

Sivistysvaliokunnalle

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta
(HE 77/2015 vp)**

Hallituksen esityksen mukaan yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin säännökset Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävistä lukuvuosimaksuista alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtava koulutus on maksutonta sekä suomalaisille että ulkomaalaisille opiskelijoille.

Esityksen tavoitteena on parantaa ja monipuolistaa suomalaisten korkeakoulujen mahdollisuuksia *koulutusviennin*. Esitys poistaa yhden merkittävän koulutusviennin esteen, sillä kansainvälinen koulutusliiketoiminta perustuu usein tutkintoon johtavan koulutuksen myyntiin opiskelijoille. Suomalaisten korkeakoulujen tulee voida hyödyntää myös taloudellisesti omaa osaamistaan kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla. Hallituksen tavoitteena on myös koulutusviennin volyymin nostaminen. Tekesin selvityksen mukaan koulutusviennin arvo oli 268 miljoonaa euroa vuonna 2014. Hallituksen tavoitteena on nostaa volyymi 350 miljoonaan euroon vuoteen 2018 mennessä.

Esityksen tavoitteena on myös laajentaa *korkeakoulujen rahoituspohjaa*. Opiskelijoilta perittävillä lukuvuosimaksuilla ei olisi vaikutusta korkeakoulujen perusrahoituksen kokonaismäärään. Maksuista kertyvät tuotot jäisivät korkeakoulujen käyttöön lisärahoituksena koulutuksen laadun ja tukipalvelujen kehittämiseen.

Lukuvuosimaksun suuruudeksi ehdotetaan vähintään 1 500 euroa lukuvuodessa. Korkeakoulut päättäisivät maksun perimiseen liittyvistä järjestelyistä. Korkeakoulut voisivat määritellä lukuvuosimaksujen suuruuden sellaiseksi, että ne tukevat kansainvälistymiseen liittyviä korkeakoulujen strategioita. Koska lukuvuosimaksuille ei säädettäisi ylärajaa, korkeakoulut voisivat reagoida nopeasti ja joustavasti kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin, huomioda eri alojen erilaiset kustannukset ja erityispiirteet sekä hyödyntää tiettyihin aloihin ja ohjelmiin kohdistuvaa kysyntää. Alarajasta säätäminen on tarpeen tasapuolisen kilpailutilanteen varmistamiseksi. Suomalaisten korkeakoulujen keskinäisen kilpailutilanteen kannalta olisi haitallista, jos tarjolla on samanaikaisesti sekä opiskelijalle maksullista että maksutonta tai nimellisesti maksullista koulutusta. Alun perin maksullisissa ohjelmissa opintonsa aloittaneet opiskelijat voisivat myös hakeutua opintojen kestäessä maksullisista ohjelmista toisen korkeakoulun maksuttomiin ohjelmiin. On ilmeinen riski, että hallituksen tavoitteita koulutusviennin volyymin kasvattamiseksi ei saavutettaisi, jos maksujen periminen olisi korkeakouluille vapaaehtoista. Lukuvuosimaksujen käyttöönotto korostaa koulutuksen laadun merkitystä kilpailutekijänä.

Maksullisen ja maksuttoman koulutuksen yhtäaikaisesta tarjoamisesta saatiin kokemuksia myös *korkeakoulujen lukukausimaksukokeilussa vuosina 2010–2014*. Korkeakoulujen lukukausimaksukokeilulla haluttiin selvittää, mitä vaikutuksia maksullisiin koulutusohjelmiin siirtymisestä olisi korkeakoulujen kansainvälistymiselle, suomalaisen korkeakoulutuksen vetovoimalle ja vieraskielisen koulutuksen laadulle. Lukukausimaksukokeilun arvioinnista ja seurannasta vastasi työryhmä, jossa oli korkeakoulujen ja opiskelijajärjestöjen edustus.

Lukukausimaksukokeilu ei täyttänyt sille asetettuja odotuksia kokeiluun osallistuvien korkeakoulujen ja ohjelmien vähäisyyden takia. Merkittävänä osallistumisen esteenä korkeakoulut pitivät kokeilun lyhyttä

kestoja ja määräaikaaisuutta. Vapaaehtoisuus maksujen perimisessä ei myöskään kannustanut osallistumaan kokeiluun, sillä maksuja perivät ohjelmat olisivat olleet haasteellisessa kilpailutilanteessa samalle kohderyhmälle tarjottavan maksuttoman koulutuksen kanssa. Ammattikorkeakoulujen osalta kokeilun kohdistuminen ainoastaan toisen syklin tutkinto-ohjelmiin teki kokeiluun osallistumisen epätarkoituksenmukaiseksi, sillä lähes kaikki ammattikorkeakoulujen ulkomaalaiset opiskelijat opiskelevat perustutkinto-ohjelmissa. Suhtautuminen maksullisuuteen oli joillekin korkeakouluille myös periaatteellinen kysymys, mikä rajoitti osallistumista kokeiluun ja aiheutti kitkaa osallistuvien korkeakoulujen sisällä. Arviointi- ja seurantaryhmän johtopäätös kokeilusta oli, että siihen osallistui liian vähän korkeakouluja ja ohjelmia, jotta kokeilun perusteella voitaisiin tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä maksullisuuden vaikutuksista. Tästä huolimatta kokeilusta saatiin monia arvokkaita kokemuksia ja havaintoja, joiden pohjalta on mahdollista kehittää korkeakoulujen kansainvälistymistä, tukipalveluita ja markkinointia. Kokemuksia on hyödynnetty myös tämän esityksen valmistelussa.

Esityksen mukaan lukuvuosimaksuja perittäisiin *vain vieraskielisessä koulutuksessa opiskelevilta*. Näin ollen suomen- tai ruotsinkielisessä koulutuksessa opiskelevilta ei perittäisi lukuvuosimaksuja kansalaisuudesta riippumatta. Tällä voidaan tukea kotimaisilla kielillä tapahtuvaa opiskelua suomalaisissa korkeakouluissa. Hyvä suomen tai ruotsin kielen taito edesauttaa ulkomaalaisten opiskelijoiden sijoittumista Suomen työmarkkinoille valmistumisen jälkeen.

Lukuvuosimaksuja perittäisiin ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa sekä yliopistojen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa. Lukuvuosimaksuja *ei perittäisi yliopistojen tieteellisessä ja taiteellisessa jatkokoulutuksessa*, joka poikkeaa luonteeltaan merkittävästi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavasta koulutuksesta. Jatkokoulutuksessa kurssien, luento-opetuksen ja tenttien osuus on melko vähäistä ja koulutuksen pääpaino on opinnäytteeseen johtavassa tutkimuksessa tai taiteellisessa toiminnassa. Lisäksi jatko-opiskelijat ovat usein palvelussuhteessa joko yliopistoon tai muuhun työnantajaan taikka saavat palkkaan verrattavissa olevaa rahoitusta muilta tutkimusta rahoittavilta tahoilta (kuten apurahoja säätiöiltä) ja maksavat palkastaan tai apurahastaan veroja.

Esityksen mukaan korkeakouluilla tulisi olla *apurahajärjestelmä*, jolla tuetaan maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden opiskelua. Korkeakoulut voisivat itse päättää maksujen perimiseen liittyvistä käytännöistä ja luoda järjestelmästä sellaisen, joka tukee parhaalla mahdollisella tavalla korkeakoulun rekrytointipolitiikkaa ja markkinointia. Korkeakoulut voisivat halutessaan sopia myös korkeakoulujen yhteisen apurahajärjestelmän kehittämisestä.

Esityksen mukaan korkeakouluilla olisi jatkossakin mahdollisuus järjestää opiskelijaryhmille tutkintoon johtavaa *tilauskoulutusta*, josta korkeakoulut perisivät koulutuksen tilaajalta vähintään koulutuksesta aiheutuvat kustannukset kattavan maksun yksittäisiltä opiskelijoilta perittävien lukuvuosimaksujen sijaan. Tilauskoulutusta on mahdollista järjestää muuta tutkintokoulutusta joustavammin ottaen huomioon koulutuksen rakenteeseen ja sisältöön sekä koulutuksen aikataulutukseen liittyvät tilaajan erityistarpeet. Tilauskoulutuksen toteuttamismahdollisuuksien parantamiseksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain tilauskoulutusta koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että koulutuksen tilaaja voisi periä tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja. Suomalainen korkeakoulu ei edelleenkään perisi tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta maksuja, vaan koulutuksen rahoittaisi kokonaisuudessaan koulutuksen tilaaja. Korkeakoulujen näkökulmasta tilauskoulutuksen toteuttaminen yksinkertaistuisi, kun niiden ei tarvitsisi vastata siitä, ettei tilaaja peri koulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta maksuja.

Lukuvuosimaksuja tai erilaisia hakija- tai rekisteröintimaksuja on käytössä useimmissa OECD-maissa. Lisäksi erilaiset hakija- ja rekisteröintimaksut ovat käytössä useissa eri Euroopan maissa. Maksujen suuruus vaihtelee muutamista sadoista euroista kymmeniin tuhansiin euroihin lukuvuodessa. Pohjoismaista *Tanska* otti käyttöön maksut EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille vuonna 2006 ja *Ruotsi* vuonna 2011. Ruotsissa maksujen suuruus vaihtelee koulutuksittain ja niiden tulee määräytyä koulutusten kustannusten mukaan. Yleisimmin lukukausimaksut ovat 8 500—15 000 euroa vuodessa. Tanskassa lukuvuosimaksujen suuruus vaihtelee 6 000—16 000 euron välillä. *Norjassa ja Islannissa* ei peritä julkisesti rahoitetussa koulutuksessa lukukausimaksuja. Ruotsissa ja Tanskassa EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien

hakijoiden määrä laski maksujen käyttöönoton jälkeen voimakkaasti, mutta on sen jälkeen hitaasti kasvanut. EU/ETA-alueelta tulevien uusien opiskelijoiden määrä ja osuus kaikista ulkomaalaisista opiskelijoista samoin kuin vaihto-ohjelmien kautta liikkuvien opiskelijoiden määrä kuitenkin lisääntyi, joten uusien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä pieneni noin kolmanneksella ja on jälleen kasvamassa.

Korkeakoulujen kansainvälistymisstrategiassa 2009–2015 tavoitteeksi on asetettu aidosti kansainvälisen korkeakouluuyhteisön luominen suomalaisiin korkeakouluihin muun muassa lisäämällä ulkomaalaisten opettajien, tutkijoiden ja tutkinto-opiskelijoiden määrää. Tavoitteeksi asetettiin, että vuonna 2015 suomalaisissa korkeakouluissa opiskelisi 20 000 ulkomaalaista tutkinto-opiskelijaa. Tämä tavoite on käytännössä saavutettu. Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä on yli kolminkertaistunut 2000-luvun aikana. Suomalaisissa ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa opiskelee tällä hetkellä noin 20 000 ulkomaalaista tutkinto-opiskelijaa, joka on noin 6,7 % kaikista korkeakoulujen tutkinto-opiskelijoista. Ulkomaalaisista tutkinto-opiskelijoista lähes 80 % (15 330) on kotoisin EU/ETA-maiden ulkopuolelta.

Kansainvälisten opiskelijoiden määrän kasvattaminen nykyisestä edellyttää korkeakoulutuksen rahoituspohjan laajentamista, sillä suomalaisten korkeakoulujen ei ole mahdollista nykyisten voimavarojen puitteissa merkittävästi kasvattaa ulkomaisten opiskelijoiden määrää. Suomen ei ole mahdollista kattaa kehittyvien maiden tai nousevien talouksien koulutuskysyntää kasvattamalla jatkuvasti opiskelijalle maksuttoman koulutuksen volyymiä samaan aikaan kuin koulutuksen julkiseen rahoitukseen kohdistetaan merkittäviä leikkauksia.

Pohjoismaisten kokemusten perusteella voidaan arvioida, että lukuvuosimaksujen käyttöönotto vähentää suomalaisiin korkeakouluihin hakevien ja niissä aloittavien EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää, ainakin ensimmäisten vuosien aikana. Samalla EU/ETA-alueelta tulevien opiskelijoiden suhteellinen osuus kaikista ulkomaalaisista opiskelijoista voi kasvaa. Maksullisuuden vaikutus ulkomaalaisten opiskelijoiden määrään riippuu pitkälti perittävien lukuvuosimaksujen suuruudesta, korkeakoulujen markkinointitoimista sekä apurahajärjestelmistä. Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän vähenemisellä voisi olla kielteisiä vaikutuksia erityisesti niiden korkeakoulujen kansainvälistymiselle, joihin on aiemmin hakeutunut paljon EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia nimenomaan maksuttomasta koulutuksesta kiinnostuneita opiskelijoita. Lukuvuosimaksujen käyttöönotto korostaa koulutuksen laadun merkitystä korkeakoulun vetovoimatekijänä. Lisäksi korkeakoulut voisivat lukuvuosimaksujen suuruuden ja markkinointitoimien avulla vaikuttaa ulkomaisten opiskelijoiden määrään.

Lukuvuosimaksujen kokonaiskertymä riippuu globaalin koulutuskysynnän ja Suomeen tulevien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän kehityksen lisäksi korkeakoulujen perimien lukuvuosimaksujen suuruudesta ja opiskeluajoista. Korkeakoulujen saamia tuottoja vähentävät korkeakoulujen myöntämät apurahat sekä apurahaohjelmista sekä muusta hallinnollisesta työstä kuten maksujen perimisestä aiheutuvat kulut.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Lukuvuosimaksuja koskevia säännöksiä sovellettaisiin korkeakouluja velvoittavina vasta 1 päivänä elokuuta 2017 tai sen jälkeen opintonsa aloittaviin opiskelijoihin, jotta korkeakouluilla olisi riittävästi aikaa apurahajärjestelmien ja lukuvuosimaksujen perimiseen liittyvien muiden käytäntöjen sekä markkinointiin ja rekrytointikäytäntöjen kehittämiseen. Korkeakoulujen tulee voida tiedottaa lukuvuosimaksuista hakijoille hyvissä ajoin ennen hakuajan päättymistä, jotta korkeakoulut tavoittavat ne hakijat, jotka ovat valmiita ottamaan maksullisen opiskelupaikan vastaan.

Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä *hakemuksen käsittelymaksusta* on tarkoitus luopua haettaessa syksyllä 2017 alkavaan koulutukseen. Tästä tullaan antamaan erillinen hallituksen esitys. Tarkoituksena on lisäksi myöhemmin kehittää *kannusteita lukukausimaksuja maksaneiden opiskelijoiden jäämiseksi Suomeen*. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa lukuvuosimaksujen käyttöönoton vaikutuksia ja maksuista korkeakouluille kertyviä tuottoja sekä arvioi lainsäädännön toimivuutta koulutusviennin edistämisen näkökulmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa tarkoitusta varten *seuranta- ja arviointiryhmän*.

Lukuvuosimaksuja ja tilauskoulutusta koskevien säännösten lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottaviksi *koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa* koskevat yliopistolain ja ammattikorkeakoululain

säännökset. Tarkoituksena on, että jatkossa koulutuksen mitoitusta ohjaavat linjaukset käsiteltäisiin tarvittaessa osaamisen ja koulutuksen ministerityöryhmässä ja tarvittaessa sisällytettäisiin valtioneuvoston kehyspäätökseen. Ehdotus perustuu valtion ohjausjärjestelmän kehittämistä koskevan hankkeen (OHRA) esitykseen hallituksen toimentasuunnitelmasta erillisten valtioneuvoston strategiatyyppisten ohjausasiakirjojen vähentämisestä kuluvalle hallituskaudella.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi yliopistolain *oikaisumenettelyä* koskevaa 82 §:ää, jota on muutettu laajan hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten uudistamishankkeen yhteydessä 1.1.2016 voimaan tulevalla lailla (laki yliopistolain muuttamisesta 960/2015; HE 230/2014). Säännöksen mukaisia oikaisupyynnölle asetettuja määräaikoja ehdotetaan yhdenmukaistettaviksi siten, että myös pykälän 4 momentissa tarkoitettuun oikaisupyynnön johdosta tehtyyn päätökseen saisi vaatia oikaisua 14 päivän kuluessa siten kuin hallintolaissa säädetään.