

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n muuttamisesta (HE 36/2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Laura Hansén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opintopalvelujohtaja Kati Kettunen, Helsingin yliopisto
- akateeminen rehtori Jaakko Puhakka, Itä-Suomen yliopisto
- opetusneuvos Ritva Sammalkivi, Opetushallitus
- suunnittelupäällikkö Markku Sutinen, Turun yliopisto
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistot UNIFI ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain opetuksen maksuttomuutta koskevia säännöksiä siten, että hakemuksen käsittelymaksua ei perittäisi enää otettaessa opiskelijoita 1 päivänä elokuuta 2017 tai sen jälkeen alkavaan koulutukseen.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain opetuksen maksuttomuutta koskevia säännöksiä siten, että hakemuksen käsittelymaksua ei perittäisi enää otettaessa opiskelijoita 1 päivänä elokuuta 2017 tai sen jälkeen alkavaan koulutukseen. Korkeakoulujen ensimmäiset haut, joissa maksua ei enää perittäisi, käynnistyvät loka-marraskuussa 2016.

Hakemuksen käsittelymaksusta luopumista koskevan hallituksen esityksen antamisesta on sovittu hallituksen osaamisen ja koulutuksen ministerityöryhmässä syksyllä 2015 sen käsitellessä EU/ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta perittäviä lukuvuosimaksuja koskevaa hallituksen esitystä (HE 77/2015 vp). Hakemuksen käsittelymaksusta luopumisen tarkoituksena on yksinkertaistaa EU/ETA-alueen ulkopuolisiin opiskelijoihin kohdistuvien maksujen kokonaisuutta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Sivistysvaliokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Käsittelymaksu ja lukukausimaksu

Yliopistossa suoritettavaan korkeakoulututkintoon, ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia, jollei yliopistolaissa tai ammattikorkeakoululaissa toisin säädetä. Osana rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa lisättiin yliopistolain 8 §:ään ja ammattikorkeakoululain 12 §:ään säännökset hakemuksen käsittelymaksusta, jota perittiin ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita syksyllä 2016 alkavaan koulutukseen. Opetushallitus perii käsittelymaksun muun kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Sveitsin koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen perusteella muuta kuin jatkotutkintoa opiskelemaan hakevilta. Maksun suorittaminen on hakemuksen käsittelemisen edellytys.

Yliopistolain 10 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 a §:n mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat vuodesta 2016 alkaen periä lukuvuosimaksuja EU/ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon, ammattikorkeakoulututkintoon taikka ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa. Lukuvuosimaksuja koskevia säännöksiä sovelletaan korkeakouluja velvoittavina 1.8.2017 tai sen jälkeen opintonsa aloittaviin opiskelijoihin. Lukuvuosimaksun määrä on vähintään 1 500 euroa lukuvuodessa. Korkeakoulut määrittelevät lukuvuosimaksun suuruuden, ja se voi vaihdella korkeakoulujen välillä ja korkeakoulujen eri koulutuksissa. Korkeakouluilla on oltava apurahajärjestelmä, jolla tuetaan maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden opiskelua.

Valiokunta toteaa, että muualla Euroopassa on hyvin erilaisia käytäntöjä liittyen lukukausimaksuihin ja erilaisiin hakemusmaksuihin. Ruotsissa peritään sekä lukukausimaksuja että hakijamaksuja. Tanskassa ei ole lainsäädäntöön perustuvaa yhtenäistä hakemusmaksua, mutta korkeakoulut voivat itse päättää maksun perimisestä ja sen suuruudesta. Maksu kuitataan lukuvuosi-

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2016 vp

maksusta, jos hakija tulee valituksi. Norjassa peritään vain ilmoittautumismaksuja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lukuvuosimaksujen käyttöönotto sinänsä ei edellytä hakemuksen käsittelymaksusta luopumista. Kyse on kansallisesta ratkaisusta sen suhteen, minkälaisia maksuja EU/ETA-alueen ulkopuolelta suomalaisiin korkeakouluihin hakevilta ja niissä opiskelevilta halutaan periä.

Maksukertymän käyttö

Hakemuksen käsittelymaksun käyttöönotto on edellyttänyt investointeja korkeakoulujen haku- ja valintajärjestelmän kehittämiseen. Opetushallituksen arvion mukaan järjestelmän kehityskustannukset ovat olleet yhteensä noin 450 000 euroa. Osa korkeakouluista on lisäksi kehittänyt omia tietojärjestelmiään toimimaan yhteen maksujen perimistoinnallisuuden kanssa. Hakemuksen käsittelymaksua koskevan toiminnallisuuden purkaminen Opintopolku-palvelusta aiheuttaa noin 25 000 euron kustannukset.

Opetushallitus käyttää maksuista kertyneitä tuloja maksamispalvelun toteuttamiskustannusten kattamiseen. Osa tuotoista on ollut myöhemmin tarkoitus ohjata korkeakoulujen keskitettyjen palvelujen, kuten todistusten tarkistamiseen liittyvän hallinnoinnin ja hakijaneuvonnan, kehittämiseen. Hakemuksen käsittelymaksujen kokonaiskertymä vuonna 2016 on arviolta noin 1 050 000 euroa, josta palvelun käyttöönottoon ja ylläpitoon kuluu noin 205 000 euroa. Hakupalveluiden kehittämiseen jää siten lähes 850 000 euroa mutta vain kertaluonteisena rahoituksena.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lukuvuosimaksut ohjautuvat suoraan asianomaiselle korkeakoululle, joten niillä ei kateta osittainkaan Opetushallituksen erityisiä kustannuksia hakupalveluiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Maksujen poiston arvioidut vaikutukset

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hakemuksen käsittelymaksu kohdistuu pääsääntöisesti EU/ETA-alueen ulkopuolisiin hakijoihin, eli niihin hakijoihin, jotka tultuaan valituiksi joutuvat suorittamaan myös lukuvuosimaksun. Uudistus poistaisi maksujen päällekkäisyyden, yksinkertaistaisi hakumenettelyä hakijan kannalta ja vähentäisi hakemiseen liittyvää byrokratiaa ja Opetushallituksen tehtäviä.

Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan, että korkeakoulujen lukuvuosimaksujen suuruus liikkuu tuhansissa euroissa. Sadan euron suuruisen hakemuksen käsittelymaksun poistamisella ei arvioida olevan lukuvuosimaksujen käyttöönoton jälkeen itsenäistä vaikutusta hakijamääriin. Perusteluissa kuitenkin myönnetään, että hakemuksen käsittelymaksusta luopuminen voi mahdollisesti lisätä turhien tai kokeilumielessä tehtävien hakemusten määrää.

Valiokunnan saamissa eräissä asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että hakemuksen käsittelymaksu säilytettäisiin vielä toistaiseksi ja mahdollinen päätös maksusta luopumisesta tehtäisiin vasta pidemmän aikavälin seurannan jälkeen. Tätä perustellaan ensinnäkin sillä, että hakemuksen käsittelymaksu ei ole vaikuttanut merkittävästi hakemusten määrään ja että hakemusten laatu on parantunut ja hakukelpoisten hakijoiden määrä kasvanut. Hakemuksen käsittelymaksun nähdään hillitsevän väärin perustein, eli muussa kuin opiskelutarkoituksessa tehtyä opiskelupaikan

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2016 vp

hakua. Lukuvuosimaksujen ei sen sijaan nähdä toimivan esteenä väärin perustein hakeutumiselle, koska korkeakoulujen apurahaohjelmat toisaalta lisäävät hakeutumishalukkuutta.

Lausunnoissa on korostettu, että hakemuksen käsittelymaksulla ja lukuvuosimaksulla on eri käyttötarkoitus ja että ne näin ollen eivät ole toisiaan poissulkevia. Maksujen perimistä on lausunnoissa pidetty välttämättömänä hakemusten liitteiden sähköisen toimittamisen ja käsittelyn mahdollistamisen sekä todistusten oikeellisuus- ja kelpoisuustarkistukseen liittyvän hallinnoinnin tukemisen kannalta. Lausunnoissa onkin esitetty erilaisia merkittäviä toiminnallisuuksia, jotka olisivat toteutettavissa hakemuksen käsittelymaksun tuotoilla ja jotka liittyvät ulkomaisten todistusten tarkastamisprosessin yhdenmukaistamiseen ja selkiyttämiseen, ulkomaisten hakijoiden tunnistautumISRatkaisuihin, Opetushallituksen ja Maahanmuuttoviraston välisiin tiedonsiirtoihin sekä koulutustiedotukseen ja markkinointiin. Valiokunnalle on korostettu, että korkeakoulujen haku- ja valintapalvelujen kehittämiseen ei ole varattu muuta rahoitusta kuin hakemuksen käsittelymaksun tuotot.

Valiokunnan johtopäätös

Sivistysvaliokunta toteaa, että hakemusten käsittelymaksujen tyyppisiltä ratkaisuilta, jotka edellyttävät monelta eri taholta uusien järjestelmien kehittämistä, tulisi lähtökohtaisesti voida vaatia suurempaa pysyvyyttä. Lisäksi käsittelymaksujen todellisia vaikutuksia on vaikea arvioida näin lyhyen aikavälin kokemusten perusteella. Käsittelymaksuja koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (SiVM 22/2014 vp — HE 244/2014 vp, HE 308/2014 vp) sivistysvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia erityisesti hakijamääriin, hakijoiden keskimääräiseen koulutus- ja osaamistasoon ja yliopistojen kansainvälistymiseen seurataan pitkällä aikavälillä. Valiokunta on lausunnossaan myös todennut tarpeen selvittää keskitetyn maksujärjestelmän toimivuus ja kustannukset suhteessa tavoiteltuun kokonaishyötyyn.

Sivistysvaliokunta kannattaa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen hyväksymistä, sillä haki-
jan kannalta se yksinkertaistaa hakuprosessia ja vähentää yhden turhan kuluerän. Valiokunta pitää perusteltuna sitä oletusta, että lukuvuosimaksujen käyttöönotto tulee vähentämään hakijoiden määrää ja vaikuttamaan osaltaan siihen, että hakijoiksi valikoituu entistä motivoituneempia hakijoita.

Sivistysvaliokunta korostaa Opetushallituksen työn merkitystä korkeakoulujen hakuprosessien kehittämiseksi ja hakemusten oikeellisuuden arviointityölle. Käsittelymaksujen poistuminen merkitsee tältä osin vakavaa heikennystä Opetushallituksen rahoitukselle.

Valiokunta edellyttää, että hakemusten käsittelymaksujen poistamisen ja lukuvuosimaksujen käyttöönoton vaikutuksia korkeakoulujen hakijamääriin, hakijoiden keskimääräiseen koulutus- ja osaamistasoon ja korkeakoulujen kansainvälistymiseen seurataan ja arvioidaan huolella. Hakemusten käsittelymaksujen poistumisen vuoksi Opetushallitukselle on turvattava riittävä lisärahoitus korkeakoulujen haku- ja valintapalvelujen kehittämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle viimeistään syksyllä 2018. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunnan mietintö SiVM 4/2016 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 36/2016 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hakemusten käsittelymaksujen poistamisen ja lukuvuosimaksujen käyttöönoton vaikutuksia korkeakoulujen hakijamääriin, hakijoiden keskimääräiseen koulutus- ja osaamistasoon ja korkeakoulujen kansainvälistymiseen seurataan ja arvioidaan huolella. Hakemusten käsittelymaksujen poistumisen vuoksi opetushallitukselle on turvattava riittävä lisärahoitus korkeakoulujen haku- ja valintapalvelujen kehittämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle viimeistään syksyllä 2018.

Helsingissä 3.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine