

KIRJALLINEN KYSYMYS 481/2014 vp

Ulkomaisten opiskelijoiden lukukausimaksut

Eduskunnan puhemiehelle

Arto Satosen lakialoite LA 91/2012 vp (Laki yliopistolain 8 §:n ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) muuttaisi nykykäytäntöä siten, että EU- ja ETA-maiden ulkopuolisilta tutkinto-opiskelijoilta perittäisiin 3 500—12 000 euron suuruinen lukukausimaksu. Valmistumisen jälkeen Suomeen töihin jäävät ulkomaiset opiskelijat voisivat vähentää maksamansa lukukausimaksut viiden vuoden aikana verotuksessa.

Tanskassa vuonna 2006 käyttöönotetut lukukausimaksut EU/ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille eivät ole vähentäneet ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrää. Maksujen käyttöönoton yhteydessä tapahtunut pieni tilastollinen notkahdus korjaantui nopeasti, minkä jälkeen opiskelijamäärät ovat olleet jatkuvassa kasvussa. Tanskan korkeakouluministeriön mukaan lukukausimaksut ovat nopeuttaneet opintoja ja lisänneet Tanskaan jäävien ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden osuutta. Jopa kolme neljästä maahan jääneestä on löytänyt työpaikan.

On myös huomattava, että Tanskassa myös EU/ETA-alueen sisäpuolelta tulevien vuosittaisen tutkinto-opiskelijoiden määrä on 2,5-kertaistunut lukukausimaksujen käyttöönoton jälkeen. Ruotsin osalta hakijamääriä on osaltaan pudottanut myös se, että maassa peritään nykyään noin 100 euron kokoinen hakumaksu korkeakouluille aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Hakija-

määrien lisäksi tulisikin tarkastella myös tutkinto-opiskelijoiden määrää ja sen ajallista kehitystä.

Koulutuksen kysyntä on ollut globaalisti jatkuvassa kasvussa, ja ihmiset ovat myös valmiita maksamaan korkealaatuisista tutkinnoista. Vuonna 2009 3,7 miljoonaa nuorta opiskeli korkeakoulussa maansa ulkopuolella, ja määrä on sittemmin vain lisääntynyt. Lukukausimaksuja on useaan otteeseen kritisoitu sillä perusteella, että suomalaisten korkeakoulujen kansainvälisyys tulisi kärsimään maksujen karkottaessa ulkomaiset opiskelijat. On myös esitetty, että ulkomaiset opiskelijat maksaisivat heihin käytetyn investoinnin takaisin veroina, vaikka väitteen tueksi ei ole löydettävissä riittävän luotettavaa ja puolueetonta pitkän aikavälin tutkimusaineistoa.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Ottaen huomioon suomalaisen korkeakoulutuksen kansainvälinen arvostus ja sen hyödyntämisen taloudellinen potentiaali aikooko hallitus harkita jatkossa lukukausimaksujen perimistä EU- ja ETA-alueiden ulkopuolisilta opiskelijoilta?

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2014

Pia Kauma /kok

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Pia Kauman /kok näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 481/2014 vp:

Ottaen huomioon suomalaisen korkeakoulutuksen kansainvälinen arvostus ja sen hyödyntämisen taloudellinen potentiaali aikooko hallitus harkita jatkossa lukukausimaksujen perimistä EU- ja ETA-alueiden ulkopuolisilta opiskelijoilta?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Korkeakoulutuksen kansainvälistyminen on edennyt merkittävästi 2000-luvulla. Tässä ajassa ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä on lähes kolminkertaistunut. Myös ulkomaalaisten opiskelijoiden osuus kaikista opiskelijoista on kasvanut, koska samaan aikaan korkeakoulujen kokonaisopiskelijamäärä on pysynyt lähes ennallaan. Ulkomaalaisia tutkinto-opiskelijoita on nyt ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa lähes 20 000, ja tämä joukko on noin 6,2 % kaikista korkeakoulujen opiskelijoista. EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien osuus kaikista ulkomaalaisista opiskelijoista on noin kolme neljäsosaa, ja heidän osuutensa on kasvanut viime vuosien aikana. Ulkomaalaiset opiskelijat ovat tärkeitä korkeakoulujen kansainvälistymisen ja laadun kehittämisen kannalta. Ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat ovat myös merkittävä osaajien rekrytointimahdollisuus suomalaisille työmarkkinoille. Lisäksi ulkomaalaiset opiskelijat hyödyttävät kansantaloutta muun muassa oman kulutuksensa kautta. Toisaalta ulkomaalaisten opiskelijoiden koulutuksesta aiheutuu Suomessa kustannuksia

sekä tarvetta kehittää erilaisia tukipalveluita korkeakouluihin.

Yliopistolain (558/2013) ja ammattikorkeakoululain (351/2003) mukaan korkeakoulujen tutkintoon johtava koulutus on sekä suomalaisille opiskelijoille että kansainvälisille opiskelijoille pääsääntöisesti maksutonta. Suomalaiset korkeakoulut voivat myydä tutkintoon johtavaa koulutusta EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille tilauskoulutuksena, jolloin koulutuksen tilaa ja maksaa yksityis- tai julkisoikeudellinen oikeushenkilö, kuten valtio, kansainvälinen järjestö, julkisyhteisö, säätiö, tai yksityinen yhteisö. Tilauskoulutuksessa maksuja ei voida periä opiskelijoilta suoraan tai välillisesti. Korkeakoulut voivat vuosina 2010—2014 periä maksuja vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutusohjelmaan hyväksytyltä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevalta opiskelijalta. Kokeilusta on säädetty yliopistolain (558/2009) 10 §:ssä ja ammattikorkeakoululain (351/2003) 26 b §:ssä. Korkeakoulut voivat päättää perittävien maksujen suuruudesta. Maksujen perimisen edellytyksenä on, että korkeakouluilla on apurahaohjelma, jolla voidaan tarvittaessa tukea maksullisiin koulutusohjelmiin osallistuvien opiskelijoiden opiskelua.

Kokeilun tavoitteena oli selvittää, mitä vaikutuksia maksullisiin koulutusohjelmiin siirtymisestä olisi korkeakoulujen kansainvälistymiseen, suomalaisen korkeakoulutuksen vetovoimaan ja vieraskielisen koulutuksen laatuun. Hallitusohjelman mukaan korkeakoulujen lukukausimaksukokeilu arvioidaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti lukukausimaksukokeilulle seuranta- ja arviointityöryhmän. Työryhmä keräsi tietoa kokeilun etenemisestä ja raportoi siitä vuosittain.

Seuranta- ja arviointiryhmän loppuraportti valmistui huhtikuussa. Loppuraportin mukaan lukukausimaksukokeilu ei täyttänyt sille asetettuja odotuksia kokeiluun osallistuvien korkeakoulujen ja ohjelmien vähäisyyden takia. Vuonna 2013 maksuja perittiin vain 43 ohjelmassa. Maksullisuuden piiriin kuuluvia opiskelijoita oli koko kokeilun aikana alle 400. Valtaosa näistä opiskelijoista sai apurahaa. Merkittävä korkeakoulujen osallistumisen este oli kokeilun lyhyt kesto ja määräaikaisuus. Vapaaehtoisuus maksujen perimisessä ei myöskään kannustanut korkeakouluja osallistumaan kokeiluun. Maksuja perivät ohjelmat olivat haasteellisessa kilpailutilanteessa samalle kohderyhmälle tarjottavan maksuttoman koulutuksen kanssa. Ammattikorkeakoulujen osalta kokeilun kohdistuminen vain ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin ohjelmiin teki kokeiluun osallistumisen epätarkoituksenmukaiseksi, sillä lähes kaikki ammattikorkeakoulujen ulkomaalaiset opiskelijat opiskelevat perustutkinto-ohjelmissa. Kokeilun perusteella ei tämän vuoksi voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä maksullisuuden vaikutuksista.

Koulutusviennin edistäminen on yksi hallitusohjelman, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman ja korkeakoulujen kansainvälistymisstrategian tavoitteista. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti selvityshenkilöryhmän laatimaan toimenpideohjelman koulutusviennin edistämiseksi. Selvityshenkilöt jättivät esityksensä marraskuussa 2013. Tutkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuus muodostaa selvitysryhmän mukaan huomattavan esteen korkeakoulujen koulutusviennille, sillä kansainvälinen koulutuskasppi perustuu usein tutkintoon johtavan koulutuksen myyntiin opiskelijoille. Koulutuksen tulee olla opiskelijalle maksutonta suomalaisen korkeakoulun sekä Suomessa että ulkomailla järjestämässä tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Selvitysryhmän esitykseen sisältyy ehdotus koulutusviennin lainsäädännöllisten esteiden purkamisesta siten, että korkeakoulujen vieraskielinen tutkintoon johtava koulutus olisi jatkossa maksullista Euroopan talousalueen ulkopuolisille opiskelijoille. Selvityshenkilöt esittivät myös, että korkeakoulut voisivat periä luku-

kausimaksuja ulkomailla toteutettavassa ensimmäisen ja toisen syklin tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Ulkomailla järjestettävässä koulutuksessa maksuja voitaisiin periä kansalaisuudesta riippumatta. Koulutuksen voisi maksaa myös yhteisö tai yritys, mutta maksuja voitaisiin periä myös suoraan opiskelijalta.

Pohjoismaista Tanska ja Ruotsi ovat ottaneet käyttöön lukukausimaksut EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille vuosina 2006 ja 2011. Molemmissa maissa maksujen käyttöönottoa perusteltiin muun muassa korkeakoulujen kilpailukyvyyn vahvistamisella ja halulla kattaa lukukausimaksuilla koulutuksen kustannuksia. Pohjoismaisten kokemusten perusteella on todennäköistä, että mikäli Suomessa perittäisiin lukukausimaksuja EU/ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta, ulkomaalaisten hakijoiden ja koulutuksen aloittavien määrä putoaisi ensimmäisinä vuosina merkittävästi nykytasosta. Muutos johtuisi lähinnä EU/ETA-alueen ulkopuolisten hakijoiden ja opiskelijoiden määrän vähenemisestä. Odotettavaa on kuitenkin, että ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä nousee jo 1–2 vuoden jälkeen maksujen käyttöönotosta, mutta ei välttämättä palaisi enää nykytasolle. Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrään on mahdollista vaikuttaa esimerkiksi markkinoinnilla, lupakäytännöillä, tukipalveluilla, apurahaohjelmilla ja verotuksellisilla tekijöillä.

Tavoitteena on, että suomalaisilla korkeakouluilla on hyvät toimintaedellytykset kansainvälisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee hallituksen esitystä yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta korkeakoulujen opiskelijavalintojen toisen vaiheen säädösmuutosten toteuttamiseksi. Tässä yhteydessä on tarkoitus ehdottaa hakijamaksun käyttöönottoa korkeakoulukelpoisuuden tuottavan koulutuksen ulkomailla suorittaneille hakijoille. Maksuilla katettaisiin korkeakoulukelpoisuuden tarkistamisesta sekä hakeutumisen tukipalveluiden järjestämisestä aiheutuvia lisäkustannuksia. Lisäksi ehdotetaan parannettavaksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia osallistua sellaisiin kansainvälisiin yhteis- ja kaksoistutkinto-ohjelmiin, joissa ulkomainen korkeakoulu perii

opiskelijoiltaan maksuja. Näiden esitysten lisäksi on tarpeen arvioida koulutuksen maksullisuu-
teen ja koulutusviennin edistämiseen liittyviä ky-

symyksiä kokonaisuutena. Tätä arviointia on teh-
ty ja tehdään jatkuvasti, mutta päätöksiä jatkotoi-
mista ei hallituksen piirissä ole tehty.

Helsingissä 26 päivänä kesäkuuta 2014

Opetus- ja viestintäministeri Krista Kiuru

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 481/2014 rd undertecknat av riksdagsledamot Pia Kauma /saml:

Beaktande den internationella uppskattningen av den finländska högskoleutbildningen och den ekonomiska potentialen i detta, tänker regeringen överväga att i fortsättningen ta ut terminsavgifter av studerande som kommer från länder utanför EU- och EES-områdena?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Internationaliseringen av högskoleutbildningen har gått framåt avsevärt under 2000-talet. Under denna tid har antalet utländska examensstuderande nästan trefaldigats. De utländska studerandenas antal av alla studerande har också ökat, då det totala antalet högskolestuderande under samma tid har förblivit nästan detsamma. Det finns nu nästan 20 000 utländska examensstuderande i yrkeshögskolorna och universiteten och de utgör ungefär 6,2 % av alla högskolestuderande. Andelen studerande som kommer från länder utanför EU/EES-området är ungefär tre fjärdedelar av alla utländska studerande och deras andel har ökat under de senaste åren. De utländska studerandena är viktiga med tanke på högskolornas internationalisering och en höjning av kvaliteten på utbildningen. De utländska examensstuderandena utgör också en betydande möjlighet för den finska arbetsmarknaden att rekrytera kunniga personer. Dessutom gynnar de utländska studerandena nationalekonomin bland annat genom sin konsumtion. Å andra sidan orsakar utbildningen av utländska studerande kostnader i Fin-

land samt behov av att utveckla olika slags stöd-tjänster i högskolorna.

Enligt universitetslagen (558/2013) och yrkeshögskolelagen (351/2003) är högskoleutbildning som leder till examen i regel avgiftsfri både för finländska studerande och internationella studerande. De finländska högskolorna kan sälja utbildning som leder till examen som uppdragsutbildning för studerande som kommer från länder utanför EU/EES-området. Då beställs och betalas utbildningen av en privat- eller offentligjuridisk person, såsom stat, internationell organisation, offentligt samfund, stiftelse eller privat samfund. I uppdragsutbildningar kan man inte direkt eller indirekt ta ut avgifter av studerandena. Högskolorna kan åren 2010—2014 ta ut avgifter för ett utbildningsprogram för högre högskoleutbildning eller högre yrkeshögskoleutbildning på främmande språk som leder till examen av studerande som antagits till programmet och som kommer från länder utanför EU/EES-området. Om försöket har föreskrivits i 10 § i universitetslagen (558/2009) och i 26 b § i yrkeshögskolelagen (351/2003). Högskolorna kan fastställa avgifternas storlek. En förutsättning för att ta ut avgifter är, att högskolorna har ett stipendieprogram med vilket man vid behov kan stöda studierna för studerande som deltar i de avgiftsbelagda utbildningsprogrammen.

Syftet med försöket var att utreda, vilka konsekvenser en övergång till avgiftsbelagda utbildningsprogram har för högskolornas internationalisering, den finländska högskoleutbildningens attraktionskraft och kvaliteten på högskoleutbildning som ges på främmande språk. Enligt regeringsprogrammet ska man utvärdera försöket med terminsavgifter i högskolorna. Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte en uppfölj-

nings- och utvärderingsgrupp för terminsavgiftsförsöket. Arbetsgruppen samlade in uppgifter om försökets framskridande och rapporterade om det årligen. Uppföljnings- och utvärderingsgruppens slutrapport blev klar i april. Enligt slutrapporten uppfyllde inte terminsavgiftsförsöket förväntningarna på grund av att för få högskolor och utbildningsprogram deltog i försöket. År 2013 togs avgifter ut endast i 43 program. Studerande i avgiftsbelagda program var under hela försökstiden under 400 till antalet. Största delen av dessa studerande fick stipendium. Ett stort hinder för högskolorna att delta i försöket var den korta tiden för försöket och dess tidsbundenhet. Frivilligheten i att ta ut avgifter uppmuntrade inte heller högskolorna att delta i försöket. De utbildningsprogram som tog ut avgifter var i en utmanande konkurrenssituation med avgiftsfria utbildningar som erbjöds samma målgrupp. För yrkeshögskolornas del var deltagandet i försöket oändamålsenligt, eftersom det gällde endast program för högre yrkeshögskoleexamen, och nästan alla utländska studerande i yrkeshögskolorna studerar i program för grundexamen. På basis av försöket kan man därför inte dra långt gående slutsatser om konsekvenserna av avgiftsbelagda studier.

Att främja export av utbildning är ett mål i regeringsprogrammet, i utvecklingsplanen för utbildning och forskning och i högskolornas internationaliseringsstrategi. Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte en utredningsmannagrupp för att utarbeta ett åtgärdsprogram för främjande av utbildningsexporten. Gruppen överlämnade sitt förslag i november 2013. Enligt utredningsgruppen är avgiftsfriheten i utbildning som leder till examen ett betydande hinder för högskolornas utbildningsexport, eftersom den internationella utbildningsmarknaden ofta består av försäljning av utbildning som leder till examen åt studerande. Utbildning som leder till examen som anordnas av en finländsk högskola i Finland eller utomlands, bör vara avgiftsfri för studeranden. I utredningsgruppens framställning ingår ett förslag att avlägsna hindren i lagstiftningen för utbildningsexporten på så sätt att högskolornas utbildning på främmande språk som leder till ex-

amen i fortsättningen skulle vara avgiftsbelagd för studerande som kommer från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Utredningsgruppen föreslog också att högskolorna kunde ta ut terminsavgifter för utbildning som leder till examen på första och andra nivå och som genomförs utomlands. I utbildning som anordnas utomlands kunde man ta ut avgifter oberoende av nationalitet. Utbildningen kunde betalas också av samfund eller företag, men man kunde också ta ut avgifter direkt av studerandena.

Av de nordiska länderna har Danmark och Sverige tagit i bruk terminsavgifter för studerande som kommer från länder utanför EU/EES-området åren 2006 och 2011. I båda länderna motiverades avgifterna bland annat med en förstärkning av högskolornas konkurrenskraft och med att man ville täcka utbildningskostnaderna med terminsavgifter. På basis av erfarenheterna i Norden är det sannolikt att antalet utländska sökande och nybörjarstuderande skulle minska betydligt under de första åren, om man började ta ut terminsavgifter i Finland av studerande som kommer från länder utanför EU/EES-området. Förändringen skulle närmast bero på att antalet sökande och studerande från länder utanför EU/EES-området skulle minska. Det är ändå troligt att antalet utländska studerande ökar redan 1–2 år efter att avgifterna tagits i bruk, men skulle inte nödvändigtvis återgå till nuvarande nivå. Man kan påverka antalet utländska studerande till exempel genom marknadsföring, tillståndspraxis, stödtjänster, stipendieprogram och skattemässiga faktorer.

Målet är att finländska högskolor har goda verksamhetsförutsättningar internationellt sett. Undervisnings- och kulturministeriet förbereder regeringens proposition till ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen för att verkställa det andra skedet i reformen av högskolornas studerandeantagning. I samband med det har man för avsikt att föreslå ibruktagande av en sökandeavgift för sökande som införskaffat högskolebehörighet utomlands. Med avgifterna skulle man täcka tilläggskostnaderna för granskningen av högskolebehörigheten samt för anordnade av stödtjänster i ansökningsprocessen. Dessutom föreslås

att man förbättrar möjligheterna för universiteten och yrkeshögskolorna att delta i sådana internationella program för gemensamma och dubbla examina, där utländska högskolor tar ut avgifter av sina studerande. Förutom dessa förslag är det nödvändigt att göra en helhetsbedömning av frå-

gor som ansluter sig till avgiftsbelagd utbildning och främjande av utbildningsexport. Denna bedömning har gjorts och görs kontinuerligt, men beslut om fortsatta åtgärder har inte fattats inom regeringen.

Helsingfors den 26 juni 2014

Undervisnings- och kommunikationsminister Krista Kiuru