

Jussi Kivistö (toim.)

## **Kuka maksaa ja miten?**

Näkökulmia korkeakoulutuksen maksullisuuteen

D. Bruce Johnstone<sup>1</sup>

## Korkeakoulutuksen rahoitus: kansainvälisiä suuntauksia kustannusten jaossa

### Tiivistelmä

Korkeakoulutuksen merkitys yhteiskuntapolitiikassa on korostunut viimeisten vuosikymmenten aikana kaikkialla maailmassa. Osana tätä kehitystä korkeakoulutuksen kustannukset ja siten myös sen rahoitustarpeet ovat jatkuvasti lisääntyneet. Monissa maissa korkeakouluille kohdennettu julkinen rahoitus ei voi enää kasvaa. Tällöin käytössä oleviksi vaihtoehdoiksi jää kustannusten leikkaaminen ja/tai julkisen sektorin ulkopuolisten rahoituslähteiden lisääminen. Artikkelissa tarkastellaan kustannusten jakamiseen liittyvää problematiikkaa erityisesti analysoiden kustannusten jakamisen erilaisia ilmentymiä ja sen kansainvälisiä trendejä.

**Asiasanat:** korkeakoulutus, kustannustehokkus, menot, julkinen rahoitus

### Kansainvälisiä suuntauksia korkeakoulutuksen rahoituksessa

Tällä vuosituhanella korkeakoulutuksen rahoitusta on hallinnut kaksi ilmiötä. Yhtäältä koulutuksen merkitys yksilölle, taloudelle, yhteiskunnalle ja sen demokratia- ja tasa-arvopyrkimyksille on entisestään korostunut. Toisaalta korkeakoulutuksen kus-

1. D. Bruce Johnstone on korkeakoulutuksen ja vertailevan koulutuksen emeritusprofessori ja kansainvälisen "vertailevan korkeakoulutuksen rahoitus ja saavutettavuus"-projektin johtaja State University of New Yorkin Buffalon yksikössä. Hän on toiminut State University of New Yorkin kanslerina (1987–94). Tämä artikkeli perustuu Tampereen yliopistossa 6.6.2007 pidettyyn vierailuluento- ja materiaaliin, jonka pohjalta on julkaistu laajempi raportti korkeakoulutuksen suuntauksista. Raportin on toimittanut Phillip Altbach (Boston College Center for International Higher Education) ja se on koottu UNESCO:n 2009 korkeakoulutuksen maailmankongressia varten.

tannukset ja siten myös tulotarpeet ovat jatkuvasti lisääntyneet koulutuksen ja tutkimuksen yksikköhintojen noustessa. Useimmissa maissa kustannuksia ovat lisänneet myös korkeakoulutukseen hakeutuvien määrän kasvu. Tämä kasvu perustuu sekä väestönkasvuun että toiselta asteelta valmistuvien, korkeakoulutusta tavoittelevien opiskelijoiden suureen määrään. Useimmissa maissa korkeakoulutuksen kustannuspaineet kasvavat kovaa vauhtia. Tästä syystä on epätodennäköistä, että kustannukset voidaan kattaa julkisella rahoituksella, kuten tähän asti pitkälti on tehty.

Kokonaiskuva korkeakoulutuksen rahoituksen kansainvälisistä trendeistä voidaan muodostaa kahdeksasta suuntauksesta. Jokaisella näistä suuntauksista on oma taloudellinen, poliittinen ja yhteiskunnallinen taustansa ja vaikutuksensa. Eri suuntausten vaikutus vaihtelee maittain välillä luoden puitteet korkeakoulutuksen taloudelliselle niukkuudelle ja kussakin maassa tehtäville poliittisille ratkaisuille. Käsittelen lyhyesti kaikkia näitä suuntauksia, jonka jälkeen keskityn erityisesti lisääntyvään *kustannusten jaon* tarpeeseen sekä kustannusten siirtämiseen opiskelijoille ja heidän vanhemmilleen. Suuntaukset ovat:

1. Useimpien maiden siirtyminen (tai niiden halu siirtyä) tietoyhteiskuntaan, jolloin korkeakoulutuksen merkitys talouden veturina korostuu.
2. Korkeakoulutuksen kysynnän kasvu yksilötasolla. Kysynnän kasvu voi ylittää edellä mainitun tietoyhteiskunnan tarpeet ja johtaa korkeakoulutettujen ylikoulutukseen ja työttömyyteen. Nopeasti lisääntyvä koulutuskysyntä saattaa johtua kiristyvästä kilpailusta parhaista työpaikoista sekä korkeakoulutuskinnon käytöstä olennaisena seulentakriteerinä työhönotossa. Työmarkkinahyötyjen lisäksi kysyntää lisäävät korkeakoulutukseen liittyvä yhteiskunnallinen status sekä puhdas oppimisen ilo.
3. Yksikkö- ja opiskelijakohtaiset kustannukset nousevat inflaatiota nopeammin. Tätä kustannusten kasvun tasoa lisää mainittu korkeakoulutukseen kysynnän kasvu.
4. Valtion rahoituskyvyn laskusta ja veroihin perustuvan rahoitusosuuden nousun epätodennäköisyydestä johtuen useimmissa maissa edes valtion nykyisen rahoitusosuuden ylläpitäminen kasvavien kustannusten ja lisätulontarpeiden ristipaineessa ei ole mahdollista. Tämä johtuu siitä, että useimmissa kansantalouksissa on vaikeaa lisätä verotusta samanaikaisesti sekä kustannustehokkaasti että progressiivisesti. Valtion mahdollisuuksia lisätä korkeakoulujen rahoitusta rajoittavat myös samasta rahoituksesta kilpailevat muut sosiaalisesti ja poliittisesti tärkeät julkisen rahoituksen kohteet.
5. Kiihtyvä globalisaatio, joka yhdessä muiden muutosten kanssa lisää yhtäältä korkeakoulutuksen tarvetta, mutta joka samalla vähentää valtion tulojen määrää. Verotulojen väheneminen on yhteydessä sekä tuotannon että pääoman siirtymiseen matalamman verotuksen ja palkkatason maihin.
6. Lähes kaikkialla nähtävissä oleva lisääntyvä turvautuminen muihin tulonlähteisiin kuin verotuloihin, ja täten kustannusten jakamiseen, jossa vanhempien ja/tai

opiskelijoiden maksamilla opintomaksuilla ja muilla maksuilla katetaan osa nousseista kustannuksista. Opintomaksuja ollaan ottamassa käyttöön myös Euroopassa, joka on ollut pitkään maksuttoman julkisen korkeakoulutuksen linnake. Jopa entisissä sosialistisissa ja kommunistisissa maissa lukukausimaksut on otettu käyttöön, vaikkakin maksutonta koulutusta tarjotaan usein edelleen akateemisesti lahjakkaimmille opiskelijoille. Opintomaksuista on ideologista ja poliittista kiistaa monissa maissa. Usein tämä kiistely on kuitenkin suhteetonta, kun otetaan huomioon maksujen vähäinen osuus opiskelijoiden ja vanhempien kannettaviksi koituvissa koulutuksen kokonaiskustannuksissa. Opintomaksut ovatkin vain jäävuoren huippu laajemmassa poliittisessa kamppailussa valtion verotulojen riittämättömyydestä vastata kaikkiin tarpeisiin.

7. Lisääntyvä taloudellisen tuen tarve. Erityisen tärkeitä ovat periaatteessa kustannustehokkaammat, mutta käytännössä hankalasti toteutettavat ja epätydyttävät opintolainamallit. Näiden tarkoituksena on varmistaa korkeakoulutukseen pääsy opiskelijoille ja heidän vanhemmille kohdentuvien kustannusten kasvamisesta huolimatta.
8. Lisääntyvä liberaalisoituminen sekä vapaiden markkinoiden ja yksityisen sektorin merkityksen korostuminen taloudessa. Markkinoiden vapautuminen on johtamassa julkisten yliopistojen yhtiöittämiseen ja yksityistämiseen, *New Public Management* (NPM) -opin mukaisten toimintatapojen käyttöönottoon julkisten yliopistojen rahoituksessa sekä yksityisten yliopistojen ja korkeakoulujen syntymisen edesauttamiseen.

### Korkeakoulutuksen taloudelliset vaikeudet

Edellä kuvattujen suuntausten välitön vaikutus korkeakoulutuksen rahoitukseen eri maissa on näkynyt yliopistojen ja korkeakoulujen sekä kansallisten korkeakoulujärjestelmien rahoituksen määrän alenemisena. Tämä lähes universaali ja kasvava korkeakoulutusta koskeva niukkuuden tila on johtanut seuraaviin seikkoihin:

- *Yliopistot ja muut korkeakoulut:* kurssien ylikansoittumiseen, akateemisen henkilöstön yleiseen tyytymättömyyteen, riittämättömiin ja vanhentuneisiin kirjastopalveluihin, huonoihin opetus- ja työtiloihin, tutkimuksen vähentyneeseen tukeemiseen sekä ollettuihin opetuksen ja oppimisen tason laskuun.
- *Kansalliset korkeakoulujärjestelmät:* kapasiteetin rajoitteisiin, kyvyttömyyteen ottaa sisään kaikkia halukkaita toisen asteen koulutuksesta valmistuneita, lahjakkaimpien akateemisen kykyjen hakeutumiseen taloudellisesti paremmin pärjääviin maihin sekä kykenemättömyyteen vastata kiristyvään globaaliin tietoyhteiskuntakilpailuun.
- *Opiskelijat:* elinkustannusten nousun ohella lukukausimaksujen käyttöönottoon maissa, joissa ei aiemmin ole peritty lukukausimaksuja tai maksujen nopean nousuun maissa, joissa maksuja on ennen peritty. Kattaakseen nousseet kustannukset opiskelijat joutuvat yhä useammin työskentelemään opintojen ohella, ottamaan lainaa tai turvautumaan molempiin edellämainituista.

Rahoituksen niukkuus on rampauttanut erityisesti Saharan eteläpuolista Afrikkaa, mutta se on vaikuttanut myös muiden kehitysmaiden ja siirtymäkautta elävien entisen Neuvostoliiton alueen maiden korkeakoulutukseen. Niukkuus, joka ilmenee korkeakoulujen ylikansoittumisena, on yleistä Euroopassa ja Latinalaisessa Amerikassa, jossa opiskelijat eivät mahdu luentosaloihin ja jossa luento-opetus jää luennoitsijan yksinpuheluksi ilman kunnollista mahdollisuutta opiskelijoiden kysymyksiin ja aitoon vuorovaikutukseen. Niukkuuden ilmentyminä sellaisissa hyvin toimeentulevissa maissa kuten Pohjois-Amerikka, Iso-Britannia, Kanada ja Suomi, voidaan tunnistaa pysyvien virkojen katoaminen ja tästä seuraavat henkilöstön motivaatiovaikeudet. Lukukausimaksuja soveltavien maiden ongelmina ovat myös opiskelijat, joilla on valmistuessaan valtava velkataakka.

Taloudellisen puutteen lisäksi on huomattava, että varsinkin maissa, joissa on siirtynyt poliittisesti oikealle, on menetetty luottamus valtiovaltaa ja julkista sektoria kohtaan, mukaan lukien julkinen korkeakoulutus. Valtiovastainen mieliala ulottuu budjettien riittämättömyyden kritisoinnista julkisten yliopistojen arvostuksen laskuun sekä vaatimuksiin lisätä ja tiukentaa yliopistojen tilivelvollisuutta ja valtion kontrollia yliopistojen johtamisessa. Usein tämä on ristiriidassa säännöstelyn purkamisen ja yliopistojen autonomian lisäämiseen pyrkivän yleisen suuntauksen kanssa.

### Poliittisia ratkaisuja kustannuksiin

Sekä yliopistojen että kansallisten korkeakoulujärjestelmien tasolla on etsitty vastauksia taloudellisiin ongelmiin ja lisääntyviin tulosvastuuvaatimuksiin. Menopuolen ratkaisuja ovat olleet opetusryhmien kokojen kasvattaminen, opettajien opetusvelvollisuuden lisääminen, kiinteistöjen korjausten ja kunnossapidon vähentäminen, hyväpalkkaisten päätoimisten opettajien korvaaminen osa-aikaisella ja tilapäisellä opetushenkilöstöllä sekä vähemmän suosittujen koulutusohjelmien lakkauttaminen. Ratkaisut ovat olleet akateemisesti ja muutoinkin vaikeasti perusteltavissa ja suhtautuminen niihin on ollut ristiriitaista. Sekä henkilöstö että heitä poliittisesti tukevat tahot eivät ole uskoneet todelliseen valtion resurssien puutteeseen, tai resurssien niukkuudesta huolimatta he ovat odottaneet, että valtio ja yliopiston johto asettaisivat akateemiset tavoitteet toisenlaiseen tärkeysjärjestykseen. Korkeakoulutuksen saavutettavuustavoitteiden kannalta kaikkein haitallisien menojen säästöratkaisuista on edullisten julkisten korkeakoulujen kapasiteetin rajoittaminen ja toisen asteen koulutuksen päättävän ikäluokan ohjaaminen hakeutumaan kalliimpaan ja usein heikkolaatuisempaan yksityiseen korkeakoulutukseen tai julkisten yliopistojen maksullisiin koulutusohjelmiin. Tällainen politiikka johtaa myös siihen että ne hakijat, joilla tai joiden perheillä ei ole edellytyksiä maksaa elinkustannusten lisäksi yhä korkeampia lukukausimaksuja, joutuvat suuntautumaan työelämään ja hylkäämään tavoitteensa kolmannen asteen opinnoista.

Menojen osalta strategissa ratkaisuisa toisaalta tunnustetaan, ettei julkisia varoja voida lisätä. Samalla tunnustetaan, että tästä syystä korkeakoulutuksen rajallisia resursseja tulisi käyttää viisaammin pyrittäessä erilaisiin päämääriin, kuten akateemiseen laatuun, suorituskykyyn, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja opiskelijoiden, työnantajien ja yhteiskunnan tavoitteisiin vastaamiseen. Pysyvyyteen ja jatkuvuuteen perustuneiden julkisten virastojen ja valtionhallinnon johtaminen ei usein ole yhteensopivaa menojen leikkaamiseen perustuvan talouspolitiikan kanssa. Tyypillisiä ongelmia valtionhallinnon näkökulmasta ovat lait, säädökset ja poliittiset sopimukset, jotka tekevät henkilöstön irtisanomisesta, osa-aikaisten työntekijöiden palkkauksesta, palveluiden ulkoistamisesta, ja ylijäämien siirtämisestä budjettivuodelta tai osa-alueelta toiselle mahdotonta.

Euroopassa (esimerkiksi Alankomaissa ja Iso-Britanniassa), monissa Kanadan provinseissa ja USA:n osavaltioissa on tapahtunut viime vuosikymmeninä selkeä siirtyminen julkisia yliopistoja sääntelevissä laeissa ja säädöksissä koskien joustavuuden ja hallinnollisen itsemääräämisoikeuden lisäämistä. Viimeaikoina myös Japani ja Kiina ovat seuranneet tätä hallinnollisen itsemääräämisoikeuden ja joustavuuden linjaa, missä julkiset yliopistot muuttuvat valtion tilivirastoista julkisiksi yhteisöiksi. Yliopistoilla on myös määräysvaltaa omasta toiminnastaan, ne ovat tulosvastuullisia, ja niillä on usein yksityisten yritysten kaltainen johtokunta. Nämä uudet autonomiaa ja joustavuutta korostavat kehityssuunnat ovat muuttaneet yliopistojen johtamista ja hallinnointia kohti yritysmäisiä johtamistapoja, kohti *New Public Managementia*. Näiden muutosten odotetaan maksimoivan yliopistojen opetukseen ja tutkimukseen liittyvää tuotantoa suhteessa veronmaksajien sijoittamiin varoihin tarjoavan kannustimia ulkopuolisen rahoituksen tavoitteluun. Yliopistoille opetusministeriön tai valtionvarainministeriön sijasta voidaan antaa esimerkiksi valtuudet:

- luoda omia palkkausjärjestelmiä (aikaisemmin varattu ministeriöille tai eduskunnalle)
- kohdentaa uudelleen menoja ja tuloja korkeakoulun itsensä määrittämien prioriteettien mukaisesti (aiemmin yleisesti kiellettyä)
- siirtää käyttämättömiä varoja tilikaudelta seuraavalle ja siten kannustaa investointeihin ja säästäväisyyteen budjetin ollessa ylijäämäinen
- tehdä sopimuksia ulkopuolisten toimijoiden ja yritysten kanssa nopeasti ja kilpailukykyisesti (aikaisemmin käytäntö liian politisoitunut ja hidas)
- vastaanottaa ja omistaa omaisuutta, ottaa lainaa ja velkaantua (ei ole sallittua tavallisille valtion virastoille).

USA:ssa, Iso-Britanniassa ja monissa Euroopan ulkopuolisissa maissa yliopiston hallitus nimittää rehtorin tai yliopiston toimeenpanevan johdon, jonka käsissä valtaoikeudet ovat. Sen sijaan useissa maissa Euroopassa henkilöstö valitsee rehtorin keskuudestaan vaaleilla. Erityisesti tehtäviinsä nimitetyjen johtajien valtuudet kustannusten leikkausten osalta saattavat sisältää tilojen rakentamisen, korjaamisen ja varustamisen jäädyttämistä,

opiskelijakohtaisten kulujen leikkaamista, suurempien opetusryhmien perustamista, opetusvelvollisuuden lisäämistä ja osa-aikaisen opetushenkilökunnan palkkaamista. Kaikki nämä ratkaisut ovat tuskallisia ja niitä vastustavat sekä akateeminen että muu henkilöstö ja heidän poliittiset tukijansa. Lopulta, vaikka koulutuskustannusten leikkaaminen on välttämätön osa korkeakoulutuksen taloudellisen ahdingon ratkaisua, pelkkä kustannusten leikkaaminen on riittämätön ratkaisu sekä sisällöllisistä että poliittisista syistä. Leikkaukset jakavat voimakkaasti mielipiteitä ja siksi niitä kannattavat ja vastustavat osapuolet helposti politisoivat ne. Korkeakoulujen ulkopuolisten mielestä leikkauksia tulisi tehdä huomattavasti enemmän, kun taas korkeakouluissa koetaan että jo tehdyt leikkaukset ovat olleet kohtuuttomia ja lähes tuhonneet koko yliopistojärjestelmän. Korkeakoulutukseen liittyvien kustannusten sekä korkeakoulujen rahoituksen välinen juopa on kuitenkin niin leveä, ettei sitä voida kuroa umpeen pelkillä jatkuvilla menojen leikkauksilla. Tämä ei siis ole mahdollista, vaikka turvaututtaisiin radikaaleihin toimiin kuten oppilaitosten yhdistämisiin tai etäopetukseen. Useimmissa maissa helpot kustannusten leikkaukset ja tehostamistoimet on jo tehty, joten valittavissa on enää problemaattisia ja koulutuksen näkökulmasta epätyytyttäviä vaihtoehtoja. Johdantona seuraavaan kappaleeseen voidaan todeta, että korkeakoulutuksen on lähes kaikissa maissa etsittävä muita kuin valtiollisia rahoituslähteitä täydentämään riittämätöntä julkista rahoitusta.

### Poliittisia ratkaisuja rahoitukseen: kustannusten jakaminen

Vaihtoehtona kustannusten leikkaamiselle on rahoituslähteiden lisääminen ja monipuolistaminen. Esimerkiksi henkilöstön ja korkeakoulun yritteliäisyyden lisääminen, tilauskoulutuksen ja -tutkimuksen tarjoaminen, yliopiston tilojen vuokraaminen ulkopuolisille, sekä tutkimustulosten kaupallistaminen ovat mahdollisia keinoja tavoitella taloudellista tasapainoa. Lisäksi voidaan turvautua alumnien lahjoituksiin sekä varainhankintaan muilta lahjoittajatahoilta. Kaikkein kestävin ja houkuttelevin ratkaisu on kuitenkin toiminta, jota kutsutaan kustannusten jakamiseksi (cost-sharing). Termi "cost-sharing" viittaa siihen, että ainakin osa kustannuksista on siirtynyt valtiolta ja veronmaksajilta opiskelijoiden tai heidän vanhempiensa vastuulle (Johnstone 1986, 2003, 2004, 2006). Kustannusten jakaminen on sekä periaatteellinen ratkaisu että välttämättömyys. Kustannukset jaetaan valtion (veronmaksajien), vanhempien, opiskelijoiden ja lahjoittajien kesken sen sijaan, että luotettaisiin pelkästään valtioon rahoittajatahona.

Kustannusten jakaminen yhdistetään usein lukukausimaksuihin ja muihin "käyttömaksuihin" erityisesti niissä maissa, joissa valtio tai korkeakoulut vastaavat samalla asumis- ja ruokailupalveluista. Siirtyminen kustannusten jakamiseen voi kuitenkin tapahtua monella eri tavalla. Vaihtoehtoisia tapoja ovat:

1. *Opintomaksujen käyttöönotto maissa, joissa korkeakoulutus on ollut aiemmin maksutonta tai lähes maksutonta.* Näin ovat toimineet Kiina vuodesta 1997, Iso-Britannia vuodesta 1998, Itävalta vuodesta 2001 ja Saksa vuodesta 2008 alkaen.
2. *Maksullisten koulutusohjelmien perustaminen muutoin maksuttoman korkeakoulutuksen lisäksi.* Tämä kaksoismalli ylläpitää laillisesti ja poliittisesti tärkeää vaikutelmaa maksuttomasta korkeakoulutuksesta, joka on usein turvattu perustuslailla tai muilla laeilla. Malli on yleinen entisissä kommunistissa maissa kuten entisen Neuvostoliiton alueella, Itä- ja Keski-Euroopan maissa sekä Itä-Afrikassa, jossa vallitsee afrikkalaisen sosialismin perintö.
3. *Opintomaksujen merkittävä korottaminen maissa, joissa opintomaksut ovat olleet käytössä julkisissa korkeakouluissa.* Kustannusten lisääntyvä jakaminen merkitsee sitä, että opintomaksujen nousun on oltava koulutuskustannusten nousua suurempaa, jotta niillä voidaan kattaa suhteessa suurempi osuus koulutuskustannuksista ja täten vähentää valtion ja veronmaksajien maksutaakkaa. Näin on tapahtunut useimmissa USA:n osavaltioissa ja Kanadan provinseissa, kun näiden hallintoelimet eivät ole pystyneet ylläpitämään entisiä maksuosuuttaan julkisen korkeakoulutuksen menoista. Julkisten yliopistojen lukukausimaksuja on nostettu nopeasti täyttämään erityisesti valtionrahoituksen puutteita korkeakoulutuksen kustannusten noustessa.
4. *Erilaisten käyttö- ja osallistumismaksujen käyttöönotto palveluissa, jotka ovat aiemmin olleet valtion tai korkeakoulujen tarjoamia ja tukemia (opiskelija-asuntolat, opiskelijaruokailu).* Tämä on toteutunut monissa maissa, mukaan lukien lähes kaikki entiset kommunistiset ja sosialistiset maat. Hieman yllättäen tämä on toteutunut myös Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, missä tuettu opiskelija-asuminen vei aikanaan suurimman osan korkeakoulutuksen budjetista. Korkeakoulutuksen maksuttomuutta soveltavissa Pohjoismaissa, kuten Ruotsissa, Norjassa, Suomessa ja Tanskassa, opiskelijat pääasiallisesti vastanneet korkeista elinkustannuksistaan opintolainoilla [julkisen opinto- ja asumistuen ohella, toim. huom.]. Elinkustannusten rahoittamiseen opintolainalla osallistuvat myös veronmaksajat lainatakuiden ja takaisinmaksuhelpotusten muodossa [julkisen opinto- ja asumistuen ohella, toim. huom.].
5. *Opintorahan ja tukien leikkaaminen tai lakkauttaminen.* Tämä saavutetaan useimmiten opintorahan tai -lainan rason jäädyttämisellä siten, että tämä taso jää inflaation myötä yleisestä tulokehityksestä jälkeen. Näin on tapahtunut Britannian ennen varsinkin avokäteisille opintorahoille, jotka on sittemmin kokonaan lakkautettu. Kehitys on samankaltaista myös monien kommunististen ja sosialististen entisen Neuvostoliiton, Keski- ja Itä-Euroopan ja Aasian sekä Afrikan maiden kohdalla.
6. *Opintolainojen todellisten kustannusten tehokkaampi takaisinperintä.* Kustannusten takaisinperintää voidaan tehostaa pienentämällä opiskelijalainojen tukea samaan tapaan kuin opintorahan arvoa on alennettu. Opintolainan kustannuksia valtiolle voidaan vähentää nostamalla korkoja, lyhentämällä korkojen kertymiseltä vapaata aikaa ja tiukentamalla lainojen ja takaisinmaksujen anteeksiantamista. Merkittäviä keinoja kustannusten takaisinperimiseksi ovat tehokkaampi perintä, maksun laiminlyöntien tiukempi valvonta (kuten USA:ssa 1990-luvulla) ja todellisen korkotason ylläpitäminen niiden kohdalla, jotka maksaisivat muutoinkin.
7. *Julkisen maksuttoman korkeakoulusektorin tarjonnan rajoittaminen ja opintomaksuihin perustuvalla yksityiselle korkeakoulusektorille hakeutumiseen kannustaminen.* Monet maat, erityisesti Japani, Korea, Filippiinit, Indonesia, Brasilia sekä eräät Latinalaisen Amerikan ja Itä-Aasian maat ovat rajoittaneet huomattavasti valtion korkeakoulumenoja ja julkisen korkeakoulusektorin kokoa säilyttäen sen valikoivana ja eliitille suunnattuna. Suurin osa lisääntyvän kysynnän aiheuttamista kustannuksista voidaan siirtää vanhemmille ja opiskelijoille kannustamalla edelleen kasvavalle yksityiselle korkeakoulusektorille hakeutumista.



Vaikka kustannusten jakaminen voi olla monimuotoista, lukukausimaksujen käyttöönotto tai maksujen nostaminen saavat aikaan merkittävimmän taloudellisen vaikutuksen. Vaikka kerättyjä tuloja on jaettava stipendeinä ja maksuhelpotuksina korkeakoulutuksen saavutettavuuden takaamiseksi, maksut ovat merkittävä ja pysyvä tulonlähde ja ne voidaan suunnitella vähitellen nouseviksi, jotta ne pysyvät kohoavien opetus- ja opintomaksusten taustalla. Toisin kuin monet muut tulo- ja tukeratkaisut, kuten henkilöstön yritys- ja osittain ulkopuolisen rahoituksen hankinnassa, opintomaksut eivät vie henkilöstön aikaa opetukselta tai muilta ydintehtäviltä. Useiden havaintojen perusteella ne vaikuttavat positiivisesti myös opetuksen ja opintojen sisältöön. Osittain näiden syiden takia opintomaksut ovat myös poliittisesti latautunein ja ideologisesti vastustetuin tapa jakaa kustannuksia. Näistä onkin muodostunut symboli konfliktille kahden osapuolen välillä: niiden, jotka uskovat että valtion tulisi taata maksutoman korkeakoulutuksen säilyminen sekä niiden, jotka hyväksyvät sen, että valtio ei pysty kattamaan jatkuvasti nousevia kustannuksia ja näkevät kustannusten jakamisen ja erityisesti opintomaksut osana tämän ongelman ratkaisua.

### Kustannusten jakamisen perustelut

Kansainvälisellä tasolla siirtyminen valtion ja veronmaksajien maksamasta korkeakoulutuksesta kustannusten jakamiseen sisältää kolme syytä, jotka poikkeavat toisistaan taloudellisten, poliittisten ja ideologisten tausta-oletustensa osalta. Ensimmäinen ja ideologisesti hyväksyttävien syy on selkeä tarve muille tulonlähteille valtion rahoituksen lisäksi. Tarve johtuu nousevista opiskelijakohtaisista koulutuskustannuksista, joita monissa maissa kiihdyttää lisääntyvä korkeakoulutuksen kysyntä. Opintomaksujen ja muiden kustannusten jakamisen keinojen välttämättömyys johtuu valtion rajallisista mahdollisuuksista nostaa veroja samassa suhteessa nousevien koulutuskustannusten kanssa. Samanaikaisesti myös muiden julkisten palvelujen, kuten terveydenhoidon, infrastruktuuriin sekä ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksen menotarpeet voivat olla poliittisesti ja yhteiskunnallisesti perusteltuja.

Toinen syy lukukausimaksuille ja muille kustannustenjakokeinoille perustuu pikemminkin ideologisesti ristiriitaiselle tasavertaisuuden periaatteelle kuin tarpeelle. Tasavertaisuuden nimissä niiden, jotka hyötyvät korkeakoulutuksesta olisi myös osallistuttava kustannuksiin. Periaatetta voidaan perustella neljällä vakuuttavalla väitteellä, jotka toteutuvat kaikissa maissa, myös Suomessa. Ensinnäkin "ilmaisen" korkeakoulutuksen maksavat kaikki kansalaiset veroja maksaessaan, vaikka he eivät tietäisi mihin verovarot menevät. Toiseksi, useimmat verot, kuten arvonlisävero, tuotantoverot, tulovero ja ennen kaikkea valtion aiheuttama inflaatio ovat, toisin kuin väitetään, suhteellisia ja usein jopa regressiivisiä. Kolmanneksi, merkittävä osa korkeakoulutuksesta hyötyvistä tulee keski- ja hyvätuloisista perheistä, joilla olisi tarvittaessa varaa maksaa

ainakin osa korkeakoulutuksen kustannuksista ja siten osoittaa korkeakoulutuksen ja siitä seuraavan yksityisen hyödyn arvostusta. Tällaiset opiskelijat ja heidän perheensä todennäköisesti toivovat, että veronmaksajat kustantaisivat suurelta osin tai kokonaan tämän etuoikeuden. Kuitenkaan sillä, tuetaanko korkeakoulutusta ja ovatko opintomaksut suuret tai pienet, ei olisi vaikutusta hyvin toimeentulevien perheiden lasten osallistumiselle korkeakoulutukseen. Tässä tapauksessa maksuttoman korkeakoulutuksen tukeminen voidaan nähdä (kustannustenjaon näkökulmasta) tulonsiirtona keskivertoveronmaksajalta keski- ja hyvätuloisille perheille. Neljänneksi, siltä osin mikäli opintojen maksullisuus estäisi joitain hakeutumasta korkeakoulutuksen pariin, on mahdollista käyttää osa opintomaksuilla kerätyistä varoista harkinnanvaraisiin apurahoihin ja lainatukiin, jotka ainakin periaatteessa takaisivat ja parantaisivat korkeakoulutuksen saavutettavuutta.<sup>2</sup>

Kolmas syy lukukausimaksuille ja muille kustannusten jaon muodoille perustuu taloudelliselle näkökulmalle, jonka mukaan maksu arvokkaasta ja kysytyistä palvelusta yhdistää markkinoiden ja koulutuksen hyvät puolet. Ensinnäkin tähän sisältyy oletus tehokkuudesta, jonka mukaan opintomaksu tekee opiskelijoista ja vanhemmista vaativampia kuluttajia ja yliopistoista tehokkaita tuottajia. Kun julkisia tuloja täydennetään opintomaksuilla ja lahjoituksilla, yliopistojen on vastattava paremmin yksilölliseen ja yhteiskunnalliseen kysyntään. Opintomaksuja voidaan perustella taloudellisesti myös akateemisen hyödyntavoittelun näkökulmalla. Opiskelijat saattavat opiskella kauemmin ja suorittaa enemmän opintoja kuin on tarpeellista ja järkevää siksi, että opiskelu on maksutonta ja vaihtoehtona on epävarma tulevaisuus työelämässä. Saksassa, Alankomaissa ja USA:ssa tämä ongelma on ratkaistu opintotuen lopettamisella tai vähentämisellä mikäli opinnot eivät edisty tavoitteiden mukaisesti. Eräissä USA:n osavaltioissa peritään myös korkeampia maksuja tietyn opintopistemäärän ylittävistä opinnoista.

### Maailmanlaajuinen kustannusten jakamisen suuntaus

Kustannusten jakaminen perustuu eri syille ja ilmenee eritavoin riippuen kunkin maan historiasta, vallitsevasta poliittisesta ideologiasta, korkeakoulutukseen osallistuvien määrästä sekä yksityisen korkeakoulusektorin olemassaolosta. Kustannusten jakaminen perustuu yleensä moninaisiin ja ristiriitaisiinkin ideologioihin ja usein erityisesti poliit-

2. Klassisia analyysejä tasavertaisuudesta ovat W. L. Hansen and B. A. Weisbrod, *Benefits, Costs, and Finance of Higher Education* (Chicago: Markham Publishing, 1969); Carnegie Commission on Higher Education, *Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?* (New York: the McGraw Hill Book Co., 1973); J. P. Jallade, "Financing Higher Education: The Equity Aspects," *Comparative Education Review*, June 1978, 309-25; G. Psacharopoulos and M. Woodhall, *Education for Development* (Oxford: Oxford University Press for The World Bank, 1985); ja J. C. Hearn, C. P. Griswold, and G. M. Marine, "Region, Resources, and Reason: A Contextual Analysis of State Tuition and Student Aid Policies," *Research in Higher Education*, 37 (3), 241-278.

tisten toimijoiden näkökulmasta epäselviin motiiveihin, joiden perusteella aiemmin valtiollisia kustannuksia siirretään maksettavaksi opiskelijoille ja näiden vanhemmille. Kuitenkin kustannusten jakaminen on välttämätöntä ja se yleistyy ainakin Pohjoismaiden ulkopuolella. Useimmissa maissa nousevat korkeakoulutuksen kustannukset, liberaalin ja markkinasuuntautuneen ideologian yleistymisen sekä kustannusten jaon menestyksellisyys korkeakoulutuksen lisärahoituksessa (saavutettavuudesta tinkimättä) yhdessä ovat lisänneet ja kustannusten siirtämistä valtiolta opiskelijoille ja vanhemmille.

Eurooppa säilyy edelleen vastahakoisimpana alueena uuden trendin oimaksumisessa. Kuitenkin vuoden 2008 loppuun mennessä monet Euroopan maat saksankielisiä alueita myöden, Pohjoismaita lukuun ottamatta, ovat ottaneet käyttöön lukukausimaksut. Maksujen käyttöönotto ulottuu Venäjälle ja entiseen Neuvostoliiton alueen maihin sekä Itä- ja Keski-Euroopan entisiin kommunistimaihin, joissa on kuitenkin edelleen poliittisesti mahdotonta luopua maksuttomasta korkeakoulutuksesta akateemisesti lahjakkaimpien opiskelijoiden osalta. Samaan aikaan ne ovat kuitenkin siirtyneet kohti kustannustenjakoa epäsuorien ja poliittisesti hyväksyttävämpien keinojen, kuten elinkustannuksiin tarkoitettujen tukien jäädyttämisen, opiskelija-asuntojen ja ruokaloiden maksujen nostamisen kautta. Samalla näissä maissa on kannustettu hakeutumaan yksityiseen maksulliseen korkeakoulutukseen ja täten myös opintomaksuihin perustuvien yksityisten korkeakoulujen poliittinen ja juridinen hyväksyttävyyden on lisääntynyt.

Englanninkieliset OECD-maat, Australia, Kanada, Uusi-Seelanti, USA ja Iso-Britannia (pl. Skotlandi) ovat olleet lukukausimaksujen käytössä johtavia maita. Näistä vain USA:ssa on merkittävä ja kallis opintomaksuille perustuva yksityinen korkeakoulusektori. Kaikki nämä maat vannovat aggressiivisen kapitalismin, vapaiden markkinoiden ja *New Public Managementin* nimeen, mutta ne myös sitoutuvat poliittisesti korkeakoulutuksen saavutettavuuteen ja sen taloudelliseen tukemiseen.

Kustannusten jakaminen on selvästi saanut jalansijaa myös Aasian entisissä kommunistimaissa, joissa on otettu käyttöön korkeat opintomaksut. Suhteessa kansalaisten tuloihin, maailman korkeimmat maksut ovat Mongoliassa. Kiinassa lukukausimaksut on otettu käyttöön lähes universaalilla tasolla ja myös opiskelijaruokat ja opiskelija-asuntolat perivät merkittäviä maksuja palveluistaan. Aasian toisessa koulutusjärjestelmässä, Intiassa, yksityisten lukukausimaksuja perivien korkeakoululujen määrä on lisääntynyt nopeasti ja myös julkisissa yliopistoissa on alettu periä lukukausimaksuja.

Japanilainen järjestelmä rakentuu maksullisten yksityisten korkeakoulujen sekä lukukausimaksuja yhä yleisemmin perivien julkisten korkeakoulujen varaan siten, että opintoja tuetaan julkisesti vain lainojen kautta. Koreassa ja Filippiineillä luotetaan myös vahvasti yksityisen sektorin kykyyn vastata korkeakoulutuksen kasvavaan kysyntään, joka osaltaan vähentää valtion koulutuskustannuksia. Latinalaisessa Amerikassa julkisten korkeakoulujen opintomaksut ovat matalat samoin kuin opiskelijoille suunnatut tuet, mutta yksityinen maksullinen koulutus vastaa suurimmasta osasta korkeakoulutuksen tarjontaa. Myös Afrikan mantereella ollaan siirtymässä suurempaan

kustannusten jakoon, vaikkakin poliittisesti ristiriitaisin tuntein. Yhtäältä puutteet valtionrahoituksessa asettavat paineita ottaa käyttöön opintomaksut ja muut keinot jakaa kustannuksia. Toisaalta yhteiskunnallisesti ja poliittisesti verovaroja olisi tärkeä kohdentaa muihin kohteisiin. Myös Afrikassa keski- ja yläluokkaisten perheiden lasten osuus korkeakoulutukseen osallistuvista on kohtuuttoman suuri. Julkisen korkeakoulutuksen opintomaksujen tukeminen on poliittisesti vaarallista johtuen paikallisen demokratian heikkoudesta, todellisesta köyhyydestä sekä afrikkalaisen sosialismin perinteestä. Euroopan siirtomaavallan aiheuttaman poliittisen ambivalenssin takia Afrikan maat seuraavat entisten rikkaiden siirtomaaisäntiensä (erityisesti Ranskan) mallia vastustaessaan lukukausimaksuja. Toimivien ja saavutettavien opintolainojen puute, poliittiset ja käytännölliset kohdentamisongelmat sekä tekniset vaikeudet tarveharkintaisten avustuskainojen käytössä omalta osaltaan vaikeuttavat lukukausimaksujen käyttöönottoa. Samaan aikaan, kuten seuraavassa kappaleessa tullaan osoittamaan, nämä esteet eivät tunnu enää yhtä ylivoimaisilta kun ne suhteutetaan yliopistojen kasvavaan rahantarpeeseen, korkeakoulutuksen kasvavaan kysyntään ja maiden yleiseen siirtymiseen kohti liberaalia, markkinasuuntautunutta politiikkaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kustannusten jakaminen on maailmanlaajuinen suuntaus. Se tuo mukanaan tarpeen koordinoida valtion rahoitusta täydentävää maksuihin liittyvää politiikkaa, jotta poliittisesti herkillä ja teknisesti hankalilla keinoilla voidaan suunnata niukkaa julkista rahaa, samalla kuitenkin turvaten korkeakoulutuksen saavutettavuus ja tasavertaisuus.

## Poliittinen ja ideologinen konteksti

Tässä niukkuuden tilanteessa, trendit jotka vaikuttavat korkeakoulutuksen rahoitukseen ja siihen liittyviin poliittisiin ratkaisuihin ilmenevät sekä kansallisissa että globaaleissa poliittisissa ja ideologisissa yhteyksissä. Äärivasemmiston parissa on edelleen vahva usko valtio-omistukseen kaikessa tuotannossa, mukaan lukien korkeakoulutuksen tuotannossa. Vasemmistossa luotetaan myös valtioon keskeisenä toimijana resurssien- jaon, hintasääntelyn ja palkkapolitiikan osalta. Entiset komentotaloudet ovat antaneet tilaa niin sanotuille siirtymäkauden talouksille, jotka hyväksyvät yksityisen sektorin toiminnan ja joissa markkinaohjaus näyttelee keskeistä roolia resurssien kohdentamisessa. Näissä maissa poliittinen vasemmisto ei kannata niinkään kommunistista tuotanto- ja jakelujärjestelmää vaan korkeita veroja, valtion sääntelyä ja laajaa julkista sektoria samalla kritisoiden markkinatalouteen liittyviä tuloeroja, talouden epävakautta, kilpailua ja yleistä kaupallistumista. Kriittinen vasemmisto on huolissaan etnisyyden, sukupuolen ja sosio-ekonomisen luokan perusteella syntyvistä vallan ja aseman jaoista ja varallisuuden jakautumisesta, niissä maissa, jotka ovat omaksuneet markkinatalouden ja laajan yksityisen sektorin. Vasemmistossa usein myös nähdään köyhät maat

ja köyhät ihmiset Maailmanpankin, muiden kansainvälisten finanssijärjestöjen ja reollisuusmaiden johtaman investointi- ja kauppapolitiikan uhreina.

Toisessa ääripäässä ovat jyrkän oikeistolaiset näkemykset, jotka pyrkivät pienentämään julkisen sektorin kokoa, mukaan lukien julkisesti omistetun ja rahoitetun korkeakoulutuksen kokoa. Poliittinen oikeisto näkee valtiovallan, poliitikot ja virkamiehet tuottamattomina, oma etuaan tavoittelevina ja valtion virkaan liittyvistä etuoikeuksista kiinnipitävinä tahoina. Poliittisen oikeiston mukaan valtiovalta jättää usein huomioimatta sen seikan, että julkisen sektorin henkilöstö on kuitenkin riippuvainen yksityisen sektorin tuotannosta ja valtion hankinnoista yksityiseltä sektorilta. Pitäen mielessään valtioinstituutioiden (mukaan lukien yliopistot) ja virkamiesten (mukaan lukien myös yliopistojen henkilöstön) epäluotettavuuden, oikeiston kannattajat suhtautuvat kriittisemmin valtion tehoittomuuteen ja vaativat lisää tulosvastuullisuutta. Poliittinen oikeisto hyväksyy helpommin talouden heilahtelut ja tulo- ja varallisuuserot osana kapitalistista, markkinoiden dynamiikan ja tuottavuuden ohjaamaa yksityisve-toista taloutta. Oikeisto suosii yleensä yksityistä korkeakoulutusta, vaikkakin useimmat hyväksyvät jonkinasteisen valtiontuen yksityisille oppilaitoksille kilpailuasetelman tasapainottamiseksi sekä hyvien esimerkkien tarjoamiseksi julkisille korkeakouluille. Poliittinen oikeisto mielellään korostaa tarvetta tunnistaa ja valita opiskelijat ensisijaisesti akateemisten meriittien perusteella ja siten sen edustajat vastustavat erilaisia kompensatiomekanismeja vähemmistöjen osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Vastaavasti oikeisto vähättelee etnisyyden, luokan ja sukupuolen vaikutuksia vallan, etuoikeuksien ja varallisuuden jakautumisessa.

Useimpien maiden harjoittama politiikka kuitenkin sijoittuu poliittiseen keskustaan. Tällainen politiikka häilyy keskusta-oikeiston ja keskusta-vasemmiston välillä joutuen näin taiteilemaan poliittisten ääripäiden asettamien odotusten ristipaineessa. Sekä julkiset että yksityiset yliopistot toimivat kansallisen tason poliittisessa, taloudellisessa ja historiallisessa ympäristössä, mutta samalla kuitenkin myös jatkuvasti globalisoituvassa kansainvälisessä ympäristössä. Taloudelliset ongelmat ja niiden ratkaisumekanismien valinta toteutuu aina näissä ympäristöissä. Samanaikaisesti korkeakoulutuksen rahoitukseen suoraan vaikuttavat tekijät, kuten nousevat opiskelijakohtaiset kustannukset, lisääntyvä korkeakoulutukseen osallistuminen, verotuksellisten keinojen rajallisuus ja muiden poliittisesti ja yhteiskunnallisesti tärkeiden julkisten palvelujen ylläpitämisen tarve, ovat olemassa harjoitettusta politiikasta ja vallitsevista ideologioista huolimatta.

Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että poliittiset tai ideologiset tekijät olisivat merkityksettä korkeakoulutuksen rahoituksen erojen selittäjinä. Aggressiivisen kapitalismin mailla, kuten USA:lla ja Iso-Britannialla, on erilainen tärkeysjärjestys ja erilaiset ratkaisut korkeakoulutuksen rahoituksen niukkuuden kanssa selviämiseen kuin esimerkiksi Pohjoismaisilla hyvinvointivaltioilla ja entisillä sosialistimailla. Kuitenkin opintomaksujen yleistyminen, muiden tulonlähteiden monimuotoisuuden lisääntyminen lisääntyneet tuloksellisuusvaatimukset sekä institutionaalisen autonomian

lisäämispaineet eivät liity niinkään poliittisesti abstrakteihin globalisaatioon, korporativismiin, kapitalismiin, Maailmanpankin tai ylikansallisten yritysten määräyksiin tai angloamerikkalaiseen ylivaltaan. Sen sijaan ne liittyvät lähes universaalitasolle kasvaneeseen korkeakoulutukseen ja siitä seuraaviin nouseviin yksikkökustannuksiin, korkeakoulutuksen kasvavaan, kustannuksia edelleen lisäävään kysyntään sekä valtion kyvyttömyyteen ja haluttomuuteen rahoittaa nousevia kustannuksia.

*Valikoituja lähteitä*

- International Comparative Higher Education Finance and Accessibility (2008). Verkkosivusto. <<http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance>>, joulukuu 2008.
- Johnstone, D. B. & Marcucci, P. (2007). *Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans, and the Support of Academic Research*. The Commissioned Paper Series of the UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge.
- Johnstone D. B. (2006). *Financing Higher Education: Cost-sharing in International Perspective*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Johnstone, D. B. (2004). The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives. *Economics of Education Review*, 23 (4), 403–10.
- Johnstone, D. B. & Teferra, D. (2004). Cost-Sharing and Other Forms of Revenue Supplementation in African Higher Education. Special Issue: Cost-Sharing and Other Forms of Revenue Supplementation in African Higher Education. *Journal of Higher Education in Africa*, 2 (2).
- Marcucci, P. N. & Johnstone, D. B. (2007). Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29 (1), 25–40.
- Schwarzenberger, A. (toim.) (2008). *Public / Private Funding of Higher Education: A Social Balance*. Hanover Germany: Higher Education Information System (HIS).
- Task Force on Higher Education and Society (2002). *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, DC: World Bank and UNESCO.
- Teixeira P. N., Johnstone D. B., Maria, J. R. & Vossensteyn, H. (toim.) (2006). *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?* Dordrecht: Springer.
- Vossensteyn, H. (2004). Fiscal Stress: Worldwide Trends in Higher Education Finance. *Journal of Student financial Aid*, 34 (1), 39-55.
- Woodhall, M. (toim.) (2002). *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, 11 (1).
- World Bank (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington, DC: The World Bank.
- Ziderman, A. (2004). *Policy Options for Student Loan Schemes: Lessons from Five Asian Case Studies*. Bangkok: UNESCO Bangkok; and Paris: International Institute for Educational Planning.
- Ziderman, A. & Albrecht, D. (1995). *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, DC: The Falmer Press.