

Asia: VN/33943/2025

Hallituksen esityksen luonnos laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (tutkinto avoimena korkeakouluopetuksena)

Lausunnonantajan lausunto

Yleinen näkemyksenne esityksestä sekä tiivistelmä lausuntonne pääkohdista

Esitys antaisi korkeakouluille mahdollisuuden tarjota uuden, maksullisen reitin tutkintoon. Tämän reitin kautta korkeakoulukelpoiset voisivat maksua vastaan suorittaa avoimen yliopiston kursseja tutkintoon asti. Maksun on esityksen mukaan katettava koulutuksen koko kustannus eli käytännössä kymmeniä tuhansia euroja. Maksuton korkeakouluutus jatkuisi tämän rinnalla.

Esityksessä vastataan todelliseen ongelmaan: korkeakoulutuksen taso on Suomessa on jäänyt jälkeen verrokkimaista, julkinen rahoituksen lisäämiselle on merkittäviä rajoitteita, korkeakoulutukseen on enemmän hakijoita kuin paikkoja on tarjolla, ja aikuisten osaamisen päivittämiseen on tarjolla rajoitetusti vaihtoehtoja. Esitys pyrkii tuomaan lisärahoitusta korkeakoulutukseen, mutta luo samalla myös rinnakkaisen opiskelijavalinnan, jossa lisäpaikat jaetaan maksukyvyyn eikä valintamenestyksen tai opiskelualmiuksien perusteella. Lisäksi useat yksityiskohdat toimivat esityksen omia tavoitteita vastaan.

Lausuntomme pääkohdat lyhyesti: maksullinen reitti tavoittaa väärän ryhmän suhteessa esityksen tavoitteeseen (kohta 2); lupaus siitä, ettei maksuton koulutus kärsi, on vaikea saavuttaa, eikä laki estä valtiota tulevaisuudessa leikkaamasta julkista rahoitusta (kohdat 3 ja 7); "koko kustannuksen kattava" hinta on osin näennäinen (kohta 3); ja opintolainan poissulkeminen voi johtaa koulutuspaikkojen tehottomaan allokaatioon sekä mahdollisiin maksuvaikeuksiin (kohta 5).

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena on nostaa koulutustasoa, laajentaa koulutustarjontaa ja joustavoittaa opintopolkuja. Mutta esitetty avoimen yliopiston maksullinen tutkinto sopii huonosti näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Esityksen oman arvion mukaan maksullista reittiä käyttäisivät pääosin työssäkäyvät, toista tutkintoa suorittavat tai maksukykyiset hakijat, jotka eivät ole päässeet maksuttomaan koulutukseen tai eivät halua hakea opiskelijavalinnan kautta. He eivät ole se nuorten aikuisten joukko, joilta puuttuu tutkinto, vaikka juuri tämän ryhmän tutkinto-osuutta hallituksen 50 prosentin tavoite koskee. Mahdolliset lisätutkinnot tai opinnot karttuisivat todennäköisesti nykyistä heikommat opiskelunvalmiudet omaaville hakijoille. Koulutustasoa nostaisi pääasiassa maksuttomien aloituspaikkojen lisääminen, ei rinnakkainen maksullinen väylä tutkintoon. Myös tavoite laajentaa koulutusta "ilman julkista rahoitusta" toteutuu vain osittain (kohta 3).

Näkemyksenne avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen järjestämistä koskevista ehdotuksista (1. lakiehdotuksen 7 § ja 8 c § sekä 2. lakiehdotuksen 10 § ja 12 c §). Onko ehdotetussa sääntelyssä muutos- tai täsmennystarpeita?

Esitykseen sisältyy "heikentämiskielto": korkeakoulu ei saisi maksullisen koulutuksen takia heikentää tarjoamaansa maksutonta koulutusta. Tämä kuulostaa järkevältä tavoitteelta, mutta sen toteutumista on vaikea valvoa tai varmistaa. Käytännön pullonkaula on korkeakoulujen ja opetukseen käytettävät rajalliset resurssit kuten opettajien työaika sekä esimerkiksi opetus- ja laboratoriotilat. Jos opettaja opettaa maksavia opiskelijoita, se aika on lähtökohtaisesti pois jostakin muusta. Ilman luotettavaa vertailuasetelmaa, jälkikäteen on vaikea todentaa, heikkenikö maksuttoman koulutuksen laatu vaivihkaa. Lisäksi kiello sitoo vain korkeakoulun omaa toimintaa, mutta ei rajoita julkisen rahoituksen muutoksia korkeakouluille (kohta 7).

Toinen ongelma on maksullisen tutkinnon kustannusten vuotaminen julkiselle sektorille avoimen yliopiston kautta. Osan tutkinnosta voi suorittaa halpoina avoimen yliopiston kursseina (enintään 45 euroa opintopisteeltä, eli julkisesti tuettuna) ja siirtää osaksi maksullista tutkintoa. Esityksessä myönnetään, että harva maksaisi koko tutkinnostaan täyden hinnan. Väite koko kustannuksen kattamisesta ei siis kestä kriittistä tarkastelua. Jos esitys kasvattaa avoimen yliopiston julkisesti tuettujen opintojen suosiota, se voi myös kasvattaa koulutuksen julkisen tuen tarvetta. Esityksessä ei myöskään arvioida euromääräisesti, kuinka paljon se toisi korkeakoulutukseen todellista lisärahoitusta.

Näkemyksenne opiskelupaikkojen varaamiseen (ensikertalaiskiintiö) liittyvästä ehdotuksesta (1. lakiehdotuksen 36 b § sekä 2. lakiehdotuksen 28 b §)

Osa maksuttomista paikoista on varattu niille, joilla ei vielä ole korkeakoulututkintoa tai opiskelupaikkaa. Esitys säilyttäisi tämän aseman, vaikka henkilö olisi käyttänyt maksullista reittiä. Maksullisella reitillä opiskelija kerää suorituksia ja osaamista, mikä todennäköisesti auttaa pärjäämään paremmin maksuttoman koulutuksen pääsykokeissa. Toisin sanoen maksullisen koulutuksen avulla voi parantaa mahdollisuuksia opiskelijavalinnoissa, joka voi viedä maksuttomia opiskelupaikkoja muilta hakijoilta. Esitys olettaa maksullisen reitin "vapauttavan" paikkoja vähentämällä kilpailua, mutta vaikutus voi käänntyä päinvastaiseksi. Oletus ei siis välttämättä pidä paikkaansa.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Maksullisen reitin opiskelija ei saisi opintotukea eikä opintolainaa, vaan tutkinto olisi maksettava etukäteen säästöistä, tuloilla tai lähipiirin avulla. Markkinaehtoisien lainojen saaminen

lukukausimaksujen kattamiseksi tulisi todennäköisesti olemaan harvinaista sillä kyseisiä lainamarkkinoita ei nykyisellään ole olemassa.

Näkemyksenne korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia koskevasta ehdotuksesta (4. lakiehdotus)

-

Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioista vaikutusarviolajeittain. Mitkä ovat omat arvionne esityksen vaikutuksista? Puuttuuko esityksen vaikutusarvioista jotakin? Korkeakouluja pyydetään arvioimaan, miten ja missä laajuudessa esitysluonnoksen mukainen mahdollisuus suorittaa tutkinto avoimessa korkeakouluopetuksessa voitaisiin ottaa käyttöön sekä millä aikataululla. Lisäksi korkeakouluja pyydetään arvioimaan, millaisia vaikutuksia tämän käyttöönoton toteutumisella olisi korkeakoulujen muuhun avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan.

Vaikutusarvio on suurelta osin rehellinen, ja siinä myönnetään monet riskitekijät ja vaikutuksiin liittyvä huomattava epävarmuus. Keskeisimmät puutteet:

Uudistuksen keskeinen vaikutus on että sillä luodaan väylä yliopistoon jossa sisäänotto ei perustu opiskeluväylämiin ja osaamiseen, joita nykyisin käytetään opiskelijavalinnoissa. Sekä ylioppilastutkinnon arvosanojen että pääsykoemenestyksen tiedetään ennustavan parempaa menestystä korkeakouluopinnoissa. Oletettavasti opiskelijaksi maksulliselle väylälle otettavat opiskelijat tulevat olemaan valmiuksiltaan heikompia kuin nykyisen järjestelmän kautta tulevat. Vaikka esitys voisi joissain tapauksissa kasvattaa korkeakoulutettujen määrää, muuttuisi opiskelijavalintojen allokointi nykyistä heikommaksi mikä vähentää todennäköisesti myös kasvaneen koulutustason hyötyjä laajemmin yhteiskunnalle ja julkiselle taloudelle.

Vaikutusarvioissa ei myöskään oteta kantaa siihen, että rinnakkainen opintopolku voi heikentää nykyisin tarjottavien tutkintojen arvoa työmarkkinoilla. Jos tulevaisuudessa saman tutkinnon voi saada opiskelija jolla on heikommat valmiudet ja osaaminen, se heikentää tutkinnon signaaliarvoa työnantajille riippumatta siitä kuinka hyvää opetus tutkinnon aikana on. Lisäksi, vaikutusarvio rajoittuu korkeakoulujen toiminnan tarkasteluun ja siinä jätetään huomiotta, miten julkinen rahoitus mahdollisesti muuttuu tulevaisuudessa. Tämä on olennaista, koska esityksen oma havainto aiemmista maksu-uudistuksista Englannissa on, että valtio leikkasi korkeakoulujen julkista rahoitusta odotettujen lukukausimaksuista saatavien tulojen verran. Näin käydessä lupaus lisärahaa maksuttoman koulutuksen päälle ei toteutuisi.

Näkemyksenne esityksen voimaantuloaikataulusta (esitysluonnoksen mukaan ehdotetut lait tulisivat voimaan 1.8.2028)

-

Muut huomiot ja näkökohdat

VATT käyttää tilaisuuden lausua maksullisesta korkeakoulutuksesta yleisemmin. Keskeinen viesti on, että ongelma ei ole maksullisuuden periaatteessa vaan tavassa, jolla se toteutetaan.

Taloustieteellinen peruste opiskelijan osallistumiseen korkeakoulutuksensa kustannuksiin on intuitiivinen: tutkinnon yksityinen tuotto on suuri, ja täysin maksuton järjestelmä on osin regressiivinen. Kaikki veronmaksajat rahoittavat koulutuksen, mutta sen hyöty kertyy suhteettomasti korkeakoulutetuille, jotka ovat keskimäärin parempituloisia. Positiiviset ulkoisvaikutukset yhteiskuntaan ja luottomarkkinoiden puutteet oikeuttavat julkisen tuen, mutta ne eivät automaattisesti ratkaise, kuinka suuri osuus kustannuksista tulisi kattaa julkisesti.

Korkeakoulutuksen rahoituskysymys jakautuu kahteen ydinkysymykseen: kenelle koulutuksen kustannus lankeaa ja kuka koulutukseen valikoituu. Hyvin suunniteltu maksullisuus voi siirtää osan kustannuksista koulutuksesta hyötyville ilman, että maksukyky korvaa kyvykkyyden opiskelijavalinnan perusteena. Huonosti suunniteltuna maksullisuus taas sekoittaa nämä kaksi kysymystä: rahoitusratkaisusta tulee samalla valintamekanismi.

Etukäteismaksun ydinongelma on tämä: jos opiskelija maksaa koko hinnan etukäteen omasta tai perheensä varallisuudesta, maksukyvyistä tulee sisäänpääsyn määrittävä tekijä. Lahjakas mutta vähävarainen jää ulkopuolelle, koska koulutusta varten ei juuri saa vakuudetonta markkinalainaa — tulevaa osaamista ei voi antaa vakuudeksi. Lisäksi koulutuksen tuotto on epävarma, jolloin koko riski jäisi yksilön kannettavaksi. Tähän ongelmaan on kehitetty ratkaisuksi tulosidonnainen laina: opiskelija ei maksa opintojensa aikana, vaan vasta myöhemmin ja sitä mukaa kuin hän ansaitsee tuloja työmarkkinoilla. Hyvätuloiseksi päätyvä maksaa lainansa täysimääräisemmin takaisin, pienituloiseksi jäävän takaisinmaksu jää pienemmäksi tai voi lakata kokonaan. Näin maksu ei edellytä etukäteistä varallisuutta eikä jätä koulutuksen riskiä yksin yksilön kannettavaksi.

Toinen kysymys on valikoituminen. Miten maksullisuuteen ja tulosidonnaiseen lainaan perustuva järjestelmä muuttaisi opiskelupaikkojen jakautumista? Jos sisäänotto säilyy kykyihin perustuvana, maksullisuus vaikuttaa valittujen joukkoon ensisijaisesti hakijajoukon ja alavalintojen kautta, ei suoraan valintaperustetta muuttamalla. Tulosidonnaisen lainan takaisinmaksu riippuu tuloista, joten sen kustannus realisoituu vasta, kun valmistuneen tulot on tarpeeksi suuret. Nykyiseen maksuttomaan järjestelmään verrattuna tämä muuttaa ennen kaikkea kustannusten jakautumista: kustannus siirtyy veronmaksajilta valmistuneille, tuloihin sidottuna. Toissijaisena vaikutuksena se voi muuttaa myös hakijajoukkoa itsevalikoitumisen kautta. Velkakammo on voimakkainta vähävaraisilla ja voi nostaa lahjakkaidenkin kynnystä hakea, vaikka kouluttautuminen olisi heille kannattavaa. Tällöin paikka voi kykyperusteisessa valinnassa mennä seuraavaksi osaavimmalle — hieman vähemmän kyvykkäälle mutta hyväosaisemmalle hakijalle.

Isompi muutos voi tapahtua alavalinnoissa. Maksullisuus voi ohjata alavalintaa korkeamman tuoton aloille, joskin tulosidonnaisuus vaimentaa tätä, koska matalan ansiotason alalla takaisinmaksu jää pienemmäksi. Toisaalta maksullisuus voi vahvistaa kannustimia suunnitella opinnot ja valmistuminen huolellisemmin, mikä voi olla tehokkuushyöty etenkin Suomessa, jossa opintoajat ovat pitkiä. Myös päällekkäisten tutkinto-oikeuksien karttuminen voisi vähentyä ja opinto-oikeudet voisivat jakautua entistä useammalle ensimmäistä tutkintoaan opiskelevalle. Olennaista on, että tulosidonnainen rahoitus pitää rahoituskysymyksen ja opiskelijavalinnan erillään: kustannuksia voidaan siirtää valmistuneille ilman, että maksukyvyistä tulee sisäänpääsyn ehto.

Yhteenvetona: taloustieteellisestä näkökulmasta maksuosuuden periaate ei ole itsessään ongelmallinen. Maksullinen korkeakoulutus on taloudellisesti puolustettavissa, kun se nojaa tulosidonnaiseen rahoitukseen, lisää koulutuskapasiteettia ja säilyttää julkisen rahoituksen kestäväällä tasolla. Käsillä oleva esitys valitsee näistä päinvastaiset lähtökohdat — etukäteismaksun ilman tulosidonnaista lainaa ja opiskelijavalinnan ilman osaamiseen tai soveltuvuuteen perustuvaa karsintaa — joten sen ongelma ei ole maksullisuus sinänsä vaan sen toteutustapa.

Hakola-Uusitalo Tuulia
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Virkola Tuomo
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus