaa opintolainaan liittyviä takaisinmaksu- ja korkoriskejä lieventäviä muutoksia, kuten korkoavustuksen kehittämistä, korkoavustuksen maksamista suoraan luottolaitokselle sekä luottolaitosten velvollisuuksien täsmentämistä. Nämä voivat ehkäistä maksuvaikeuksien kärjistymistä ja tukea valmistuneiden siirtymää työmarkkinoille.

Samalla on tunnistettava, että opintolainasta on tullut monelle opiskelijalle välttämätön osa toimeentuloa. Lainapainotteisuuden vaikutukset eivät ole samoja kaikilla aloilla, kaikilla alueilla tai kaikissa elämäntilanteissa. Erityistä huomiota tarvitaan aloilla, joilla työvoimatarve on suuri mutta valmistuneiden tulotaso ei välttämättä vastaa kasvavaa velkaantumiseriskää.

Hallituksen esitykseen tulee lisätä alakohtainen arvio opintolainan käytön, valmistuneiden tulotason ja työvoimatarpeen suhteesta. Opintoetuusjärjestelmä ei saa heikentää hakeutumista yhteiskunnan kannalta kriittisille aloille.

Myös tuloerojen määräaikaisen jäädyttämisen vaikutukset tulee arvioida korkeakouluopiskelijoiden näkökulmasta. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden työssäkäynti on usein osa työelämään

kiinnittymistä ja oman alan osaamisen rakentumista. Tulorajojen jäädyttäminen ei saa heikentää tarkoituksenmukaista työn ja opiskelun yhteensovittamista.

Asumislisän alueellinen porrastus on perusteltu, mutta sen riittävyys korkeakoulukaupunkien asumiskustannuksiin nähden on varmistettava. Asumiskustannukset vaikuttavat opiskelupaikan vastaanottamiseen, opiskelun mahdollisuuksiin ja valmistuneiden alueelliseen kiinnittymiseen.

Toisen asteen siirtymät korkeakoulutukseen on turvattava

Uudistuksen vaikutuksia tulisi arvioitava koko koulutusjärjestelmän näkökulmasta. Koulutustason nostaminen, osaavan työvoiman saatavuuden vahvistaminen ja uuden korkeakoulutuksen vision tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisivät johdonmukaista tarkastelua siitä, miten koulutusjärjestelmän eri osat tukevat opiskelijoiden etenemistä koulutusasteelta toiselle.

Toisen asteen tukiajoilla, oppivelvollisen asumislisällä ja koulumatkatuella olisi merkitystä myös ammattikorkeakoulujen näkökulmasta, koska toinen aste muodostaa keskeisen väylän korkeakoulutukseen. Opiskelijoiden mahdollisuudet suorittaa toisen asteen opinnot loppuun vaikuttaisivat pitkällä aikavälillä siihen, kuinka moni hakeutuisi korkeakouluopintoihin ja etenisi tutkintotasoiseen jatkokoulutukseen.

Arene katsoo, että erityistä huomiota olisi kiinnitettävä ammatillisesta koulutuksesta ammattikorkeakouluihin siirtymiseen. Ammatillinen koulutus muodostaa merkittävän väylän korkeakoulutukseen ja koulutustason noston tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi, että siirtymät ovat sujuvia ja opiskelijoilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet jatkaa opintojaan korkeakoulutasolle. Mikäli toisen asteen opintojen keskeytyminen lisääntyisi, opintopolut pitkittyisivät tai alueelliset koulutusmahdollisuudet heikentyisivät, vaikutukset voisivat näkyä myöhemmin korkeakoulutukseen hakeutumisessa sekä osaavan työvoiman saatavuudessa.

Muutosten vaikutuksia olisi perusteltua seurata erityisesti jatko-opintokelpoisuuden, koulutuksen keskeyttämisen, alueellisten koulutuspolkujen sekä korkeakoulutukseen hakeutumisen näkökulmasta. Arvioinnissa olisi syytä tarkastella myös sitä, kohdistuisivatko vaikutukset eri tavoin lukio- ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoihin sekä erilaisissa elämäntilanteissa oleviin nuoriin.

Arene katsoo, että opintoetusjärjestelmän tulisi tukea koulutuspolun jatkuvuutta eikä muodostaa taloudellisia esteitä koulutusasteelta toiselle siirtymiselle. Koulutustason noston tavoitteet ja uuden korkeakoulutuksen vision mukainen korkeasti koulutettujen määrän kasvu edellyttäisivät, että opiskelijoilla olisi tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa toisen asteen tutkinto, hakeutua ammattikorkeakouluihin tai muihin korkeakouluihin sekä edetä opinnoissaan riippumatta asuinpaikasta tai sosioekonomisesta taustasta.

Arene katsoo, että uudistuksen vaikutuksia olisi seurattava myös pidemmällä aikavälillä osana korkeakoulutukseen hakeutumisen, opiskelijavalintojen, koulutusasteiden välisten siirtymien sekä korkeakoulutettujen määrän kehitystä. Erityisesti ammatillisesta koulutuksesta ammattikorkeakouluihin johtavien koulutuspolkujen toimivuus olisi keskeinen tekijä koulutustason noston tavoitteiden toteutumisessa.

Vaikutusarviointi on täydennettävä AMK- ja YAMK-näkökulmalla

Nykyinen vaikutusarviointi ei anna riittävää tietopohjaa siitä, miten esitys vaikuttaa ammattikorkeakoulutukseen, YAMK-tutkintoihin, tutkintojen läpäisyyn, alakohtaiseen työvoimatarpeeseen ja korkeakoulujen rahoitusmallin kannusteisiin.

Hallituksen esitykseen tulee lisätä erillinen alaluku vaikutuksista ammattikorkeakouluihin ja ammattikorkeakouluopiskelijoihin. Arvioinnissa on tarkasteltava vähintään:

1. AMK- ja YAMK-tutkintojen suorittamista ja eri tutkintorakenteita,
2. koulutustason nostoa, työvoiman saatavuutta ja osaajapula-aloja,
3. lainapainotteisuuden ja opintolainahyvityksen alakohtaisia ja alueellisia vaikutuksia,
4. opintolainahyvityksen suorittamisaikarajojen suhdetta korkeakoulujen rahoitusmalliin.

Ilman näitä täydennyksiä esitys ei anna riittävää päätöksenteon tietopohjaa ammattikorkeakoulutuksen, osaajatarpeisiin vastaamisen ja koulutustason noston näkökulmasta.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Jari Multisilta

puheenjohtaja

Anna Välimaa

va. toiminnanjohtaja