



Korkeakoulupolitiikka: avoin korkeakoulutus, kansainväliset opiskelijat ja aloituspaikat

Hallitusneuvotteluiden Osaava Suomi -reformipöytä on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä vastauksia erinäisiin korkeakouluja koskeviin kysymyksiin.

1. Avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksut

1.1. Onko arviota, mitä vaikutuksia on avoimen korkeakoulun opiskelijoiden määrään? Vähentääkö aloittavia opiskelijoita, jos maksuja korotetaan?

Lähtökohtaisesti enimmäismaksujen nostaminen vähentää avoimen korkeakoulutuksen kysyntää, mutta toisaalta parantaa tarjontaa, koska korkeakoulut ovat valmiita tarjoamaan enemmän kursseja korkeammilla hinnoilla. Jos avoimen korkeakoulutuksen ensisijainen rajoite on puutteellinen tarjonta, eikä puutteellinen kysyntä, enimmäismaksujen nostamisen voidaan arvioida nostavan opiskelijamääriä. Eli jos nyt avoimeen on enemmän tulijoita kuin on paikkoja, hintojen nostaminen tuottaa lisää tarjontaa ja sitä kautta opiskelijamäärät kasvavat.

Avoimen korkeakoulutuksen maksuja korotettiin viimeksi vuonna 2015. Avoimessa korkeakoulussa suoritettujen opintopisteiden määrä ei tämän muutoksen yhteydessä ainakaan vähentynyt (AMK-sektorilla suoritusmäärät olivat kasvussa ennen uudistusta ja jatkoivat kasvuaan uudistuksen jälkeenkin).

1.2. Voidaanko avoimen korkeakouluopiskelun väylää vahvistaa ja millä keinoin?

Avoimen korkeakouluopetuksen ainoa tehtävä ei ole toimia opiskelijavalinnan menettelynä. Sitä käytetään laajasti niin ammatillisen osaamisen kuin yleisen sivistystason lisäämiseen. Reitti avoimesta korkeakouluopetuksesta tutkinto-opiskelijaksi on laajentunut vasta aivan viime vuosina ja se on hyvä lisä opiskelijavalintamenettelyihin. Jos todistusvalinnassa eivät arvosanat riitä, eikä syystä tai toisesta onnistu pääsykokeissa, voi tämä reitti olla hyvä tapa osoittaa kykynsä ja valmiutensa opintoihin, samoin kuin motivaationsa. Tähän liittyy kuitenkin myös ongelmia menettelyjen selkeyden ja niistä viestinnän sekä opiskelijoiden toimeentulon kannalta.

Avoimen korkeakoulutuksen opintojen kautta tutkinto-opiskelijaksi valituilta on yleensä edellytetty 30-60 opintopisteen opintokokonaisuuden suorittamista täysipäiväisenä opiskeluna. Haku avoimen opintojen perusteella korkeakouluun perustuu yleensä opintojen määrään sekä opintomenestykseen, joiden tarkemmat kriteerit määritellään kunkin tutkintokoulutuksen valintaperusteissa. Valtakunnallisesti yhtenäisiä käytäntöjä ei ole.

Väylä- tai polkuopinnot eivät oikeuta opintotukeen, joten opiskelijan on kyettävä turvaamaan toimeentulonsa opiskelun aikana. Opiskelijat saattavat opiskella suurelta osin tutkinto-opiskelijoiden kanssa yhdessä. Avoimen opintojen kautta tutkinto-opiskelijaksi tähtäävät henkilöt maksavat opinnoista avoimen korkeakouluopetuksen maksuasetuksen mukaisesti enintään 15 euroa opintopisteeltä (30-60 opintopisteen opintokokonaisuuksissa yhteensä noin 450-900 euroa).

Joulukuussa 2022 julkistetussa kansallisessa korkeakoulujen jatkuvan oppimisen strategiassa linjataan seuraavasti: *Käynnistetään valmistelu korkeakoulujen yhteisistä linjauksista, joissa tarkasteluun otetaan avoimen korkeakouluopetuksen käyttö opiskelijavalinnassa kokonaisuudessaan, mukaan lukien opintojen kesto, karsintakriteerit, maksut ja viestintä sekä mahdollisesti tarvittavat säädösmuutokset, huomioiden erikseen EU/ETA-maiden ulkopuoliset opiskelijat.*

Korkeakoulut päättävät opiskelijavalinnasta. Jos vahvistamisella tarkoitetaan väylän/polkuopintojen lisäämistä opiskelijavalinnan menettelynä, voisi maksujen korottaminen houkuttaa korkeakouluja tähän. Kymmenen euron korotus per opintopiste nostaisi väylän hinnan haarukkaan 750-1 500 euroa. Tämä korostaisi edellä todettu opiskelijan toimeentulon ja yhdenvertaisuuden kysymyksiä. Näin (ja ehkä vahvemmin) siinäkin tapauksessa, että maksut palautettaisiin tutkinto-opiskelijaksi valitulle.

Jos lisätään reittiä avoimesta tutkinto-opiskelijaksi tämä myös todennäköisesti veisi tilaa muihin tarkoituksiin ja tarpeisiin vastaavalta avoimelta korkeakouluopetukselta.

1.3. *Vapauttaako korkeakoulujen resursseja siten, että uudella allokaatiolla voitaisiin lisätä aloituspaikkoja tutkinto-opiskelijoille?*

Tiivistys: Hyvin vähäisissä määrin.

Taustoitus: Tässä tulee verrata opiskelijaa, joka suorittaa tutkinnon alusta alkaen tutkinto-opiskelijana opiskelijaan, joka opiskelee opintojen alun avoimessa korkeakouluopetuksessa ja siirtyy tutkinto-opiskelijaksi esimerkiksi 30 tai 60 opintopisteen suorittamisen jälkeen. Koulutuksen järjestämisen kustannusten kannalta nämä poikkeavat toisistaan pelkästään siinä, aiheutuvatko koulutuksen kustannukset korkeakoululle ennen vai jälkeen tutkinto-opiskelijaksi siirtymisen.

Avoimen väylän lisäämisellä voidaan siten lisätä aloituspaikkoja vain siinä määrin kuin se lisää tuloja korkeakoulujärjestelmään avoimen opintomaksuista. Tämä riippuu maksujen suuruudesta ja määristä. Jos maksu on 15 euroa ja opintoja avoimessa edellytetään 30 opintopistettä, yhden todistusvalinnalla tai valintakokeella täytetyn paikan muuttaminen avoimen väylän paikaksi lisää korkeakoulujärjestelmän rahoitusta 450 eurolla. Yhden yliopiston koulutuksen (kandi+maisteri) hinnan ollessa 5 vuotta * 8 000 €/vuosi=40 000 €, pitää yhden aloituspaikan lisäämiseksi muuttaa $40\,000/450=88$ aloituspaikkaa avoimen väylän paikoiksi. 100 aloituspaikan lisäämiseksi tulisi siis muuttaa 8 888 paikkaa avoimen väylän paikoiksi. Jo tämä määrä on jo yli 40 % vuosittain tarjolla olevasta yliopistopaikkojen määrästä.

Avoimen väylän laajentamisella voidaan siis rahoittaa aloituspaikkojen lisäämistä vain hyvin marginaalisesti. Vaikka opintopisteen hinta olisi 50 euroa, paikkoja pitäisi muuttaa avoimen väylän paikoiksi 20 per uusi paikka jolloin esimerkiksi 500 paikan lisäys vaatisi 13 333 paikan muuttamista avoimen väylällä täytettäväksi, mikä on yli puolet koko yliopistojen sisäänoton määrästä.

2. Kolmansien maiden kansalaisten korkeakoulutus

2.1. Hakemusmaksujen palautus kv-opiskelijoille: millaisia taloudellisia vaikutuksia tällä olisi?

Tiivistys: Maksun tuotot riippuvat maksun suuruudesta. **Aiemmin noin vuoden käytössä olleen 100 euron hakemuksen käsittelymaksun tuotot olivat yhteensä noin miljoona euroa.**

Opetushallitus arvioi tuolloin, että järjestelmän kehittämiskustannukset olivat noin 450 000 euroa. Järjestelmän ylläpidon ja maksujen perimiseen arvioitiin kuluvan noin 100 000 euroa vuodessa. Hakemuksen käsittelymaksun uudelleenkäyttöönoston kustannukset tulisi arvioida erikseen Opetushallituksessa.

Korkeakoulujen kasvavien hakijamäärien aiheuttaman kuormituksen helpottamiseksi tulisi harkita aiemmin käytössä olleen hakemuksen käsittelymaksun ottamista uudelleen käyttöön, tällä hetkellä korkeakoulut ovat epävirallisissa yhteyksissä ilmaisseet halunsa hakijamaksujen palauttamiseen.

Taustoitus: Kansainvälisten opiskelijoiden ja tutkinnon suorittaneiden määrät ovat kasvamassa tavoitteiden mukaisesti, sillä vuosittain aloittavien tutkinto-opiskelijoiden määrät ovat nousseet viime vuosina tasaisesti. Vuonna 2022 suomalaisissa korkeakouluissa aloitti yli 8 000 uutta ulkomaalaista tutkinto-opiskelijaa. Myös **hakijamäärät korkeakoulujen vieraskielisessä koulutuksessa ovat olleet voimakkaassa kasvussa** viime vuosina.

Ennen lukuvuosimaksujen käyttöönottoa oli käytössä erillinen **hakemuksen käsittelymaksu**, jota perittiin ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita syksyllä 2016 alkavaan koulutukseen (ensimmäiset haut, joissa maksuja perittiin, alkoivat marraskuussa 2015). Opetushallitus peri lukukausikohtaisen maksun kaikilta muun kuin EU/ETA-alueen tai Sveitsin koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen perusteella hakevilta. Maksun periminen oli riippumaton hakijan kansalaisuudesta tai kotimaasta. Myös suomalaiselta hakijalta perittiin maksu, jos hakijan hakukelpoisuus perustui EU/ETA-alueen ja Sveitsin koulutusjärjestelmien ulkopuolella suoritettuihin opintoihin. Hakemuksen käsittelymaksua ei peritty jatkotutkinto-opiskelijaksi hakevilta. Maksun suuruus oli **100 euroa**. Yhdellä maksulla sai hakea yhteen tai useampaan koulutukseen, jotka alkoivat saman lukukauden aikana. Samalla maksulla sai hakea myös eri hauissa, joissa valittiin opiskelijoita samana lukukautena alkaviin koulutuksiin.

Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä **erillisestä hakemuksen käsittelymaksusta luovuttiin syksyllä 2017 alkaneista koulutuksista lähtien.** Maksu oli siten käytössä vain yhden

vuoden. Muutosta perusteltiin EU/ETA-alueen ulkopuolisiin hakijoihin kohdistuvien maksujen kokonaisuuden yksinkertaistamisella.

Hakemuksen käsittelymaksu maksettiin sähköisesti Opetushallituksen ylläpitämässä koulutustarjonta- ja hakupalvelussa (Opintopolku.fi) ja sen maksaminen oli edellytys hakemuksen huomioon ottamiselle valinnassa. Maksu oli maksettava ja hakemus lähetettävä hakuajan päättymiseen mennessä.

Hakemuksen käsittelymaksujen palauttaminen vähentäisi korkeakouluja kuormittavia turhia tai kokeilumielessä tehtyjä hakemuksia ja vähentäisi täten hallinnollista työtä. Maksuista saatavilla tuotoilla voitaisiin tukea joko korkeakoulujen erilaista kansainvälisiin opiskelijoihin liittyvää hallinnollista työtä ja/ tai Opetushallituksen koulutustarjonta- ja hakupalvelutyötä.

Mikäli hakemuksen käsittelymaksun suuruus olisi aiemmin käytössä olleen hakemuksen käsittelymaksun kokoluokkaa, voisi arvioida, ettei se vaikuta kansainvälisten opiskelijoiden määrään vähentävästi. Erilaiset hakemuksen käsittelymaksut ovat käytössä monissa muissa maissa, kuten Ruotsissa (900 kr).

2.2. Onko keskitettyä apurahajärjestelmää jo selvitetty/kannattaisiko selvittää?

Tiivistys: Ei ole selvitetty. Kansallisesta apurahajärjestelmästä on eri yhteyksissä keskusteltu, erityisesti Suomen näkyvyyden ja houkuttelevuuden lisäämiseksi. **Toistaiseksi kattavaa selvitystä keskitetystä apurahajärjestelmästä ei ole tehty. Kansallisen apurahajärjestelmän ja sen rahoittamisen selvittäminen olisi perusteltua**, erityisesti jos lukuvuosimaksut nousevat vastaamaan koulutuksen aiheuttamia todellisia kustannuksia.

Taustoitus: Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä päädyttiin korkeakoulukohtaisiin apurahajärjestelmiin. Yliopistolaki ja ammattikorkeakoululaki velvoittavat korkeakouluja apurahajärjestelmän ylläpitämiseen. Korkeakoulut päättävät kuitenkin itse apurahajärjestelmiinsä liittyvistä käytännöistä sekä apurahojen suuruudesta, myöntökriteereistä ja myönnettävien apurahojen enimmäismäärästä. Korkeakoulut voivat apurahakäytännöillä joustavasti tukea rekrytointipolitiikkaansa ja markkinointiaan. Apurahajärjestelmä voidaan toteuttaa myös ilman erillisen apurahan myöntämistä siten, että osa maksullisuuden piiriin kuuluvista opiskelijoista vapautetaan lukuvuosimaksuista osittain tai kokonaan. Korkeakouluilla on halutessaan mahdollisuus sopia korkeakoulujen yhteisen apurahajärjestelmän kehittämisestä. Korkeakoulujen lisäksi myös muut tahot, esimerkiksi erilaiset säätiöt tai opiskelijan kotimaa, voivat tarjota apurahoja opiskelijoille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä yliopistot ovat sopineet **Suomi-stipendien käyttöönotosta osana korkeakoulujen sopimuskauden 2021-2024 kansainvälistymisohjelmaa**. Tavoitteena oli luoda kansallisen tason yhtenäinen stipendikonsepti, jolla houkuteltaisiin lahjakkaita kansainvälisiä opiskelijoita Suomeen opiskelemaan. Yliopistojen toiveesta apurahat myönnetään kuitenkin

yliopistokohtaisesti, kunkin yliopiston linjausten mukaisesti. Suomi-stipendi on kohdistettu EU-ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille, jotka hakevat suomalaisiin yliopistoihin suorittamaan maisterin tai tohtorin tutkintoa. Yliopistot ovat ottaneet Suomi-stipendit käyttöön vuosina 2021 ja 2022, ja stipendejä jaetaan vuoteen 2024 asti. Stipendit rahoitetaan yliopistojen strategiarahoituksella. Suomi-stipendistä on sovittu yliopistojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisissä sopimuksissa. Yliopistojen mukaan hajautetusti toteutetulla stipendijärjestelyllä ei juuri ollut vaikutusta. Syinä nähtiin kansallisen yhtenäisyyden ja markkinoinnin vähyys.

3. Aloituspaikkojen lisääminen

3.1. Jos kohdennetaan uudelleen 58 miljoonaa euroa korkeakoulujen aloituspaikkoihin, kuinka monta paikkaa tällä saadaan?

Tiivistys: Ko. rahoituksella saatavien aloituspaikkojen määrä riippuu siitä, millä vuosikustannuksella aloituspaikkoja rahoitetaan, ja mille sektorille ja mille aloille aloituspaikkoja kohdennetaan. Aiemmissa valmistelutöissä käytetyillä valinnoilla rahoitus riittäisi 1 430 aloituspaikkaan.

Taustoitus: Keskimääräisenä opiskelijan vuosihintana pidetään 8 000 euroa/vuosi, jolloin 58 miljoonaa euroa tarkoittaa ns. 7250 opiskelijavuotta.

Aloituspaikkojen osalta opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelun lähtökohtana on, että aloituspaikkalisäykset pitää kohdentaa ammattikorkeakoulu- ja yliopistosektorien välillä suhteessa 60 (ammattikorkeakoulut) : 40 (yliopistot).

Tällöin 58 miljoonaan euron pysyvä lisärahoitus tarkoittaisi laskennallisesti noin 700 ammattikorkeakoulun ja 1 050 yliopiston vuosittain pysyvää lisäaloituspaikkaa, eli yhteensä 1430 pysyvää lisäaloituspaikkaa.

Tässä laskemassa on kuitenkin huomioitava, että täysi 58 miljoonan euron pysyvä kustannus realisoituisi täysimääräisesti vasta kuudentena vuotena pysyvien aloituspaikkalisäysten jälkeen.

Laskelmassa ei ole huomioitu lisäaloituspaikoista aiheutuvaa etuusmenon kasvua. Nämä ovat karkeasti arvioiden 30-40 % suhteessa koulutuksen järjestämiskustannukseen, riippuen aloittavien opiskelijoiden profiilista, eli tässä noin 15-25 miljoonaa euroa vuodessa.

Lisäaloituspaikkojen yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta tärkeää on paitsi lisäaloituspaikkojen määrä, myös niiden kohdentuminen. Yleisesti ottaen aloituspaikkojen kohdentaminen nuorille ja ensikertalaisille tuottaa parantaa koulutusinvestointien yhteiskunnallista tuottoa.