

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen (RP 77/2015 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Laura Hansén, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Maija Innola, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- rektor för utbildning Helka-Liisa Hentilä, Uleåborgs universitet
- rektor, verkställande direktör Pekka Hulkko, Centria yrkeshögskola
- rektor Tapio Varmola, Seinäjoen ammattikorkeakoulu
- verksamhetsledare Riitta Rissanen, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- expert Pauliina Savola, Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf
- verksamhetsledare, SVD Leena Wahlfors, Finlands universitet UNIFI rf
- styrelseledamot Janne Hälinen, Finlands studentkårers förbund FSF rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Aalto-universitetet
- Yrkeshögskolan Arcada
- Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Finlands näringsliv rf
- Professorsförbundet
- Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf
- Forskarförbundet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras.

Betänkande KuUB 13/2015 rd

Enligt propositionen föreslås i universitetslagen och yrkeshögskolelagen bestämmelser om studieavgifter som ska tas ut av studerande från länder utanför Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet för sådan utbildning på främmande språk som leder till lägre eller högre högskoleexamen. Studieavgiften föreslås vara minst 1 500 euro per läsår. Enligt förslaget ska högskolorna ha ett stipendiesystem genom vilket studierna för dem som deltar i avgiftsbelagd examensutbildning stöds. Det föreslås även att bestämmelserna om uppdragsutbildning i universitetslagen och yrkeshögskolelagen preciseras.

I propositionen föreslås att de bestämmelser i universitetslagen och yrkeshögskolelagen som gäller utvecklingsplanen för utbildning och forskning upphävs. Det föreslås även att bestämmelserna om omprövnings- och rättelseförfarande i universitetslagen preciseras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska var och en säkerställas lika möjligheter att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Bestämmelsen är inte i sig ett hinder för att ta ut utbildningsavgifter. Vissa sakkunnigyttranden har uttryckt allvarlig oro över att de studieavgifter som avses i propositionen äventyrar principen om avgiftsfri utbildning och att diskussionen om att utvidga högskolornas finansieringsbas leder till att avgifter tas ut hos alla studerande.

Kulturutskottet vill kraftigt markera att propositionen föreslår studieavgifter endast för studerande från länder utanför EU/EES-området. Att examensinriktad utbildning är gratis för finländare och andra studerande från EU/EES-området på alla utbildningsstadier är i vårt land en central utbildningspolitisk princip som accepteras av alla parter och propositionen ifrågasätter i inget avseende denna princip.

Efter remissdebatten om propositionen remitterades ärendet till kulturutskottet men det har inte remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Under utskottsbehandlingen har det föreslagits att riksdagens grundlagsutskott ska uttala sig om hur förslaget relaterar till grundlagen. Kulturutskottet har utfrågat en sakkunnig om förslagets grundlagsenlighet. På grundval av erhållna motiveringar om relationen till grundlagen och erhållet yttrande såg kulturutskottet ingen anledning att begära utlåtande av grundlagsutskottet.

Utskottet vill påpeka att propositionen innehåller ett åliggande att upprätthålla ett stipendiesystem vilket möjliggör utbildning också för mindre bemedlade.

Sammantaget anser utskottet propositionen behövs och fyller sitt syfte. Kulturutskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med följande påpekanden.

Betänkande KuUB 13/2015 rd

Studieavgifter

Propositionens utgångspunkt är att införandet av studieavgifter skapar bättre förutsättningar för de finländska högskolorna än för närvarande att konkurrera på den internationella utbildningsmarknaden. Särskilt i början skulle avgiften leda till att mängden utländska sökande minskar vilket i synnerhet skulle påverka de högskolor, där en betydande del av de studerande kommer från länder utanför EU/EES-området. För att reformen ska lyckas finner utskottet det angeläget att uttag av studieavgifter är obligatoriskt för alla högskolor. Modellen garanterar högskolorna ett rättvist konkurrensläge då avgiftsfri utbildning inte längre kan användas som konkurrensfördel. Systemet är också tydligt för den sökande och bemöter alla studerande från länder utanför EU/EES-området lika. De högskolor som utskottet hört har mestadels förhållit sig positiva till reformen och tagit upp dess positiva konsekvenser för högskolornas finansieringsbas och konkurrensförutsättningar.

Utskottet anser det vara ytterst viktigt att de avgifter som enligt propositionen tas ut hos studerande från länder utanför EU/EES-området inte inverkar på högskolornas statliga basfinansiering. Det väsentliga är att inkomsterna av avgifterna inte inverkar på högskolornas basfinansiering utan kan användas av högskolorna för att utveckla utbildningens kvalitet och stödtjänster i enlighet med högskolornas strategier. På så sätt garanteras en hög nivå på undervisningen och kostnadseffektivitet i stödtjänsterna också för inhemska studerande.

Kulturutskottet vill betona att de studieavgifter som avses i propositionen tas ut inom utbildning som ges på något annat språk än finska eller svenska och som leder till lägre eller högre högskoleexamen. Med utbildningens språk avses undervisnings- och examensspråk enligt 11 § i universitetslagen och undervisnings- och examensspråket som föreskrivs i en yrkeshögskolas tillstånd enligt 8 § i högskolelagen, det vill säga det språk som examen avläggs på. Om examensspråket till exempel är finska och examen således avläggs på finska kan ingen studieavgift tas ut inom programmet även om en del av undervisningen skulle ske på exempelvis engelska.

Studieavgifter ska enligt propositionen inte tas ut för vetenskaplig och konstnärlig påbyggnadsutbildning, som till sin karaktär avviker väsentligt från den utbildning som leder till lägre och högre högskoleexamen. De som bedriver fortsatta studier står dessutom ofta i anställningsförhållande till ett universitet eller någon annan arbetsgivare eller får en finansiering som kan jämföras med lön från någon annan aktör som finansierar forskningen (t.ex. stipendier från stiftelser), och de betalar skatt på sin lön eller sitt stipendium. Utskottet konstaterar att antalet studerande som avlagt doktorsexamen 2014 var 3 436, vilket är ca 33 procent av universitetens samtliga utländska studerande.

I propositionen bedöms att om högskolorna tar ut den föreslagna minimiavgift av studerandena, dvs. en studieavgift på 1 500 euro, uppgår inflödet av studieavgifter 2017 till knappt 2 miljoner euro. Om antalet studerande som inleder sina studier hålls på samma nivå varje år (2 500 studerande), uppgår inflödet av studieavgifter efter fem år till ca 10 miljoner euro per år. Statens ekonomiska forskningscentral VATT har utrett kostnaderna för utländska högskolestuderandes studietid och deras ekonomiska verksamhet i Finland (VATT promemorior 46/2015). Enligt utredning förorsakar utländska studerande högskolorna kostnader på i genomsnitt 7 000 euro per år

Betänkande KuUB 13/2015 rd

och studerande. I det perspektivet innebär en avgift enligt en nedre gräns på 1 500 euro att staten fortfarande starkt subventionerar studerande som kommer från länder utanför EU/EES-området.

Försöket med terminsavgift. Högskolorna fick åren 2010—2014 ta ut avgifter av studerande som kommer från länder utanför EU/EES-området och som hade antagits till ett sådant utbildningsprogram på främmande språk som leder till högre högskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen. Med hjälp av försöket med terminsavgifter ville man utreda vilken effekt en övergång till avgiftsbelagda utbildningsprogram skulle ha på högskolornas internationalisering, på den finländska högskoleutbildningens dragningskraft och på kvaliteten på utbildningen på främmande språk.

Eftersom så få högskolor och program deltog i försöket med terminsavgifter uppfyllde försöket enligt en utförd bedömning inte de förväntningar som ställts på det. Försöket hade inte någon stor ekonomisk betydelse för högskolorna och målen upplevdes som oklara. Deltagandet i försöket försvagades märkbart av att försöket var kortvarigt och tidsbundet. Att uttag av avgifter var frivilligt var inte heller något bra incitativ för att delta i försöket. För yrkeshögskolornas del var deltagandet i försöket oändamålsenligt, eftersom försöket endast gällde examensprogram inom den andra cykeln och nästan alla utländska studerande vid yrkeshögskolorna studerar inom program för grundexamen. Inställningen till avgiftsbelagda studier var också en principiell fråga som begränsade deltagandet i försöket och ledde till friktion inom de deltagande högskolorna. Man beförde också att avgifterna skulle leda till ett minskat antal sökande. Det upplevdes som besvärligt och tidskrävande att skapa det stipendiesystem som förutsattes.

Kulturutskottet vill betona att på grundval av erfarenheterna från försöket med terminsavgifter kan inga direkta slutsatser dras om hur de studieavgifter som nu föreslås kommer att fungera. Det aktuella förslaget förenhetligar uttaget av avgifter och ålägger läroanstalterna att ta i bruk ett stipendiesystem. Gränsdragningarna i försöket innebar att det exkluderade alla utbildningar inom yrkeshögskolor som leder till yrkeshögskoleexamen och där över 90 procent av yrkeshögskolornas utländska studerande studerar. Studieavgifterna kommer enligt propositionen att omfatta en större mängd utländska studerande än försöket.

Konsekvenser för internationalisering. År 2014 kom cirka 77 % (15 330) av de utländska examensstuderandena från länder utanför EU/EES-området. Vid yrkeshögskolorna studerade 9 553 utländska studerande, varav cirka 81 % (7 763) kom från länder utanför EU/EES-området. Av de 10 327 utländska universitetsstuderandena kom 73 % (7 567) från länder utanför EU/EES-området. Antalet nya utländska studerande vid yrkeshögskolor var sammanlagt 2 310 (1 889 studerande från länder utanför EU/EES-området). Vid universiteten inledde 1 976 personer (1 781 från länder utanför EU/EES-området) grundexamensutbildning som nya studerande.

Vid utfrågningen av sakkunniga har det ifrågasatts om reformen får några positiva konsekvenser för högskolornas internationella inriktning. Kritikerna menar att propositionens konsekvenser för högskolornas attraktionskraft, antal studerande och sammansättning inte har bedömts tillräckligt. En risk som har tagits upp är att det sjunkande antalet studerande inte räcker för att täcka de kostnader som uppstår till följd av studieavgifterna och stipendiesystemet.

Betänkande KuUB 13/2015 rd

Men kulturutskottet konstaterar att studieavgifter eller olika slags ansöknings- eller registreringsavgifter används i de flesta OECD-länder. Högskolornas internationella inriktning har inte heller i övriga länder varit beroende enbart av huruvida de studerande betalar avgift eller inte. Exporten av finländsk utbildning baserar sig på utbildningens höga kvalitet och dess goda rykte i utlandet. Utskottet framhåller att den springande punkten i målen för högskolornas internationalisering är att locka begåvade studerande till Finland genom att erbjuda en högkvalitativ och internationellt välrenommerad utbildning. I och med reformen måste högskolorna på ett nytt sätt fästa uppmärksamhet vid kvalitetsfrågor, målgrupper och målområden, konkurrerande program, marknadsföring, stipendiesystem, språkundervisning och hantering av avgiftsbelagda program. Utbudet måste framöver motsvara de betalande kundernas förväntningar.

Enligt utredning till utskottet kan man utifrån erfarenheter i Sverige och Danmark uppskatta att införandet av en studieavgift minskar antalet utländska sökande och nya studerande från länder utanför EU/EES-området, åtminstone under de första åren. Men Sveriges och Danmarks avgiftspraxis avviker i grunden väsentligt från förslagen i propositionen. Om avgifterna är måttliga kan det enligt utskottets bedömning antas att de inte minskar mängden studerande som söker sig till Finland lika starkt som i Sverige och Danmark genast då avgifterna tagits i bruk. Hur antalet studerande utvecklas beror inte bara på avgifterna utan också på andra attraktionsfaktorer. Det är uppenbart, anser utskottet, att studieavgifterna understryker betydelsen av utbildningens kvalitet som attraktionsfaktor för högskolorna. Dessutom kan högskolorna med hjälp av storleken på studieavgifterna, marknadsföring och stipendiesystemet påverka antalet utländska studerande.

Stipendiesystemet. Enligt propositionen ska högskolorna ha ett stipendiesystem genom vilket studierna för dem som deltar i avgiftsbelagd examensutbildning stöds. En högskola bestämmer om praxis i fråga om sitt stipendiesystem på ett sådant sätt att praxisen smidigt stöder högskolans rekryteringspolitik och marknadsföring. Kulturutskottet ställer sig bakom förslaget om ett smidigt stipendiesystem eftersom det stöder de autonoma högskolornas egen rekrytering av studerande och utvecklingen av ett gemensamt stipendiesystem.

Enligt erhållen utredning kan stipendiesystemet i praktiken genomföras smidigt och enkelt även utan att ett separat stipendium beviljas exempelvis på ett sådant sätt att en del av de studerande som omfattas av avgiftsbelagda studier helt eller delvis befrias från terminsavgifter. Högskolorna kan också, om de så önskar, komma överens om att utveckla ett gemensamt stipendiesystem. Utöver högskolorna kan även andra aktörer, t.ex. olika stiftelser eller studerandens hemland, erbjuda stipendier. Utskottet vill framhålla att stipendiesystemet inte får medföra tung byråkrati och höga kostnader, och det får inte förlänga ansöknings- och antagningsprocessen. Vid utvecklingen av enskilda stipendiesystem behövs också enhetliga handlingssätt mellan högskolorna.

Kulturutskottet förespråkar att stipendiesystemet i framtiden också på riksnivå ska byggas upp så att alla, också de som kommer från de fattigaste länderna, ska tillförsäkras jämlika möjligheter att söka sig till utbildning. Genom ett utvecklingspolitiskt åtgärdsprogram kan utvecklingssamarbetsanslag i tilltagande utsträckning avsättas för utbildning i form av stipendier.

Väsentligt för utvecklingen av stipendiesystemet är enligt vissa yttranden att yrkeshögskoleaktiebolagen ges möjlighet att ta emot utomstående donationer exempelvis av näringslivet och privatpersoner. På grundval av erhållen utredning konstaterar kulturutskottet att yrkeshögskolorna ock-

Betänkande KuUB 13/2015 rd

så utan uttryckliga lagbestämmelser har rätt att ta emot donationer i likhet med andra juridiska och fysiska personer.

Högskolornas medelanskaffning stöds av en ändring i inkomstskattelagen i enlighet med regeringsprogrammet, enligt vilken fysiska personer och dödsbon från sin nettoförvärvsinkomst får dra av en penningdonation på minst 850 euro och högst 500 000 euro som gjorts för att främja vetenskap eller konst till ett universitet eller en högskola inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som får offentlig finansiering eller till en universitetsfond i anknytning till dessa (RP 31/2015 rd). Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2016.

Uppdragsutbildning

Enligt 9 § i universitetslagen och 13 § i yrkeshögskolelagen har högskolorna möjlighet att ordna uppdragsutbildning. Med uppdragsutbildning avses försäljning av utbildning som leder till examen till grupper av studerande utanför EU/EES-området. Utbildningen beställs och betalas av en privaträttslig eller offentligrättslig juridisk person, t.ex. en stat, en internationell organisation, ett offentligt samfund, en stiftelse eller ett privat samfund. Avgifter kan inte tas ut direkt eller indirekt av de studerande. De gällande uppdragsutbildningarna har hittills tolkats så att högskolorna när de ingår avtal om uppdragsutbildningar bör säkerställa att inte heller beställaren tar ut avgifter hos dem som deltar i utbildningen. Denna tolkningspraxis har komplicerat och i vissa fall förhindrat genomförandet av uppdragsutbildning på det sätt som lagen avser.

Genom propositionen avser man att avlägsna de rådande oklarheterna i tolkningen. Enligt förslaget behöver högskolorna inte längre ansvara för om beställaren tar ut avgifter av de studerande som deltar i utbildningen i enlighet med lagstiftningen i beställarens placeringsstat eller i enlighet med beställarens praxis. Vid utfrågningen av sakkunniga har högskolorna ansett att den föreslagna bestämmelsen är av stor betydelse med avseende på att utvidga uppdragsutbildningen. Kulturutskottet konstaterar att en finländsk högskola inte heller i fortsättningen kan ta ut avgifter av studerande som deltar i uppdragsutbildning, utan utbildningen finansieras i sin helhet av beställaren.

På grundval av erhållen utredning påpekar kulturutskottet att förslagen i propositionen inte har att göra med anordnandet av internationella gemensamma och dubbla examina, utan det handlar om att förbättra högskolornas möjligheter till uppdragsutbildning. En bestämmelse som underlättar genomförandet av gemensamma och dubbla examina har fogats till 12 § 1 mom. i yrkeshögskolelagen genom lag 257/2015 som trädde i kraft den 1 april 2015. Enligt bestämmelsen hindrar undervisningens avgiftsfrihet inte att ett universitet ordnar sådan undervisning som leder till gemensam eller dubbel examen och för vilken en utländsk högskola tar ut en avgift för sin andel av undervisningen.

Incitament för att stanna kvar i Finland

I vårt lands högskolor studerar årligen knappa 20 000 utländska medborgare. Kulturutskottet ser det som viktigt att så många som möjligt av de utländska studerande som fått finländsk högskoleutbildning stannar kvar i Finland efter att ha blivit utexaminerade och genom sin arbetsinsats bidrar till att stärka landets kompetenskapital. I Finland har det tills vidare inte heltäckande utretts vilken betydelse de utländska studerandena har för nationalekonomin, så att det i utredningen

Betänkande KuUB 13/2015 rd

skulle ha beaktats studerandenas konsumtion i Finland, kostnaderna för utbildningen och stöd-tjänsterna samt sysselsättningen av de studerande på den finländska arbetsmarknaden. Enligt utredningar som gjorts i flera europeiska länder, bl.a. i Danmark, gagnar utländska studerande, särskilt studerande på magisternivå, tydligt nationalekonomin, även om deras studier stöds med of-fentliga medel.

I propositionen hänvisas till en skrivning i regeringsprogrammet enligt vilken utexaminerade per-soner uppmuntras att stanna kvar i Finland och arbeta t.ex. med stöd av en skatteavdragsrätt. En-ligt utredning till utskottet kan ett tänkbart alternativ vara en ersättning av samma typ som studie-lånskompensation, som betalas till den som har avlagt examen vid en finländsk högskola, betalat terminsavgift och arbetat i Finland en viss tid. Beredningen av eventuella incitament är tills vida-re bara under planering.

Kulturutskottet anser att det är angeläget att reda ut hur väl vårt examenssystem främjar eller eventuellt förhindrar att utländska utexaminerade studerande integreras i vårt land. Enligt erhål-len utredning kan högskolorna exempelvis genom tilläggsfinansieringen av studieavgifterna för-bättra språkundervisningen och integrationen i arbetslivet och det finländska samhället. Utskottet understryker att det handlar om studerande från alla länder, också från EU/EES-området. Vårt lands näringsliv genomlever en stark brytning där behovet av personal med hög utbildning beto-nas. För att klara sig i den hårda internationella konkurrensen måste företagen bli genuint inter-nationellt inriktade. Utskottet föreslår att som ett led i denna utveckling av det finländska arbets-livet ska företagens benägenhet att anställa kompetenta utländska arbetstagare som avlagt fin-ländsk högskoleexamen utvärderas och förbättras.

Omprövnings- och rättelseförfarande

I propositionen föreslås att 82 § gällande omprövnings- och rättelseförfarande i universitetslagen preciseras. Paragrafen har ändrats genom en lag som träder i kraft den 1 januari 2016 i samband med ett omfattande projekt för översyn av bestämmelserna om sökande av ändring i förvalt-ningsärenden (lag om ändring av universitetslagen 960/2015, RP 230/2014 rd). Det föreslås att de tidsfrister enligt bestämmelsen som uppställts för omprövning och rättelse förenhetligas på ett så-dant sätt att omprövning får begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen inom 14 dagar med anledning av beslut som avses i paragrafens 4 mom. och som fattats efter begäran om rättelse. En-ligt utredning till utskottet ingår en motsvarande tid på 14 dagar för begäran om omprövning i 57 § 3 mom. i den gällande yrkeshögskolelagen. Utbildningsutskottet anser det väl underbyggt och värt att backa upp att tiderna för begäran om omprövning inom olika högskolesektorer motsvarar varandra.

Uppföljning av reformen

Enligt propositionen ska undervisnings- och kulturministeriet följa med vilken effekt införandet av studieavgifter har och inflödet av intäkter från avgifterna till högskolorna samt utvärdera hur lagstiftningen fungerar i fråga om främjandet av utbildningsexporten. Undervisnings- och kultur-ministeriet kommer att tillsätta en uppföljnings- och utvärderingsgrupp för detta ändamål. Kultu-rutskottet menar att uppföljningen och bedömningen av reformens konsekvenser är ytterst viktig

Betänkande KuUB 13/2015 rd

både på kort och lång sikt. Uppföljningsgruppen ska ha en samlad representation från hela högskolesamfundet.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 77/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 8.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
vice ordförande Sanna Lauslahti saml
medlem Li Andersson vänst
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Kimmo Kivelä saf (delvis)
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Jani Toivola gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

Betänkande KuUB 13/2015 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

I utskottets betänkande föreslås i enlighet med propositionen i universitetslagen och yrkeshögskolelagen bestämmelser om studieavgifter som ska tas ut av studerande från länder utanför Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet för sådan utbildning på främmande språk som leder till lägre eller högre högskoleexamen. Dessutom föreslås att de bestämmelser i universitetslagen och yrkeshögskolelagen som gäller utvecklingsplanen för utbildning och forskning upphävs.

Det finns många skäl till att terminsavgifter inte bör påföras. De övriga nordiska länderna har dåliga erfarenheter av terminsavgifter för studerande från länder utanför EU/EES-området och det går inte att dra några som helst slutsatser av undervisnings- och kulturministeriets försök med terminsavgifter 2010—2014 som skulle tala för att avgifterna borde permanentas.

Mängden betalande studerande från länder utanför EU/EES-området kommer att vara liten vilket innebär att intäkterna också blir blygsamma. Som det konstateras i propositionen ska högskolorna ha ett stipendiesystem genom vilket studierna för dem som deltar i avgiftsbelagd examensutbildning stöds. De marginella inkomsterna kommer således att cirkulera som stipendier och i förvaltningen av stipendiesystemet. Dessutom tvingas högskolorna satsa på att marknadsföra sina utbildningsprogram och rekrytera studerande på ett helt nytt sätt som följd av avgifterna. Kostnaderna av terminsavgifterna har observerats i de övriga nordiska länderna efter att de tagits i bruk.

Att antalet studerande från länder utanför EU/EES-området är litet kommer också att påverka kvaliteten på högskolornas internationella utveckling och utbildning. Sverige införde terminsavgifter för studerande från länder utanför EU/EES-området 2011 och följden blev att mängden studerande från länder utanför EES-området rasade med 79 procent. I sin helhet sjönk antalet internationella studerande med en tredjedel. Danmark införde terminsavgifter för studerande från länder utanför EU/EES-området 2006 och följden blev att mängden studerande från länder utanför EES-området rasade med 35 procent.

På grund av de obligatoriska avgifterna är det sannolikt att flera utbildningsprogram hotas av indragning på grund av minskat antal studerande. Så kommer det att gå i synnerhet i högskolor utanför huvudstadsregionen. Det skadar den internationella utvecklingen i hela regionen.

En internationell högskolemiljö är en förutsättning för att utveckla kvaliteten på såväl forskning som undervisning, men också en stor fördel när de studerande senare söker framgång i arbetslivet. Alla har inte möjligheter till utbytesstudier eller arbetspraktik utomlands och därför måste högskolorna också satsa på internationalisering på hemmaplan. Det främjar språkkunskaper, interkulturell kommunikation och internationella nätverk.

Att ta i bruk terminsavgifter ökar ojämlikheten mellan studerande och försvagar utbildningens regionala jämställdhet. Terminsavgifterna ställer alltid de studerande i olika ställning sinsemellan. Terminsavgifterna och ansökningsavgifterna för sökande från länder utanför EU/EES-området

Betänkande KuUB 13/2015 rd
Reservation 1

höjer tröskeln för medborgare från många länder att söka sig till examensutbildning och kommer att medföra större ensidighet i de nationaliteter som kommer till finländska högskolor. Det står i konflikt med undervisnings- och kulturministeriets internationaliseringsstrategi för högskoleutbildningen vars mål är att öka mängden internationella studerande och mångfalden bland ursprungslanden.

Som vi ovan konstaterade kan vi på grundval av de nordiska erfarenheterna ana att antalet internationella examensstuderande rasar i och med terminsavgifterna. Det är sannolikt att den internationella inriktningen i fortsättningen koncentreras till högskolorna i huvudstadsregionen, särskilt universiteten. Det skulle försvaga den regionala jämlikheten i utbildningen. I Storbritannien har man konstaterat att avståndet till huvudstaden och högskolans rykte påverkar antalet internationella ansökningar om studieplats.

I fråga om indragningen av utvecklingsplanen för utbildning och forskning måste det konstateras att i stället för att lägga ner planen bör den utvecklas i riktning mot en mer allmän plan som innehåller färre detaljer. Finlands utbildningspolitik måste också i fortsättningen styras på ett sätt som är tydligt, insynsvänligt och lätt att följa. Regeringsprogrammet är inte ett tillräckligt redskap för detta. Regeringen riktar under perioden väldiga nedskärningar mot fostran, utbildning och forskning. Samtidigt hotar den genom det aktuella förslaget om terminsavgifter att radera en hörnsten för det finländska utbildningssystemet, principen om avgiftsfri utbildning.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslag 1 och 2 i proposition RP 77/2015 rd förkastas.

Helsingfors 8.12.2015

Li Andersson vänst
Jani Toivola gröna
Nasima Razmyar sd

Betänkande KuUB 13/2015 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

Jag godkänner inte ett lagförslag enligt vilket det föreslås paragrafer i universitetslagen och yrkeshögskolelagen om studieavgifter som ska tas ut av studerande från länder utanför Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet för sådan utbildning på främmande språk som leder till lägre eller högre högskoleexamen. Studieavgiften föreslås vara minst 1 500 euro per läsår. Enligt förslaget ska högskolorna ha ett stipendiesystem genom vilket studierna för dem som deltar i avgiftsbelagd examensutbildning stöds (RP 77/2015).

Sammanlagt 22 av remissinstanserna motsatte sig förslaget. Förslaget äventyrar högskolornas internationaliseringsprocess och strider mot principen om avgiftsfri utbildning. Studieavgifterna ger inte heller den avkastning som har påståtts, utan kan vara ekonomiskt och samhälleligt till förfång. Åtminstone i Sverige och Danmark har antalet utländska studerande rasat i och med terminsavgifterna.

Samok konstaterade i sitt utlåtande att det medges i propositionen att avgifterna inte ger extra inkomster åtminstone i det inledande skedet. I Sverige har resurserna gått till marknadsföring av program och hantering av avgiftsförvaltningen. Efter införandet har man där tvingats lägga ner en betydande mängd internationella magisterprogram, särskilt inom teknik och naturvetenskap. Att ta avgifterna i bruk antas således leda till nya samarbetsförhandlingar i högskolorna då de studerande siktar in sig på länder som erbjuder avgiftsfri utbildning, till exempel Tyskland.

Att ta studieavgifterna i bruk äventyrar en av hörnstenarna för den finländska jämlika och tillgängliga utbildningen, det vill säga principen om avgiftsfri utbildning, konstaterar FSF bekymrad i sitt yttrande. FSF konstaterar vidare att det är ytterst tvivelaktigt att dra paralleller mellan internationell studentmobilitet och utbildningsexport. FSF vill därför få klarhet i huruvida avgiftsbelagd examensutbildning för internationella studerande definieras som utbildningsexport eller ej. Om så är fallet är det fullständigt ohållbart att högskolorna använder basfinansiering för ändamålet. Avgiftsbelagd utbildning får inte dra resurser från högskolornas vanliga verksamhet. Vetenskapen och den forskningsbaserade högre undervisningen är i grunden internationell verksamhet. De finländska universiteten kan inte leva och andas utan internationell rörlighet bland studerande, forskare och lärare, vilket man nu riskerar att låta gå förlorat. Det internationella betjäna också finländska studerande. I jämförelseländerna Sverige och Danmark blev följden av terminsavgifterna att antalet studerande rasade med upp till 80 procent.

Professorsförbundet konstaterar i sitt yttrande att universiteten tillförsäkras självstyrelse i Finlands grundlag. Självstyrelse innebär i praktiken att universiteten har så stor frihet som möjligt att fatta egna beslut. Alla slags tvång mot universitetet bör granskas också mot denna bakgrund. Utkastet till lagförslag motiveras bland annat med att högskolornas finansieringsbas utvidgas. Motiveringarna har inte förmått visa att ett sådant tvång i verkligheten skulle utvidga finansieringsbasen och i synnerhet inte att det skulle stärka högskolornas ekonomi.

Betänkande KuUB 13/2015 rd
Reservation 2

Forskarförbundet stöder inte heller propositionen och konstaterar att försöket med avgifter 2010—2014 inte gav ekonomisk vinst. Terminsavgifterna minskade antalet internationella studerande precis som det har gått i Sverige och Danmark. Där har inkomsterna av studieavgifterna förblivit marginella och förbrukats dels till stipendier, dels till avgifts- och stipendieförvaltningen. I fortsättningen skulle internationaliseringen koncentreras till universiteten och yrkeshögskolorna i huvudstadsregionen. I Storbritannien har man konstaterat att terminsavgifterna minskar antalet sökande särskilt till mindre kända högstskolor. I Sverige har de internationella studerandena koncentrerats till de tre största tillväxtorterna. Propositionen förbigår färsk utredning om betydelsen av utländska studerande för samhällsekonomin. Enligt utredningar som gjorts i flera europeiska länder gagnar utländska studerande tydligt nationalekonomin, även om deras studier stöds genom offentliga medel. I Finland publicerade VATT och CIMO en motsvarande förstudie. I den konstateras att en internationell studerande kan inbringa Finland en nettoavkastning på upp till 200 000 euro. Enligt Statistikcentralen är cirka 70 procent av dessa studerande i arbetslivet. Nyttan består av skatteinkomsterna av de studerande som stannar kvar i landet och får jobb och av den kompetens de tillför finländska företag.

Uleåborgs universitet konstaterar i sitt utlåtande att försöket med terminsavgifter inte gav en tillräckligt god uppfattning om terminsavgifternas effekter. Erfarenheterna från Sverige och Danmark visade att mängden sökande från länder utanför EU/EES-området sannolikt kommer att minska kraftigt. På grund av sitt språk, sin begränsade storlek och sitt ekonomiska läge är Finland inte ett så lockande land för avgiftsbelagd högskoleutbildning som de nordiska jämförelseländerna. Med avseende på utvecklingen av Finlands exportindustri är länderna utanför EU och EES viktiga. Alumni från dessa ursprungsländer är centrala aktörer i fråga om nätverk och nya möjligheter till affärsverksamhet.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslag 1 i regeringens proposition RP 77/2015 rd i övrigt godkänns enligt kulturrutskottets betänkande, men 10 § förkastas och

att lagförslag 2 i regeringens proposition RP 77/2015 rd i övrigt godkänns enligt kulturrutskottets betänkande, men 13 a § förkastas.

Helsingfors 8.12.2015

Mikaela Nylander sv