



# Toisen korkeakoulututkinnon suorittamisen tekeminen maksulliseksi

Tässä muistiossa arvioidaan toisen korkeakoulututkinnon maksuttomuuden poistamisen vaikutuksia koulutusjärjestelmään, julkiseen talouteen ja työllisyyteen. Muistiossa esitetään lisäksi huomioita uudistuksen toimeenpanosta, eri vaihtoehtoista ja näihin liittyvistä riskeistä. Arvio on hyvin alustava, uudistuksen käyttäytymisvaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta, ja vaikutukset riippuvat myös toimeenpanon yksityiskohdista.

## Erilaisia vaihtoehtoja maksullisuuden toteuttamiseksi

Korkeakoulututkintoon johtavan opetuksen maksuttomuudesta säädetään ammattikorkeakoululain 12 §:ssä ja yliopistolain 8 §:ssä. Toisen korkeakoulututkinnon tekeminen maksuttomaksi tarkoittaisi tämän maksuttomuuden rajaamista ensimmäiseen korkeakoulututkintoon. Tämä voidaan toteuttaa eri tavoin.

- Maksuttomuuden rajaaminen tilanteisiin, joissa paikan vastaanottavalla henkilöllä ei ole valmiiksi vähintään samantasoista tutkintoa.* Tässä vaihtoehdossa moninkertaisen koulutuksen ongelma hahmotetaan tutkintojen kasautumisen kautta. Vaihtoehdon toimeenpano on yksinkertaista, mutta se kannustaa ei-toivotulla siihen, että tutkintoja ei suoriteta loppuun, jotta mahdollisuus maksuttomaan koulutukseen säilyisi.
- Maksuttomuuden rajaaminen tilanteisiin, joissa paikan vastaanottavalla henkilöllä ei ole valmiiksi vähintään samantasoiseen tutkintoon johtavaa opiskeluoikeutta, tai vähintään samantasoista tutkintoa.* Tässä vaihtoehdossa moninkertaisen koulutuksen ongelma hahmotetaan lisäksi opinto-oikeuksien ja aloittamisten kasautumisena. Tämä vaihtoehto muistuttaa edellistä, mutta se kannustaisi opintoalaa ja/tai korkeakoulua vaihtavia luopumaan vanhasta opiskeluoikeudestaan, mikä voi vapauttaa resursseja korkeakoulujärjestelmän sisällä.
- Maksuttomuuden rajaaminen tiettyyn opintopistemäärään, kuten 360 opintopisteeseen.* Tämä ratkaisu olisi edellisiä vaihtoehtoja vähemmän tutkintokeskeinen ja muistuttaisi enemmän yksilöllistä oppimistilää.
- Maksuttomuuden rajaaminen tiettyyn keston, kuten viiteen tai kuuteen lukuvuoteen.* Tämä ratkaisu muistuttaa opintotukijärjestelmän korkeakouluopintojen enimmäistukiajan rajausta ja toisin kuin edelliset ratkaisut, se toisi maksullisuuden piiriin myös ne ensimmäistä tutkintoa suorittavat, jotka eivät ole valmistuneet tavoiteajassa tai määräajassa, ja vastaavasti parantaisi kannustimia ensimmäisen tutkinnon läpäisyyn tavoiteajassa. Tämä ja kolmas vaihtoehto voivat myöhentää opintojen aloittamista, kun opiskelijat säästävät maksutonta opintoaikaansa ensisijaiseen vaihtoehtoonsa.

Näistä vaihtoehdoista ensimmäistä voidaan pitää ongelmallisimpana johtuen haitallisesta kannustimesta tutkintojen suorittamiseen. Muiden vaihtoehtojen osalta voidaan tässä vaiheessa sanoa, että niiden toimintalogiikka ja vaikutukset ovat hieman erilaisia, ja valinta eri vaihtoehtojen välillä riippuu siitä, mitä uudistuksella tavoitellaan. Myös itse maksullisuus voidaan toteuttaa eri tavoin, kuten lukukausimaksulla, lukuvuosimaksulla, tai opintopistekohtaisella maksulla.

Eri vaihtoehdoilla voi olla myös erilaisia heijastevaikutuksia koulutusjärjestelmään, jotka edellyttävät muutoksia korkeakoulujen ohjaukseen. Toisen tutkinnon korkeakoulututkinnon maksullisuus voisi myös ohjata moninkertaista koulutusta toisen asteen ammatilliseen koulutukseen, jossa moninkertainen koulutus on jo nykyisellään merkittävä ongelma. Korkeakoulujen osalta maksujen keräämisen mahdollistaminen voi muodostaa ei-toivotun kannustimen korkeakouluille kohdistaa tarjontaa juuri moninkertaiseen koulutukseen.

On myös syytä huomioida, että mikäli uudistuksella tavoitellaan korkeakoulutuksen kasautumisen vähentämistä, tätä tavoitetta voidaan pyrkiä edistämään myös muilla keinoilla. Tällaisia keinoja ovat koulutuksen tarjonnan puolella mm. toisen tutkinnon tarveharkinta, korkeakoulujen rahoitusmallin kannusteet toista tutkintoa suorittavien osalta, ja koulutuksen kysynnän puolella aikuiskoulutustuen rajaaminen tai sen tason alentaminen.

Moninkertaisen koulutuksen taustalla on monia syitä ja ilmiöitä. Osana mahdollisen uudistuksen valmistelua tulisi arvioida, tarvitaanko maksuttomuuteen poikkeuksia tai tulisiko nykyinen moninkertainen koulutus mahdollistaa muilla keinoilla. Keinovalikoimassa on mm. poikkeuksista säättäminen asetuksella (esimerkiksi tiettyjen alojen rajaaminen maksuttomiksi myös moninkertaisessa koulutuksessa), tarveharkinta (maksusta voidaan vapauttaa esimerkiksi opiskelijan terveyteen liittyvistä syistä), koulutuksen kustantaminen julkisista varoista (koulutus olisi maksullista, mutta esimerkiksi JOTPA tai TE-toimisto maksaisi sen ainakin osittain), ja koulutuspolkujen sujuvoittaminen moninkertaisen koulutuksen vähentämiseksi (ks. SOTEKO-hanke, OKM029:00/2021). Kuitenkin mikäli maksutaso olisi kohtuullinen, tarve tämänkaltaisille poikkeusjärjestelyille olisi vähäisempi.

## **Määrällisiä arvioita moninkertaisesta koulutuksesta ja maksullisuuden vaikutuksista**

Edellä esitetyn eri vaihtoehtojen kartoituksen ja laadullisen arvioinnin lisäksi voidaan esittää määrällisiä arvioita moninkertaisen koulutuksen mittaluokasta ja uudistuksen mahdollisista määrällisistä vaikutuksista. Määrällisiä vaikutuksia arvioitaessa täytyy täsmentää arvioitavaa mallia ja tehdä joitakin yksinkertaistavia oletuksia.

Tässä esitettävät arviot on laadittu vakioisella 900 euron vuosittaisella maksutasolla. Tavoitteellisella vuosittaisella suoritustasolla 60 opintopistettä/vuosi tämä maksutaso vastaa sitä, mitä avoimen korkeakoulun opinnoista saa periä (15 €/opintopiste). Arvio on laadittu edellä esitetystä vaihtoehdoista ensimmäiseen perustuen. Tämä ratkaisu ei heijastele virkanäkemyksiä eri vaihtoehtojen suositeltavuudesta, vaan se johtuu siitä, että vaihtoehdoista ensimmäinen on nopein arvioida aineistoperusteisesti. Arviossa ei ole myöskään huomioitu ensimmäisen vaihtoehdon ilmeistä negatiivista kannustinvaikutusta tutkintojen

suorittamiseen. Arviolla pyritäänkin lähinnä havainnollistamaan uudistuksen vaikutusten mahdollista mittaluokkaa. Tulokset on tiivistetty esitetty alla, ja arvio avattu jäljempänä.

- Vuonna 2021 korkeakouluissa aloitti tutkintoon johtavassa koulutuksessa noin 10 000 henkilöä, joilla oli jo taustalla vähintään samantasoinen tutkinto kuin se, jonka suorittamisen he aloittivat. Näistä henkilöistä noin puolet aloitti ammattikorkeakoulututkinnon suorittamisen, kolmannes kandidaatin tutkinnon suorittamisen. Tämä on uudistuksen ensisijainen kohderyhmä.
- Uudistuksen myötä osa näistä henkilöistä jatkaisi maksullisen korkeakoulutuksen piirissä, ja osa jättäisi hakeutumatta koulutukseen maksujen vuoksi. Tämän jaon arviointi on hyvin epävarmaa. Uudistuksen vaikutukset riippuvat keskeisesti siitä, miten kohderyhmä reagoisi maksullisuuteen, ja siitä mikä maksujen taso olisi.
- Saksan lukukausimaksuja koskevaan tutkimuskirjallisuuteen nojautuen voidaan esittää arvio, että kohderyhmästä noin 9 000 jatkaisi maksullisen korkeakoulutuksen piirissä uudistuksen jälkeen, ja noin 1 000 jättäisi hakematta moninkertaiseen korkeakoulutukseen. Ko. tutkimuskirjallisuuden tulokset eivät kuitenkaan välttämättä yleisty tässä tarkasteltuun uudistukseen, ja koulutuksessa jatkavien osuus tulee mahdollisesti yliarvioituksi.
- Uudistus lisäisi korkeakoulujen maksutuloja noin 33 miljoonalla eurolla vuodessa noin 4 vuoden kuluttua uudistuksen toimeenpanosta, mikäli kaikki kohderyhmän opiskelijat jatkaisivat maksullisen koulutuksen piirissä ja kaikki nämä opiskelijat opiskelisivat ja maksaisivat maksuja tavoitteellisten opintoaikojen mukaisesti.
- Uudistus todennäköisesti nopeuttaisi opintojen läpäisyä maksullisuuden piirissä olevien opiskelijoiden keskuudessa.
- Jos uudistus vähentäisi korkeakoulutukseen hakeutumista, tämä vapauttaisi opiskelupaikkoja opiskelijoille, joilla ei ole vähintään samantasoinen tutkinto jo suoritettuna. Koska nämä opiskelijat hyötyvät korkeakoulutuksesta enemmän kuin ne, joilla on jo samantasoinen tutkinto, muutos parantaisi työllisyyttä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, vaikutuksen mittaluokan ollessa todennäköisesti joitakin satoja henkilöitä 10-20 vuoden kuluessa uudistuksen toimeenpanosta.

Seuraavaksi esitetään näiden arvioiden tausta tarkemmin.

## **Määrällinen arvio**

Tässä osiossa arvioidaan toisen korkeakoulututkinnon maksulliseksi tekemisen vaikutuksia julkiseen talouteen ja työllisyyteen. Siltä osin kuin maksut eivät vähennä toista tutkintoa suorittavien määrää, uudistus lisäisi korkeakoulujen tuloja. Siltä osin kuin maksut vähentävät toista tutkintoa suorittavien määrää, uudistus puolestaan vapauttaisi aloituspaikkoja ensimmäistä tutkintoa suorittaville. Tällä olisi

opiskelijaväestön koostumusta muuttava vaikutus, mikä heijastuisi opiskelijoiden opintojen aikaiseen etuusmenoon, ja heidän pidemmän aikavälin työllisyyskehitykseensä.

Maksujen suuruus on uudistuksen keskeinen poliittinen valinta. Arvio on laadittu vakioisella 900 euron vuosittaisella maksutasolla. Tavoitteellisella vuosittaisella suoritusasteella 60 opintopistettä/vuosi tämä maksutaso vastaa sitä, mitä avoimen korkeakoulun opinnoista saa periä (15 €/opintopiste).

Uudistus todennäköisesti vähentäisi korkeakoulututkinnon omaavien hakeutumista uudelleen korkeakoulutuksen piiriin, mutta tämän vaikutuksen mittaluokan arviointiin liittyy epävarmuutta. Tässä arvioissa nojataan saksalaisten korkeakoulujen lukukausimaksujen vaikutuksia käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen.

Bietenbeck ym. (2023) raportoivat ensisijaisena opintoihin osallistumista koskevana tuloksenaan, että 1 000 euron lukuvuosimaksu vähensi korkeakoulutukseen osallistumisen todennäköisyyttä 3,9 %-yksikköä yleissivistävän toisen asteen koulutuksen suorittaneiden keskuudessa. Tämän todennäköisyyden ollessa otoksessa keskimäärin 56,75 %, tulos voidaan muuntaa noin 0,07:n suuruiseksi puolijoustoksi. Tämä parametri kertoo korkeakouluun osallistumisen suhteellisen muutoksen, kun lukuvuosimaksua nostetaan 1 000 eurolla. Toisaalta tutkimuksessa esitellyistä syistä tämä on todennäköisesti aliarvio uudistuksen vaikutuksista johtuen siitä, että maksut otettiin käyttöön vain osassa osavaltioita ja opiskelijat voivat muuttaa opiskelemaan maksuttoman korkeakoulutuksen perässä. Hübner (2012) pyrki huomioimaan nämä seikat ja hän arvioi, että maksujen kokonaisvaikutus, mikäli ne olisi otettu käyttöön kaikkialla, oli 6,8 %-yksikköä opiskelutodennäköisyyttä vähentävä. Tätä taustaa vasten alla esitetyssä arvioissa käytetään puolijouston arvoa 0,1.

Taulukossa alla on esitetty tilastopalvelu Vipusesta haettuja tietoja koskien uudistuksen kohderyhmää. Taulukossa on kuvattu vuonna 2021 aloittaneiden korkeakouluopiskelijoiden aiemman tutkinnon koulutusaste, tarkastelun rajautuessa korkeakoulututkintoihin. Säilytettyjen solujen summa on 9 918 henkilöä. Tämä on uudistuksen kohdejoukon koko viimeisimpien saatavilla olevien tilastotietojen perusteella.

	Alempi korkeakouluaste	Ylempi korkeakouluaste	Tutkijakoulutusaste
I sykli	6 198	2 004	96
II sykli	10 710	1 554	66

**Taulukko 1. Uusien korkeakouluopiskelijoiden taustatutkinnon koulutusaste aloitettujen opintojen syklin mukaan, vuonna 2021 aloittaneet. Lähde: Vipunen.**

Kohderyhmän koko ja puolijousto-oletus tarkoittavat, että kohderyhmästä noin 9 000 henkilöä jäisi maksullisen koulutuksen piiriin, ja 1 000 henkilöä jättäisi hakeutumatta koulutukseen ja vapauttaisi näin aloituspaikkoja muille. Todennäköisesti tässä maksullisen koulutuksen piiriin jäävien joukko tulee yliarvioiduksi. Alkuperäistutkimus koskee ensimmäistä tutkintoa suorittavia, joiden kohdalla koulutuksen tuotto on korkeampi. Tässä uudistuksessa kyse on toista tutkintoa suorittavista, joiden kohdalla koulutuksen tuotto on matalampi, ja näin ollen tämä ryhmä mahdollisesti reagoi hintamuutoksiin voimakkaammin.

## Maksullisen koulutuksen piiriin jäävien henkilöiden synnyttämä maksutulo

Tässä osiossa esitetään laskelma siitä, kuinka paljon uudistus lisäisi korkeakoulujen tuloja. Tässä vaiheessa laskelmassa oletetaan, että em. 10 000 maksullisen koulutuksen piiriin jäävää opiskelisivat korkeakoulussa tutkintonsa tavoiteajan mukaisen ajan.

Alla olevassa taulukossa esitetään se, miten nykyiset vähintään samantasoisien tutkinnon omaavat jakautuvat korkeakoulusektorin ja koulutuksen syklin mukaan. Yli puolet näin määritellyistä moninkertaisesta koulutuksesta koskee ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja, ja noin neljäsosa maisteritutkintoja.

	Ammattikorkeakoulu	Yliopisto
I sykli	4 911	3 399
II sykli	639	981

Taulukko 2. Niiden uusien opiskelijoiden määrä, joilla on vähintään samantasoinen tutkinto kuin se tutkinto, jonka suorittamisen he aloittavat, aloitettujen opintojen syklin ja sektorin mukaan, vuosi 2021. Lähde: Vipunen.

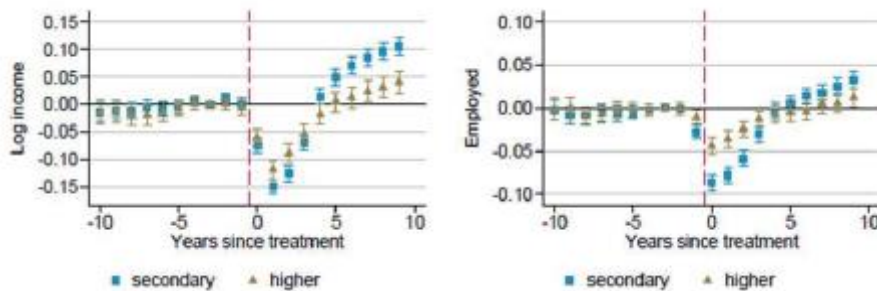
Jos oletetaan, että tavoiteajat ovat ammattikorkeakoulusektorilla 3,5 ja 1,5 vuotta I ja II syklin tutkinnoissa, vastaavasti, ja vastaavat luvut yliopistosektorilla ovat 5 ja 2 vuotta, vastaavasti, voidaan arvioida, että maksullisen koulutuksen piirissä oltaisiin keskimäärin 3,7 vuotta. Tämä tarkoittaisi noin 33 miljoonan euron vuosittaista maksutuloa, joka realisoituisi täysimääräisenä noin 4 vuoden kuluttua uudistuksen toimeenpanosta.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella uudistus todennäköisesti nopeuttaisi opintojen läpäisyä maksullisuuden piiriin jäävien keskuudessa (Bietenbeck ym. 2023).

## Opiskelijaväestön vaihdoksesta johtuvat muutokset etuusmenossa ja työllisyydessä

Edellä arvioitiin, että uudistuksen myötä mahdollisesti noin 1 000 opiskelupaikkaa vapautuisi vähintään toista samantasoista tutkintoa suorittavilta henkilöille, joilla ei vielä ole samantasoista tutkintoa. Koska korkeakoulutuksen rajahyöty on todennäköisesti aleneva, korkeakoulutuksesta saatava hyöty on korkeampi niillä, jotka uudistuksen myötä pääsisivät korkeakoulutuksen piiriin. Näistä syistä uudistus tehostaa korkeakoulutuksen kohdentumista ja todennäköisesti parantaa työllisyyttä ainakin jollain aikavälillä. Ensimmäistä tutkintoa suorittavat ovat myös nuorempia, mikä tarkoittaa sitä, että myös julkinen sektori hyötyy koulutuspanostuksesta pidemmän aikaa.

Kauhanen & Virtanen (2021) ovat tutkineet kaltaistamismenetelmällä eri koulutusasteilla opiskelun vaikutuksia eri koulutustaustan mukaan. Tässä muistiossa tarkasteltavan uudistuksen kannalta keskeinen tulos on esitetty kuviossa 1 alla. Korkeakoulutuksen työmarkkinahyödyt, erityisesti ansiotasolla tarkasteltuna, ovat korkeammat henkilöille, joilla ei ole entuudestaan korkeakoulututkintoa. Tutkimuksessa tarkasteltiin aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta, joten tarkastelujoukko on rajattu 35-55-vuotiaisiin.



**Kuvio 1. Kauhasen & Virtasen (2021) tulokset koskien korkeakoulutuksessa aloittamisen vaikutuksia taustatutkinnon mukaan. Kuva alkuperäisestä tutkimuksesta.**

Ehdotettu uudistus vaikuttaisi myös nuorempiin ikäryhmiin, joten tulosten yleistämiseen liittyy epävarmuutta. Em. tutkimuksen tulosten käyttö antaa kuitenkin mittaluokkaa mahdollisen työllisyysvaikutuksen suuruudesta. Jos arvioidaan työllisyysvaikutusta ansiotasovaikutuksen kautta (vasemmanpuoleinen kuva yllä), kiinnitetään 10 vuoden jälkeiset vaikutukset viimeisen havaintovuoden tasolle ja muunnetaan vaikutus henkilötyövuodeksi talouden keskimääräisellä ansiotasolla, saadaan arvio, että uudistus nostaisi työllisyyttä noin 250 henkilötyövuodella 10 vuoden kuluttua uudistuksen käyttöönotosta, ja vaikutus kasvaisi noin 500 henkilötyövuoteen 20 vuoden jälkeen, mikäli uudistuksen myötä 1 000 paikkaa vuodessa vapautuisi ensimmäistä korkeakoulututkintoa suorittaville.

Etusmenovaikutuksen arvioimiseksi tehtiin rekisteriaineistoihin perustuva tarkastelu, jossa verrattiin korkeakoulutettujen ja ei-korkeakoulutettujen, vuonna 2018 uudet korkeakouluopinnot aloittaneiden opiskelijoiden etuskäyttöä opintorahan, yleisen asumistuen ja aikuiskoulutustuen osalta vuosina 2018-2022 ja verrattiin tätä uusien opintojen aloittamista edeltäneeseen vuoteen 2017. Odotetusti aikuiskoulutustuen käyttö kasvaa enemmän korkeakoulutetuilla opiskelijoilla, ja opintorahan ja yleisen asumistuen käyttö ei-korkeakoulutetuilla opiskelijoilla. Nettona ei-korkeakoulutettujen opiskelijoiden etuskäyttö kasvoi enemmän suhteessa perusvuoteen kuin korkeakoulutettujen opiskelijoiden etuskäyttö. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli maksullisuusuudistus uudelleenallokoisi opiskelupaikkoja korkeakoulutetuilta ei-korkeakoulutetuille, tämä kasvattaisi julkisen sektorin etusmenoa lyhyellä aikavälillä.

## Lähteet

Bietenbeck, J., Leibing, A., Marcus, J., & Weinhardt, F. (2023). Tuition fees and educational attainment. *European Economic Review*, 154, 104431.

Hübner, M. (2012). Do tuition fees affect enrollment behavior? Evidence from a 'natural experiment' in Germany. *Economics of Education Review*, 31(6), 949-960.

Kauhanen, A., & Virtanen, H. (2021). *Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education* (No. 91). The Research Institute of the Finnish Economy.