

Aleksi Henttonen

VALINNANVAPAAUS, VASTUUN JA TASA-ARVO

– Koulutuksen kustannusten jakaminen



© Aleksi Henttonen /Kalevi Sorsa -säätiö rs

Kansi ja ulkoasu: Harri Heikkilä

Yliopistopaino Helsinki 2008

nid: ISBN 978-952-5689-06-8

pdf: ISBN 978-952-5689-07-5

Alexi Henttonen

VALINNANVAPAAUS, VASTUU JA TASA-ARVO

– KOULUTUKSEN KUSTANNUSTEN JAKAMINEN

Sisällys

Esipuhe.....	5
Johdanto.....	7
Koulutusjärjestelmä.....	9
Periaatteet.....	13
Tasa-arvo.....	13
Laatu ja hyöty.....	16
Kannustimet.....	18
Tavoitteita ja haasteita.....	23
Lahjakkuusreservien mobilisoiminen.....	23
Maksuttomuus.....	26
Tutkintokeskeisyys.....	36
Ympäristön muutos.....	37
Resurssien kerääminen.....	41
Verotuksen yleiskate.....	42
Graduate Tax.....	43
Koulutusrahasto.....	54
Maksullinen koulutus.....	57
Rahoitus eri koulutusmuodoissa.....	61
Perusaste ja toinen aste.....	61
Korkeakoulutus.....	61
Aikuiskoulutus.....	64
Lopuksi.....	65
Lähteet.....	67

Esipuhe

Ulkomaalaisten opiskelijoiden lukukausimaksut ovat viime vuosina nousseet suomalaiseen koulutuspoliittiseen keskusteluun, ja jotkut ovat esittäneet korkeakouluopintojen maksullisuutta myös suomalaisille opiskelijoille. Suomalaisille opiskelijoille esitettyjen lukukausimaksujen merkittävänä perusteena on ollut korkeakoulutuksen voimakas periytyminen. Koulutus on yksi kehittyneen hyvinvointivaltion keskeisistä palveluista ja vaikuttaa olennaisesti yhteiskunnallisen tasa-arvon toteutumiseen. Parhaista pyrkimyksistä huolimatta koulutus periytyy yhä voimakkaasti ja koulutuksen hyödyt keskittyvät koulutetusta taustasta tuleville.

Toinen pääperuste esitetyille maksuille on ollut opintojen nopeuttaminen ja tehostaminen. Julkisen sektorin resursseihin kohdistuvat kasvavat paineet väestön ikääntyessä ovat kiistaton tosiasia, johon suomalaisen politiikan tulee sopeutua. Hyvinvointipalvelujen rahoitus pohjaa edellyttää korkeaa työllisyyttä, jonka tavoittelussa työurien pidentämisellä on keskeinen asema. Lukukausimaksut onkin nähty yhtenä tapana, jolla opiskelijoita voidaan kannustaa opintojen nopeaan suorittamiseen.

Erityisesti suomalaisten opiskelijoiden osalta esitykset ovat saaneet osakseen voimakasta vastarintaa, joka on ryhmittynyt koulutuksen maksuttomuuden periaatteen ympärille. Maksuttomuuden periaatteen ympärille ryhmittäminen kuvaa hyvin keskustelua julkisista palveluista, hyvinvointivaltiosta tai sosialidemokratian tulevaisuudesta. Keskustelua hallitsevat järjestelmät, jotka on vuosien saatossa rakennettu turvaamaan kansalaisten oikeuksia ja tukemaan tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Tavoitteiden puolustaminen pelkistyy valitettavan usein itse järjestelmien puolustamiseksi. Keskustelu uu-

sista keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi tulkitaan helposti hyökkäykseksi nykyisiä järjestelmiä kohtaan.

Seuraava paperi ei esitä nykyjärjestelmän romuttamista eikä sen tavoitteista luopumista. Se tarkastelee koulutuksen kustannusten kohdentumista ja kysyy olisiko kustannukset mahdollista kohdentaa nykyisestä poikkeavalla tavalla ilman, että koulutuksellinen tasa-arvo vaarantuu. Seuraavilla sivuilla pyrin hahmottelemaan miten suomalaista koulutusjärjestelmää olisi mahdollista rahoittaa tavoilla, jotka omalta osaltaan edesauttaisivat yhteiskunnallisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteutumista.

Täytyy myös muistaa, että koulutuksen rahoitus ja kustannusten jakautuminen muodostavat vain pienen osan koulutuspolitiikan keskeisistä kysymyksistä. Pelkästään resurssien kohdentamisen tavoilla tasa-arvoa ei koulutusjärjestelmässä saavuteta, vaikka se onnettomilla ratkaisuilla varmasti onnistuttaisiin hävittämään. Koulutuksellista tasa-arvoa tulee tavoitella laajalla keinovalikoimalla, jossa koulutusjärjestelmän rakenteella ja sen sisällöllä on monesti ratkaiseva vaikutus. Koulutusjärjestelmä myös heijastaa yhteiskunnallista epätasa-arvoa, eikä kaikkia koulutuksen saralla nähtäviä ongelmia voida ratkaista laajallakaan koulutuspoliittisten keinojen valikoimalla. Kun keskustelu koulutuksellisesta tasa-arvosta pelkistyy maksuttomuus-maksullisuus –keskusteluksi, jää tämä tasa-arvon tavoittelun moninaisuus helposti huomiotta ja yksi keino tasa-arvon tavoittelussa saa ylikorostuneen aseman.

Haluan kiittää hyvistä, kriittisistä ja antoisista kommentteista tähän tekstiin ja sen sisältämiin ajatuksiin Petri Mustakalliota, Ville Kopraa, Simo Pöyhöstä, Esa Suomista, Venla Berneliusta, Janne Jauhiaista, Juhana Harjua, Sami Niemistä, Olli Koskea sekä puolisoani Saija Jokelaa. Puutteista vastaan itse.

Helsingissä 28.2.2008

Aleksi Henttonen

Johdanto

Suomalainen koulutusjärjestelmä ja sen tulokset ovat kansainvälisessä vertailussa tehokkaita, laadukkaita ja tasa-arvoisia, paikoin jopa erinomaisia. Järjestelmämme on toiminut hyvin. Samalla meidän pitää välttää nykyisten rakenteiden näkemistä tehdyn politiikan keskeisinä saavutuksina. Suomalaisen yhteiskunnan rakentamisessa on monin tavoin onnistuttu lisäämään kansalaisten keskinäistä tasa-arvoa ja tavoitteen saavuttamiseksi rakennetut järjestelmät ovat sopineet niihin yhteiskunnallisiin tilanteisiin, joissa järjestelmät on rakennettu.

Kansalaisten hyvinvoinnin ja tasa-arvon tavoittelu vaatii kuitenkin myös koulutusjärjestelmän jatkuvaa kehittämistä suomalaisen yhteiskunnan ja työmarkkinoiden rakenteiden muuttuessa ja kansainvälisen kehityksenkin tuodessa uusia haasteita järjestelmällemme. Hyvinvointiyhteiskunnan ja julkisen vallan toiminnan kehittäminen vaatii, että tarkastelemme yhteiskunnallisen muutoksen tuomia uusia tarpeita ja haasteita pyrkien yhä niiden periaatteiden toteutumiseen, joita yhteiskuntapolitiikalla on tähänkin saakka tavoiteltu. Hyvinvoinnin ja tasa-arvon puolustamisen ei tule tarkoittaa linnoittautumista nykyisten rakenteiden ja järjestelmien taakse vaan avointa pyrkimystä jatkuvasti kehittää järjestelmiä siten, että niiden tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Oleellinen osa koulutusjärjestelmän toimintaa on resurssien kulku järjestelmän sisällä. Se, millä periaatteilla koulutushyvä jakautuu kansalaisten kesken ja millä periaatteilla koulutuksen kustannukset kerätään, vaikuttaa olennaisesti koulutusjärjestelmän rooliin osana yhteiskuntaa. Seuraavassa pyritään hahmottelemaan joitakin malleja, joilla suomalaisen koulutusjärjestelmän rahoitus voitaisiin järjestää myös uudessa tilanteessa, jossa työmarkkinat muodostuvat aidon kansainväliseksi ja aktiivinen kansalaisuus ja työmarkkinoilla toimiminen edellyttävät korkeaa peruskoulutuksen tasoa ja jatkuvaa kouluttautumista. Päämääränä on kerätä ja jakaa koulutuksen resurssit tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti.

Päämääränä on kerätä ja jakaa koulutuksen resurssit tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti.

1.



Koulutusjärjestelmä

Koulutusjärjestelmän ytimenä on perinteisesti pidetty erilaista tutkintoon johtavaa koulutusta, erityisesti siltä osin kun koulutusta on tarjottu nuorisoiäkälukille. Lähes kaikki suomalaista koulutusjärjestelmää kuvaavat rakennekaaviot pitävät sisällään lähinnä esiopetuksen, peruskoulun, toisen asteen koulutuksen sekä korkeakoulutuksen. Koulutusjärjestelmän ulommalla kehällä sijaitsevat julkisen vallan pääosin ylläpitämät oppilaitokset, jotka eri tavoin täydentävät tutkintoon johtavaa koulutusta antavien oppilaitosten koulutustarjontaa, mutta tarjoavat myös niistä erillisiä opintoja, joiden luonne vaihtelee puhtaasta harrastamisesta täydentävään ammatilliseen koulutukseen. Tämä alue voidaan vielä jakaa opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvaan koulutukseen ja muiden ministeriöiden, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön, hallinnonalan koulutuksiin, joista edellinen on ohjausjärjestelmänsä puolesta ollut lähempänä koulutusjärjestelmän ydintä. Erilaisten julkisen vallan joiltakin osin tukemien organisaatioiden koulutustarjonta sekä yritysten omalle henkilökunnalleen tai koulutusyritysten markkinoilla tarjoama koulutus muodostavat tosiasiallisen koulutusjärjestelmän uloimman kehän.

Koulutusjärjestelmän rajojen määrittelemine on periaatteellisesti merkityksellistä, koska se määrittää julkisen vallan moraalista vastuuta tasa-arvokäsitteen valossa sekä taloudellista vastuuta kustannusten jakamisen suhteen. Huolimatta perusrakenteeltaan suhteellisen laajasta tasa-arvokäsitteestään suomalainen koulutuspolitiikka on siinäkin mielessä ollut järjestelmäkeskeistä, että se on lukenut koulutuksellisen tasa-arvon käsitteen piiriin lähinnä koulutusjärjestelmän ytimen. Toki myös julkisen järjestelmän ulommalla kehällä tasa-arvo-

näkökohdilla on ollut merkityksensä, mutta se on muodostanut enemmänkin sivujuonteen koko koulutusjärjestelmän kehityksessä.

Koulutusjärjestelmän tarkastelu keskittyy usein nuorisoikäluokalle annettavaan tutkintoon johtavaan koulutukseen. Aikuiskoulutuksen monet muodot ammatillisesta aikuiskoulutuksesta työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön, puhumattakaan yritysten henkilöstökoulutuksesta tai yksityisten yritysten tai yhdistysten vapailla markkinoilla tarjoamasta koulutuksesta, jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Kansalaisten ja koulutukseen osallistujien kannalta kaikki nämä koulutuksen muodot ovat kuitenkin eri tavoin toisilleen vaihtoehtoisia ja niitä tulisi tältä kannalta tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Erityisesti aikuiskoulutuksen suuri moninaisuus ja siihen liittyvien järjestelmien limittäisyys, päällekkäisyys ja läpinäkymättömyys tekevät järjestelmistä käyttäjille vaikeasti hahmotettavia. Elinikäisen oppimisen tarpeiden kasvaessa tämä muodostaa kasvavan ongelman koulutusjärjestelmän toiminnalle. Seuraavassa tarkastelussa pyritään huomioimaan kaikki koulutuksen muodot joihin yksilö voi osallistua. Aikuiskoulutuksen monimuotoisuuden johdosta yksityiskohtaisia esityksiä kaikkien rakenteiden korjaamisen tavasta ei esitetä.

Olenainen osuus koulutusjärjestelmän toiminnassa on niillä periaatteilla, joilla koulutuksen resurssit kerätään ja jaetaan. Koulutuksen kustannusten jakautumisen tarkastelu voidaan jakaa koulutuksen resurssien keräämisen tarkasteluun ja koulutuksen järjestäjien rahoittamisen järjestelmän tarkasteluun. Resurssien keräämisessä näkökulma on koulutuksen maksajan – millä ehdoilla ja periaatteilla koulutuksen kustantaja resurssit jakaa. Koulutuksen järjestäjien rahoittamisessa näkökulma on koulutuksen antajan – millä periaatteilla järjestäjä saa resursseja järjestämäänsä koulutukseen.

Resurssien kerääminen voi olla huomattavan monimuotoinen ja -mutkainen prosessi.

Koulutuksen järjestäjä voi saada rahansa suoraan opiskelijalta, yritykseltä, joltakin viralliselta tai epäviralliselta yksilöiden muodostamalta yhteenliittymältä tai julkiselta vallalta. Resurssien kerääminen voi olla huomattavan monimuotoinen ja -mutkainen prosessi ja sen piiriin voivat kuulua niin koulutukseen osallistuneet kuin muutkin toimijat. Yksinkertaisimmillaan koulutuksen kustannusten kattaminen on silloin, kun koulututtajia maksaa rahalla kouluttajalle koko koulutuksensa kustannukset. Julkisen sektorin tullessa mukaan kuvaan, kerätään osa kustannuksista usein verotuksella ja verotuksen rakenne ratkaisee sen, kuka koulutuksen tosiasiallisesti maksaa.

Koulutukseen käytettävät resurssit voidaan jakaa koulutetun kustannuksiin ja muiden toimijoiden tukeen. Edellisen piiriin kuuluu kaikki koulutushyvä saaneiden osallistuminen koulutuksen kustannuksiin, tapahtuipa tämä etukäteen perittävillä suorilla maksuilla, jälkikäteen perittävillä maksuilla, kohdennetuilla veroilla tai muiden verojärjestelmien kautta. Tapauksissa, joissa koulutuksen vastaanottaja ei millään kustannusten kattamisen tavoin kata oman koulutuksensa kustannuksia, kohdentuu osa koulutuksen kustannuksista muille toimijoille.

Koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmällä viitataan seuraavassa koulutuksen resurssien keräämisen järjestelmän ja koulutusinstituutioiden rahoitusjärjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen. Tämä järjestelmä vaikuttaa olennaisesti siihen, millä ehdoin koulutushyvä on yhteiskunnan jäsenen saatavissa tai käytettävissä. Jos koulutuskustannukset jaetaan merkittävästi koulutusinvestoinnin tuottoja tasaisemmin eri toimijoiden kesken, toimii kustannusten jakamisen järjestelmä pahimmillaan yhteiskunnallista eriarvoisuutta uusintavana ja luovana järjestelmänä.

Seuraavassa tarkastellaan lähinnä koulutuksen resurssien keräämisen järjestelmään, mutta näkökulma pyrkii ottamaan huomioon koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmän kokonaisuudessaan.

2.



Periaatteet

Koulutushyvän jakaminen on yksi koulutuspolitiikan keskeisimpiä kysymyksiä. Kysymykset siitä, kuka millaiseenkin koulutukseen pääsee ja millä ehdoilla, läpäisevät kaiken koulutuspolitiikan. Koulutushyvän jakamisen käänttöpuolen muodostaa koulutuksen kustannusten kerääminen. Resurssien keräämisen merkitys on keskeinen, koska koulutuksen rahoitusjärjestelmä vaikuttaa olennaisesti kaikkiin koulutusjärjestelmän osa-alueisiin. Rahoitusjärjestelmä vaikuttaa koulutukseen niin hakeutumiseen kuin koulutukseen pääsyyn, se vaikuttaa suoritettavan koulutuksen kestoon ja laatuun sekä koulutuksella saavutettavien taloudellisten ja muiden hyötyjen jakautumiseen yksilöiden, ryhmien ja ikävaiheiden välillä.

TASA-ARVO

Ajatus koulutuksellisen tasa-arvon siunauksellisuudesta tai tasa-arvosta oikeudenmukaisen koulutusjärjestelmän peruseriaatteena on läpäissyt kaiken koulutuspolitiikkaa koskevan keskustelun. Vaikka rakkaalla lapsella ei ole kuin yksi nimi, tasa-arvon kasvot ovat varsin monimuotoiset.¹

Nykyisen koulutusjärjestelmän keskeisten instituutioiden, kuten peruskoulun ja alueellisesti kattavan korkeakoulutusjärjestelmän, kantama tasa-arvoajatus lähtee siitä, ettei yksilöiden tausta saisi vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa hankkia koulutus tai hyötyä siitä. Kyseessä on useimmiten joko lopputulosten tasa-arvo tai laajasti tulkittu mahdollisuuksien tasa-arvo. Laajasti tulkittussa muodossaan mahdollisuuksien tasa-arvo edellyttää, ettei yksilön taustalla ole

Laajasti tulkittussa muodossaan mahdollisuuksien tasa-arvo edellyttää, ettei yksilön taustalla ole ennustearvoa yksilön loppuasemalle.

¹ Kts. esim. Ahonen 2003 tai Rinne & Vuorio-Lehti 1996.

ennustearvoa yksilön loppuasemalle. Eli ottamatta kantaa lopputulosten jakautumisen tasaisuuteen katsotaan, ettei peliä tulisi pelata painotetuilla nopilla. Toinen voimakas tasa-arvotulkinta on lähtenyt siitä, että tasa-arvon ytimenä on mahdollisimman laaja valinnanvapaus koulun, opettavien sisältöjen ja opetusryhmän koostumuksen suhteen. Tässä lähestymistavassa mahdollisuuksien tasa-arvo on ollut hyvin lähellä vapauden käsitettä ja viitannut useimmiten lähinnä muodollisten esteiden puuttumiseen. Seuraavassa lähtökohtana on laajasti tulkittu mahdollisuuksien tasa-arvo.

Hyvinvointivaltioksi kutsuttuja järjestelmiä voidaan ymmärtää pitkälti vakuutusjärjestelminä, joiden tarkoituksena on varmistaa, etteivät satunnaistekijät, joista yksilö ei ole, tai voikaan olla, vastuussa, kohtuuttomasti vaikuta hänen asemaansa yhteiskunnassa tai mahdollisuuksiinsa toteuttaa itseään ja elää mielekäs elämä. Vakuutuksen kustannukset tulee jakaa kaikkien niiden kesken, joilla on mahdollisuus joutua vakuutettavan tapaturman kohteeksi. Vakuutuksen kustannuksia ei tule ulkoistaa toimijoille, jotka eivät voi vakuutuksesta hyötyä. Tätä periaatetta pyritään seuraavassa soveltamaan koulutusjärjestelmään.

Tulee huomata, että vakuutusjärjestelmänä koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmä eroaa olennaisilla tavoin sosiaali- ja hyvinvointipalveluista ja niiden vakuutusluonteisesta rahoituksesta. Ero liittyy vakuutustapahtuman luonteeseen. Terveys- ja sosiaalipalveluissa se riski, jonka toteutumisen varalta vakuutus otetaan, laukaisee toiminnan, jonka kustannusten kattamiseen järjestelmä kerää rahaa. Rahaa kerätään, jotta sairauden iskiessä löytyy terveyskeskus, sairaala ja lääkäri, jotka voivat sairautta hoitaa. Koulutukseen osallistuminen ei ole yksilölle vastaava epäonnekas tapahtuma kuin sairaus tai työttömyys, joiden varalle kollektiivisia vakuutusjärjestelmiä on rakennettu. Kun sairautta ja työttömyyttä pyritään välttämään, pyritään koulutukseen kaikin keinoin osallistumaan. Koulutuksen rahoittaminen vakuutusjärjestelmän tavoin ei vakuutakaan ihmisiä siltä varalta, että nämä sattuisivat löytämään itsensä oppilaitoksesta, vaan siltä varalta, ettei kallis koulutus tuota taloudellista hyötyä. Vakuutuksesta koulutuksen huonoa tuottoa vastaan ei hyödy, jos ei ole saanut koulutusta.

Kun havaitaan, että koulutuksessa vakuutuksen kohteena ei ole koulutukseen osallistuminen vaan siitä saatava hyöty, näyttäytyy rahoituksen järjestäminen hieman erilaiselta kuin muissa kollektiivisissa vakuutusjärjestelmissä.

Koska koulutuksesta tai sen huonon tuoton varalle luodusta vakuutuksesta mahdollisesti hyötyvät voidaan tunnistaa, toisin kuin esimerkiksi terveyspalveluista mahdollisesti hyötyvät, on vakuutuksen kustannukset mahdollista kohdentaa heille.

Mahdollisuudella tunnistaa vakuutuksen piiriin tosiasiallisesti kuuluvat henkilöt, siis ne joille koulutus voi olla tuottava tai tuottamaton investointi, on vaikutuksensa resurssien jakamisen järjestelmän yhteiskunnallisille vaikutuksille. Syynä tähän on, että erityisesti korkeakoulutukseen valikoituminen on Suomessa voimakkaasti periytyvää, vaikka periytyminen onkin pääosin vähäisempää kuin muualla maailmassa.² Koulutukseen osallistuvien ja siihen liittyvästä vakuutusturvasta hyötyvien joukko tulee merkittävästi paremmin toimeentulevasta ja koulutetusta taustasta kuin ne, jotka jäävät koulutuksen ja sen suorien hyötyjen ulkopuolelle. Nykyinen järjestelmä, jossa koulutuksen resurssit katetaan koko väestöltä kerättävillä veroilla, jakaa kaikille yhtäläisen vastuun vakuutusmaksujen maksamisesta, vaikka vain osa kuuluu vakuutuksen piiriin.

Jos hyväksytään se perusoletus, että kaikkiin sosiaaliryhmiin syntyneiden henkiset kyvyt ja edellytykset ovat keskimäärin samalla tasolla, tarkoittaa periytyvyys käytännössä, että inhimillisiä voimavarojamme haaskataan. Opin tietää tasoittaa monille vanhempien kyky neuvoa, auttaa ja opastaa lastaan koulutusjärjestelmän poluilla. Heidän menestystään ei selitä vain heidän oma kyvykkyytensä, vaan myös sosiaalinen taustansa. Osaa koulutuksen heille tuottamasta taloudellisesta hyödystä voidaan pitää ansiottomana saantona, ellei lapsen ansioksi lasketa vanhempien koulutusta tai sosioekonomista asemaa.

Onneksemme Suomessa harvoin katsotaan, että alempien sosioekonomisten ryhmien älylliset kyvyt ovat alemmalla tasolla kuin ylempien sosioekonomisten ryhmien. Väite, jonka mukaan koulutuksessa menestyneet ovat menestyneet ainoastaan omien kykyjensä seurauksena, hyötymättä taustastaan, on kuitenkin sama asia hieman kätkeyssä muodossa. Väitteessä unohdetaan vähemmän koulutetusta taustasta tulevien huonompi menestys. Se voidaan selittää joko sillä, että järjestelmä rakenteellisesti syrjii heitä, tai sitten he vain yksinkertaisesti ovat tyhempitä. Koska tutkimuksellista näyttöä alempien sosioekonomisten ryhmien perinnöllisesti heikommasta älyllisestä kapasiteetista ei ole, oletetaan

Koska koulutuksesta tai sen huonon tuoton varalle luodusta vakuutuksesta mahdollisesti hyötyvät voidaan tunnistaa, toisin kuin esimerkiksi terveyspalveluista mahdollisesti hyötyvät, on vakuutuksen kustannukset mahdollista kohdentaa heille.

² EAG 2007, 116-122.

seuraavassa, että vakiintunut käsitys eri yhteiskuntakerrostumien älyllisestä samantasoisuudesta pitää paikkansa.

Ongelma ei olekaan siinä, että jotkut menestyvät koulutuksessa hyvin. Ongelma on, jos koulutusjärjestelmä, jonka tulee tavoitella korkeaa tasoa ja erinomaisuutta, päättyy palkitsemaan ihmisiä näiden taustasta. Kun tavoittelemme korkeaa laatua, meillä ei ole varaa jättää alempien sosioekonomisten ryhmien lahjakkaita lapsia ulkopuolelle. Koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmän tulee tukea tasa-arvoista koulutukseen valikoitumista. Ainakaan rahoitusjärjestelmä ei saisi lisätä yksilöiden sosioekonomisesta taustasta johtuvia eroja koulutukseen valikoitumisessa. Koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmän, kuten koko koulutusjärjestelmän, perustavoitteena tulee jatkossakin olla antaa kaikille kansalaisille taustasta riippumatta tasa-arvoinen mahdollisuus hankkia oman kiinnostuksensa ja taipumustensa mukainen koulutus, joka mahdollistaa hänelle täysivaltaisen osallistumisen yhteiskunnan toimintaan niin kansalaisena kuin työn tekijänäkin.

Meillä ei ole varaa jättää alempien sosioekonomisten ryhmien lahjakkaita lapsia ulkopuolelle.

LAATU JA HYÖTY

Koulutuksen laadun yhteys koulutuksen kustannusten jakamiseen kulkee lähinnä resurssien kokonaismäärän välityksellä. Koulutukseen tulee olla käytettävissä riittävät resurssit laadukkaana koulutuksen varmistamiseksi tai vähintäänkin mahdollistamiseksi. Laadun ottamista mukaan tarkasteluun monimutkaistaa laadulle annettujen merkitysten suuri moninaisuus. Se, mitä laatu on, riippuu lähinnä siitä kuka laatua sattuu määrittelemään.

Todettakoon kuitenkin, että siinä määrin kuin laatu koskettaa koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmää, ei sitä tulisi pitää perusteena yksilöiden oikeuksien ja vastuiden tasapainon muuttamiselle. Pyrkimys huippulaadukkaana koulutuksen tarjoamiseen joillekin ei saisi johtaa siihen, että pieni koulutetusta taustasta tuleva joukko saa käyttöönsä muita suuremmat resurssit ilman, että sillä on vastaava vaikutus heidän velvollisuuksiinsa yhteiskuntaa kohtaan.

Oikeudenmukaisen koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmän hahmotteleminen vaatii huomion kiinnittämistä koulutuksen saajien joukon lisäksi siihen hyötyyn, jonka nämä koulutuksen käymällä itselleen saavat. Vain yh-

distämällä saajien joukko näiden saamaan hyötyyn voidaan edes pyrkiä lähes-
tymään koulutusjärjestelmän vaikutusta yhteiskuntaan ja yhteiskunnalliseen
oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon.

Suomessa koulutuksen kannattavuus on kansainvälisestikin tarkasteltuna
varsin hyvällä tasolla. OECD:n Education at a Glance julkaisun perusteella suo-
malaisen koulutusinvestoinnilleen saama tuotto vertautuu positiivisesti useim-
piin muihin OECD-maihin. Odotusten vastaisesti suomalaisen korkeakoulu-
tuksen tuotto yksilölle on korkeampi kuin Yhdysvalloissa tai Iso-Britanniassa.³
Ero odotuksissa ja tutkimustuloksissa selittyy kun tarkastellaan koulutuksen
bruttotuottoa ja nettotuottoa. Edellisellä viitataan vain koulutuksen tuomaan
palkkahyötyyn, jälkimmäinen pitää sisällään koulutuksen kustannusten, opin-
tososiaalisten etujen ja verotuksen vaikutuksen. Lukujen välinen ero syntyy
koulutuksen tuoton erilaisesta jakautumisesta.

Tunnettu tosiasia on, että korkeakoulutettujen palkkataso ei Suomessa ver-
taudu suosiollisesti vastaavan koulutuksen muissa länsimaissa suorittaneiden
palkkatasoon huolimatta viime vuosien ansiotuloeroja kasvattaneesta kehityk-
sestä. Education at a Glancen vanhemmissa laitoksissa näkyy hyvin kannatta-
vuuden erilainen jakautuminen Yhdysvalloissa ja Suomessa. Amerikkalainen
koulutettu näkee huomattavasti suomalaista suuremman hyödyn kun tarkas-
telee tilinauhaansa. Kun otetaan huomioon koulutuksen suorat ja epäsuorat
kustannukset sekä verotuksen vaikutus, ero Suomen ja Yhdysvaltojen välillä
häviää, ja Suomi itse asiassa nousee Yhdysvaltojen ohi korkeakoulutuksen kan-
nattavuudessa. Yhdysvaltalainen kun joutuu suuremmasta palkastaan maksa-
maan takaisin lainansa, joilla on kattanut lukukausimaksunsa ja opintoaikaisen
toimeentulonsa.

Merkittävä osavaikutus on myös koulutuksen yhteydellä työmarkkina-ase-
maan. Vain työssäkäyviä tarkasteltaessa kansainvälinen vertailu ei ole erityisen
edullinen. Kun otetaan huomioon, että Suomessa korkeakoulutus vähentää
työttömyysriskiä ja laadullisesti heikon työllistymisen riskiä enemmän kuin
vertailumaissa, näyttää tilanne erilaiselta. Lisäksi koulutuksen tuoton hajonta
on meillä pienempää kuin muualla. Keskimäärin koulutus tuottaa hyvin kan-
sainvälisessä vertailussa, mutta vertailumaita alhaisemman palkkahajonnan
seurauksena hyvin korkean tuoton koulutukselleen saavia on meillä vähemmän

³ EAG 2007, 150–155, 165.

kuin muualla. Vastaavasti meillä on vähemmän hyvin heikon tuoton koulutusinvestoinnilleen saavia.⁴

Nykytilanteen siunauksellisuus korkeakoulutetuille riippuukin vahvasti näkökulmasta. Korkeakoulutuksen tuoma hyöty on vähemmän epävarmaa kuin useimmissa muissa maissa, mutta tuotto ei parhaimmillaankaan nouse kovin suureksi. Periaatteessa voidaan ajatella tilanne, jossa koulutuksen keskimääräinen tuotto olisi nykyisellä tasolla, mutta se jakautuisi eri tavalla kuin nykyisin. Jos keskimääräinen tuotto säilyisi nykyisellä tasolla, mutta huomattavan taloudellisen hyödyn koulutuksestaan saavien määrä kasvaisi, tulisi heikon tuoton saavien määrän olla vastaavasti nykyistä suurempi. Tämä voisi toteutua joko siten, että työssäkäyvien saama hyöty olisi huomattavasti nykyistä suurempi, mutta riski työttömyydestä tai pahasta alityöllistymisestä vastaavasti huomattavasti korkeampi tai siten, että palkkahajonta työllistyneiden välillä kasvaisi huomattavasti nykyisestä. Se, halutaanko tavoitella korkeaa hajontaa ja korkeita maksimituottoja vai matalaa hajontaa ja vastaavasti matalampia maksimituottoja, riippuu vahvasti siitä millaisena yhteiskunta nähdään.

Seuraavassa toimivan yhteiskunnan katsotaan vaativan toimivaa vakuutusjärjestelmää yksilöihin kohdistuvien riskien jakamiseksi myös koulutuksen osalta. Samalla pidetään lähtökohtana, että kouluttautumisen tulee jatkossakin olla kannattavaa. Korkeakoulutusinvestointiin sisältyvää epävarmuutta on tuskin syytä Suomessakaan kasvattaa.

Kouluttautumisen tulee jatkossakin olla kannattavaa. Korkeakoulutusinvestointiin sisältyvää epävarmuutta on tuskin syytä Suomessakaan kasvattaa.

KANNUSTIMET

Koulutuksen kustannusten jakamisella voidaan vaikuttaa edellä mainittujen periaatteiden toteutumiseen, vaikuttamalla yksilöiden kannustimiin ja siten yksilöiden toimintaan. Järjestelmän tulisi kannustaa kaikkia aktiiviseen itsensä kehittämiseen ja opiskeluun samalla kun se tarjoaa kaikille laajat ja tasa-arvoiset mahdollisuudet siihen.

Koulutusjärjestelmä pyrkii kannustamaan oppilaita ja opiskelijoita valmistumaan, tekemään sen kohtuullisessa ajassa sekä riittävän korkeatasoisesti.

4 Palkkahajonnasta koulutusasteen mukaan kts. EAG 2007, 162–164; Palkkahajontaan kohdistuvista paineista kts. ETLA 2007, 125, jossa arvioidaan, ettei palkkoista sopimisen yksilöllistymisenäkään todennäköisesti merkittävästi lisäisi tuloeroja.

Järjestelmän sisällä vallitsee työnjako eritasoisten kannustimien käyttämisen osalta siten, että valtakunnallisella tasolla käytetään lähinnä valmistumiseen ja sen kestoon vaikuttavia kannustimia. Tällaisia ovat opintotuen rajattu kesto ja opintoaikojen rajausta niin toisella asteella kuin korkeakouluissakin. Laatuun liittyvät suorat kannustimet ovat lähinnä muustakin opiskelijoiden arvioinnista vastaavien oppilaitosten käsissä. Työnjako keinojen suhteen ei ole tarkkarajainen, vaan esim. järjestelmätasolla pyritään vaikuttamaan oppilaitosten toimintaan siten, että ne pyrkisivät korkeaan valmistumisasteeseen ja opintojen ripeään suorittamiseen.

Toimivien kannusteiden merkitys korostuu, kun ikärakenteen muutos luo uusia haasteita julkisen sektorin rahoitukselle. Hyvinvointivaltion rakenteet nojautuvat väistämättä korkeaan työllisyysasteeseen. Hyvinvointipalvelujen rahoitusperusta edellyttää korkeaa työllisyyttä, jonka tavoittelussa työurien pidentämisellä on keskeinen asema, erityisesti kun huoltosuhte väestön ikääntyessä heikkenee. Osana tämän tavoitteen saavuttamista Suomessa on jo vuosia pyritty vähentämään väli vuosia ja lyhentämään opintoaikoja. Huomiota on kiinnitetty toisen asteen koulutuksen kestoon ja luokattoman lukion vaikutuksiin, mutta ennen kaikkea huomion kohteena on ollut korkea-asteen koulutus, jossa opintojen aloittamisen viivästyminen ja opintojen pitkittyminen ovat merkittäviä ongelmia. Kansainvälisessä katsannossa suomalaisten korkeakoulusta valmistuneiden ikä onkin korkea, mitä toki osaltaan selittää se, että opinnot päätetään usein ylempään korkeakoulututkintoon.⁵

Sekä toisen asteen koulutuksen jälkeisiin väli vuosiin että itse opintojen viivästyminen on pyritty pureutumaan jo vuosikymmeniä, mutta tulokset ovat jääneet laihoiksi. Keinoina on nähty niin opintojen ohjaus, tutkinnonuudistukset kuin opintotuenkin uudistaminen. Esimerkiksi siirtymisellä lainapohjaisesta opintotukijärjestelmästä tukimuotoiseen järjestelmään 1990-luvun alussa tavoiteltiin opintoaikojen lyhenemistä. Tällaista vaikutusta ei kuitenkaan saavutettu.⁶ Sama tavoite on liittynyt vahvasti myös myöhempiin opintotuki uudistuksiin.

Tällä hetkellä koulutusjärjestelmällä on käytössään suhteellisen rajallinen määrä keinoja, joilla opiskelijoiden kannustimiin voidaan vaikuttaa. Koulutusjärjestelmä, erityisesti korkeakoulutuksen osalta, eroaakin muista yhteiskun-

Sekä toisen asteen koulutuksen jälkeisiin väli vuosiin että itse opintojen viivästyminen on pyritty pureutumaan jo vuosikymmeniä, mutta tulokset ovat jääneet laihoiksi.

⁵ Kts. esim. EAG 2007, 424.

⁶ Kts. Häkkinen & Uusitalo 2003.

nallisista tukijärjestelmistä siinä, että järjestelmään liittyvät oikeudet korostuvat hyvin voimakkaasti suhteessa järjestelmään liittyviin vastuisiin. Suurin osa kannustimista on kytketty opintotukeen, jonka kesto on rajattu, ja jonka saamisen edellytyksenä on, että opinnot etenevät. Kevyimmillään yhteiskunnan asettamat velvoitteet ovat silloin, kun opiskelija ei nosta opintotukea.

Kannustinten ja velvollisuuksien käyttöä korkeakoulutuksessa tulee arvioida suhteessa siihen opiskelijoiden edellytyksiin kantaa vastuuta. Kansalaisen saadessa yhteiskunnan tukea työttömyyden, syrjäytymisen tai muun elämänhallinnan heikkenemisen takia pidetään velvoitteiden liittämistä oikeuksiin perusteltuna. Voidaan kuitenkin katsoa, että työttömyyden tai sairauden uhriksi joutuneen ihmisen edellytykset velvoitteiden täyttämiseen ovat monesti heikkommat kuin korkeakouluopiskelijoilla. Opiskelijaksi päätyminen vaatii usein huomattavaakin ponnistelua ja tavoitteellisuutta. Ei liene kohtuutonta ajatella, että oikeuksien vastapainoksi heille voidaan asettaa vastuuta ja velvoitteita.

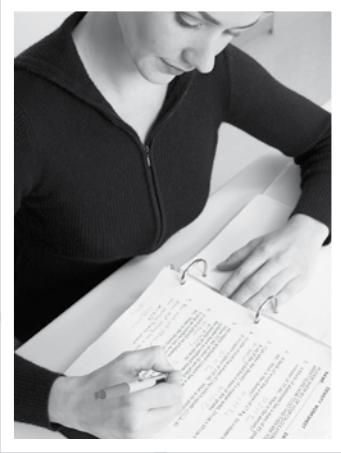
Suuressa osa kannustinjärjestelmistämme vaikutukset myös kohdentuvat pääasiallisesti tarkkaan määriteltyihin hetkiin opintojen etenemisessä. Esimerkiksi opintoaikojen rajaus yliopistoissa tai ammattikorkeakouluissa vaikuttaa selvästi voimakkaimmin yksilöihin, jotka lähestyvät opinto-oikeuden päättymisen maagista rajaa. Kun pysyttelee opintojen kokonaiskeston rajan sisällä, ovat kannustimet ripeään tai tavoitteelliseen opiskeluun heikot, vaikka rajauksella on mahdollisuus ohjata opiskelukulttuuria terveempään suuntaan. Vain opintojen loppuun kytkeytyvien kannustinten ongelma on siinä, että kaukana siintävä kannustin ei erityisen tehokkaasti kannusta aktiiviseen ja tavoitteelliseen opiskeluun koko opintojen aikana. Jatkovaa kannustusta tuottavien kannustinjärjestelmien rakentaminen koulutusjärjestelmäämme on ollut haasteellista, koska monet keinot on suljettu ratkaisuvaihtoehtojen ulkopuolelle. Kustannusten jakamisen järjestelmällä voidaan ohjata koulutukseen osallistujien toimintaa ja kannustaa esimerkiksi ripeään valmistumiseen ja hyvien oppimistulosten saavuttamiseen ja ohjausvaikutuksesta on mahdollista tehdä tasaisempi siten, että kannuste opintojen tavoitteelliseen suorittamiseen ulottuu koko opintojen ajalle.

Kannustimien rakentamisessa tulee aina noudattaa kohtuullisuusperiaatetta, eivätkä yksilöön kohdistuvat riskit saa olla kohtuuttomia myöskään tilanteissa, joissa yksilö ei syystä tai toisesta toimi järjestelmän tavoittelemalla tavalla. Tä-

hän päädytään helposti, kun esitetään malleja, joilla esimerkiksi suomalainen korkeakoulutus tehtäisiin osin maksulliseksi, mutta ohjausvaikutus kohdennetaan hyvin tarkkaan yhteen opintojen vaiheeseen. Erilaisissa koulutussetelimalleissa tai lukukausimaksuissa esitetään usein tavoitteellisen opiskeluajan, tai hieman sitä pidemmän ajan, opintojen olevan maksuttomia, mutta rajan ylittävien opintojen täysin maksullisia. Vastaavasti ensimmäinen tutkinto halutaan joskus pitää täysin maksuttomana, mutta toinen tehdä täysin maksulliseksi. Tällaiset kannustimet tekevät asetettua rajaa lähestyvän opiskelijan tilanteesta huomattavan haastavan. Kannuste valmistua nopeasti ylittää kaikki muut kannusteet tavalla, joka tekee juuri rajalla tapahtuvasta viivästyksestä aiheutuvat seuraukset kohtuuttomiksi.

Toimivan kannustinjärjestelmän tulisi tasaisesti, pehmeästi ja joustavasti ohjata opiskelijaa toivottuun suuntaan siten, että asetettujen tavoitteiden mukaan toimiminen on aina kannattavaa, mutta epäonnistuminen tavoitteiden saavuttamisessa ei aiheuta kohtuuttoman raskaita seuraamuksia.

3.



Tavoitteita ja haasteita

Monelta osin ne julkilausutut periaatteet, joilla suomalaista koulutusjärjestelmää on kehitetty, ovat olleet laajasti yleisesti hyväksytyjä, vaikka yhteisesti hyväksytyjen periaatteiden konkreettisesta sisällöstä tai seurauksista on usein ollut huomattavan eriäviä käsityksiä.

LAHJAKKUUSRESERVIEN MOBILISOIMINEN

Sotien jälkeisen koulutuspoliittisen peruslinjan ytimessä voidaan nähdä lahjakkuusreservien mobilisoimisen näkökulma, jonka asema ja houkuttelevuus perustui sen kykyyn yhdistää tehokkuus ja tasa-arvo siistiksi kokonaisuudeksi.

Suomessa harjoitettu koulutuspolitiikka oli ennen sotia pitänyt lähtökohtanaan, erityisesti ylempien korkeakouluopintojen suhteen, sivistyksen ositettua jakamista eri yhteiskuntaryhmille sen mukaan kuin näillä katsottiin olevan edellytyksiä sen omaksumiseen. Viimeistään sotien jälkeen ajatus siitä, että yhteiskuntaluokkien tai kansojen välillä vallitsi pysyviä perinnöllisiä älykkyy-, lahjakkuus-, tai soveltuvuuseroja, tuli älyllisesti ja poliittisesti epäsuosituksi.⁷

Jos köyhempiä ja vähemmän koulutettuja ei ollut mahdollista pitää legitiimisti heikompihajasina kuin ylempiin luokkiin kuuluvia tarkoitti köyhien heikko mahdollisuus suorittaa opintoja valtavaa lahjakkuusreservien hukkaamista. Vastauksena tähän ongelmaan koulutuksen tarjontaa kaikilla asteilla laajennettiin määrällisesti ja alueellisesti, koulutuksesta perittäviä maksuja las-

⁷ *Ajatus kokee ajoittain uuden heräämisen, kuten suomalaisessakin keskustelussa on viime vuosina nähty.*

kettiin ja myöhemmin poistettiin kokonaan sekä luotiin erilaisia oppilaiden ja opiskelijoiden tukemisen muotoja, joilla vähennettiin opiskelun vaihtoehtoiskustannuksia.

Kansainvälisessä vertailussa suomalainen koulutusjärjestelmä on varsin tasa-arvoinen ja erot eri sosioekonomisten ryhmien välillä pieniä. Perusasteen tulokset mm. PISA-tutkimuksessa viittaavat siihen, että meillä sosioekonomiseen taustaan liittyvät oppimistuloserot ovat maailman pienimpiä.⁸ Tosin kansallisiin kokeisiin perustuvat tutkimukset osoittavat selvästi suurempia eroja, ja oppimistulosten varsin vahvaa yhteyttä sosioekonomiseen taustaan.⁹ Paikallisella tasolla Helsingissä jopa 70 % koulujen välisistä oppimistulosten eroista voidaan selittää koulun sijaintialueen sosioekonomisilla ominaisuuksilla. Erot eivät siis selity sillä, että jotkut koulut sinällään olisivat huonompia kuin toiset. Koulujen lähtökohdat vain ovat hyvin erilaiset, ja niissä ratkaiseva merkitys on alueen väestörakenteella.¹⁰

Myös korkeakoulutuksessa tilanne on kansainvälisesti vertaillen varsin hyvä. Suomessa korkeakoulutuksen periytyvyys on kansainvälisesti vertaillen alhaisella tasolla. Tämä kertoo kuitenkin enemmän muiden maiden heikosta tilanteesta kuin suomalaisen tilanteen erinomaisuudesta. Lisäksi tulee huomata, että esimerkiksi Irlannissa, Espanjassa ja Hollannissa koulutuksellisen tasa-arvon korkea-asteella voidaan katsoa toteutuvan Suomea paremmin.¹¹

Yleisenä korkeakoulutuksen periytyvyyden mittarina on käytetty korkeakoulutettujen vanhempien lasten ja ei-korkeakoulutettujen vanhempien lasten opiskelutodennäköisyyksien suhdetta.¹² Suomessa korkeakoulutettujen vanhempien lapsen on yhä kahdeksan kertaa todennäköisempää päätyä opiskelemaan yliopistossa kuin korkeakouluttamattomien vanhempien lapsen. Koulutukseen pääsy on Suomessa tasa-arvoistunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana merkittävästi. 1990-luvun lopulle saakka laajeneva korkeakoulutus vähensi

Suomessa korkeakoulutettujen vanhempien lapsen on yhä kahdeksan kertaa todennäköisempää päätyä opiskelemaan yliopistossa kuin korkeakouluttamattomien vanhempien lapsen.

8 Kts. esim. PISA 2006, 171.

9 Kts. esim. Kuusela 2006, Jaku-Sihvonen 2002.

10 Bernelius 2005

11 EAG 2007, 116–122, Eurostudent 2005, 60–67.

12 Suorien todennäköisyyksien sijaan käytetyin mittari on odds-ratio, jossa todennäköisyyksiä mitataan vedonlyöntikertoimilla. Käytännössä suomeksi puhutaan todennäköisyyksien suhteesta, vaikka käänös onkin osin harhaanjohtava.

koulutuksen periytyvyyttä, mutta se on yhä varsin korkealla tasolla. Näkyvissä on lisäksi merkkejä siitä, että 2000-luvulla tasa-arvoistumiskehitys ei ole jatkunut vaan kehityksen suunta on jopa kääntynyt.¹³

Koulutukseen pääsyn avaaminen uusille sosiaaliryhmille koulutusta laajentamalla ja koulutuksen yhteydessä perittäviä maksuja poistamalla oli merkittävä askel tasa-arvoisemman koulutusjärjestelmän suuntaan. Samalla suurin hyöty panostuksista koulutukseen on koitunut ylempien sosiaaliryhmien jälkeläisten hyödyksi. Korkeakoulutuksen periytyessä voimakkaasti, ja tuottaessa yhteiskunnalle vain vaikein takaisin aiheuttamansa kustannukset, maksuton korkeakoulutus on toiminut regressiivisenä tulonsiirtona. Koulutuksen maksuttomuus onkin joskus nähty hintana, joka keskiluokille maksettiin pienituloisten tai vähäosaisten tukemiseen suuntautuvista tukijärjestelmistä.

Koulutuksen maksuttomuudella on pyritty turvaamaan koulutuksen tarjonta kaikille ja universalismi koulutuksen jakeluperiaatteena. Näin koulutuksen osalta on asetettu osaksi pohjoismaista kansankoti-hyvinvointivaltiomallia, jossa yhteiskunnan palvelut eivät rajoitu vähäosaisiin vaan toimivat pitkälti universalismin periaatteen mukaisesti. Tällä politiikalla on pohjoismaissa pitkälti varmistettu laajan julkisen sektorin nauttima tuki kaikissa yhteiskuntaryhmissä. Universalismilla jakeluperiaatteena viitataan kaikkien kansalaisten yhtäläiseen oikeuteen saada samassa tilanteessa samat edut. Universalististen järjestelmien osalta on myös syytä tarkastella miten järjestelmien käyttö ja kustannusten kattaminen jakautuvat, jotta niiden vaikutuksia yhteiskunnalliseen tasa-arvoon voidaan tarkastella. Vahvasti universalistiselta pohjalta tarjottujen terveyspalveluiden osalta tiedämme, että palvelujen tosiasiallinen käyttö väärin voimakkaasti yhteiskunnallisen aseman mukaan.

Huolimatta korkeakoulutuksen voimakkaasta laajenemisesta kaikkialla Euroopassa ei koulutuksen periytyvyydessä nähdä merkittäviä muutoksia. Iso-Britanniassa koulutusjärjestelmän meritokraattisuuden on jopa havaittu vähentyneen ennen lukukausimaksujen käyttöönottoa.¹⁴ Perinteisesti koulutuksellisen tasa-arvon ja koulutuksen periytyvyyden vähentämisen pääasiallisina keinoina nähty koulutustarjonnan laajentaminen ja yksilölle koituvien koulutuskustan-

¹³ . Kts. esim. Kivinen et al. 2001, Kivinen et al. 2002, Kivinen et al. 2007.

¹⁴ Kts. Luku 4.2.3.

nusten alentaminen eivät ole osoittautuneet niin toimiviksi tavoiksi koulutuksellisen tasa-arvon tavoittelussa kuin aiemmin toivottiin.

Koulutuksen periytyvyyden vain vähäinen väheneminen ja jopa lisääntyminen on ruokkinut keskustelua korkeakoulutuksen yhteiskunnallista tulonjakoa ja tasa-arvoaikutuksista. Yhteiskunnan koulutukseen käyttämien huomattavien taloudellisten panosten vain lisääntyessä koulutustarjonnan laajentuessa sekä tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen merkityksen lisääntyessä on puhtaasti suoran julkisen tuen varassa toimivan korkeakoululaitoksen oikeudenmukaisuus kyseenalaistettu ja esitetty uusia rahoitusvaihtoehtoja, joilla myös koulutuksen tasa-arvoaikutuksiin voitaisiin vaikuttaa.

Kansainvälinen keskustelu koulutuksen rahoitusjärjestelmistä on käynyt voimakkaana koko Euroopassa. Suuri osa maista on kehittänyt korkeakoulujärjestelmänsä rahoitusta siten, että myös opiskelijoilla on osavastuu koulutuksen kustannuksista. Perusteet maksullisten mallien käyttöönotolle eri maissa ovat liittyneet lähinnä koulutukselliseen tasa-arvoon ja koulutuksen tehokkuuteen.¹⁵

MAKSUTTOMUUS

Koulutuspoliittisessa keskustelussa useimmin esiin nouseva arvo on koulutuksen maksuttomuus. Koulutusjärjestelmän ytimeen kuuluvan koulutuksen osalta maksuttomuuden vaatimus on itsestään selvästi legitiimi, eikä useinkaan vaadi erityistä ulkoista perustelua. Sinällään tämä on ymmärrettävää, koska koulutuksen, niin peruskoulutuksen kuin korkeakoulutuksenkin, maksuttomuus on ollut monin osin varsin toimiva keino suomalaisen koulutusjärjestelmän ja yhteiskunnan tasa-arvoistamisessa. Tämä lienee kiistatonta. Jos maksuttomuutta perustellaan, viitataan useimmiten suoraan koulutukselliseen tasa-arvoon. Maksullisuutta pidetään usein itsestään selvästi tasa-arvon vastaisena.¹⁶

Seuraavassa koulutuksen maksuttomuutta ei kuitenkaan pidetä arvona tai periaatteena, itseisarvosta puhumattakaan. Se nähdään keinona, jolla voidaan tavoitella tasa-arvoista ja oikeudenmukaista koulutusjärjestelmää.

¹⁵ Kts. esim. Woodhall 2007.

¹⁶ Kts. esim. HYY 2007, 6 tai SYL & SAMOK 2007

Maksuttomuuden periaate

Varsinaisesti maksutonta koulutusta ei olekaan. Jollakin tavalla koulutuksen kustannukset katetaan. Suljetussa järjestelmässä, jossa kansalainen saa yhteiskunnan kustantaman koulutuksen, se kustannetaan verovaroista, joiden keräämiseen koulutuksen saanut henkilö osaltaan osallistuu. Verojen keräämisen tavasta riippuu se, kuka verovaroin järjestetyn koulutuksen kustannukset maksaa.

On mahdollista, että koulutuksen kustannukset katetaan muilta ryhmiltä kuin koulutuksen saaneilta kerätyillä veroilla. Näin tapahtuu sitä suuremmassa määrin, mitä suurempi on ero koulutukseen osallistuvien joukon ja verokerätymän kattamiseen osallistuvan joukon välillä. Periaatteellisista syistä tällaista käytäntöä kuitenkin harvoin puolletaan. Myös silloin, kun koulutuksen kustannukset katetaan samalla perusteella koko väestöltä kerättävillä veroilla, vedotaan yhteiskunnan saavan koulutukseen käyttämänsä resurssit takaisin juuri koulutukseen osallistuneiden maksamista veroista. Argumentti viittaa siihen, että ajatus koulutuksesta hyötyneiden vastuusta koulutuksen kustannusten kattamisesta on huomattavasti laajemmalle levinnyt kuin suorien koulutetun kustannuksiin osallistumisen järjestelmien kannatus.

Yleisesti käytetyssä muodossaan maksuttomuuden käsitteessä on neljä perusongelmaa, joiden vuoksi maksuttomuuden käsitteleminen tasa-arvon synonyminä tai sen välttämättömänä tai jopa riittävänä edellytyksenä on varsin ongelmallinen.

1. Maksulliseksi tavataan nimittää kaikkea sellaista koulutusta, joka jollakin tavalla nostaa saajansa etusijalle kustannusten kattamisessa. Osin koulutuksen saajille kohdentuvalla verolla rahoitettavaa koulutusta pidetään maksullisena. Maksuttomaksi määritty vain sellainen koulutus, joka kustannetaan verotuksen yleiskatteesta.
2. Maksuttomuutta arvioitaessa ei oteta huomioon maksamisen ajankohtaa, vaikka suurin osa maksuttomuuskeskustelussa esiin nostettavista ongelmista aiheutuu juuri etukäteen perittävistä maksuista. Maksuttomuuden käsitteessä usein samaistetaan etukäteen perittävät maksut ja jälkikäteen perittävät maksut, vaikka niiden vaikutus mm.

koulutukseen hakeutumiseen on hyvin erilainen. Etukäteen perittäviin lukukausimaksuihin perustuva järjestelmä varmasti vähentäisi vähävaraisten koulutukseen hakeutumista, koska heillä ei yksinkertaisesti olisi varaa maksaa maksua. Osin sama pelotevaikutus liittyy lainaan, jonka takaisinmaksua ei sidottaisi tuloihin. Vähemmän varakkaasta taustasta tuleva olisi vähemmän innokas ottamaan riskin siitä, ettei koulutus kannattaisikaan.

3. Maksutonta koulutusta määriteltäessä koulutukseen liittyviä kustannuksia, kunhan ne eivät ole maksuja opetuksesta, ei useinkaan huomioida. Erityisesti toisen asteen koulutuksessa opiskelumateriaalien, -kirjojen tai -työkalujen kustannukset voivat olla huomattavia. Lukio-koulutuksessa kustannukset painottuvat oppikirjoihin, joiden uusimistarve ja hinta herättävät joka syksy keskustelua.
4. Maksuttomuuden määritelmässä opiskelijan vaihtoehtokustannukset, saamatta jääneet palkkatulot yms., jätetään myös huomiotta. Käytännössä vaihtoehtokustannuksiltaan neutraalia koulutusta on maailmassa tarjolla äärimmäisen vähän. Suomalaisen opintotukijärjestelmän kehittyneisyydestä huolimatta opintojen aikainen toimeentulo on usein väestön yleistä elintasoja merkittävästi alhaisempi, jolloin koulutukseen osallistumisella on Suomessakin merkittävät vaihtoehtokustannukset.

Näin kapea maksuttomuuden määrittely ei ole mielekäs, jos halutaan tarkastella koulutusjärjestelmän yhteiskunnallisia seurauksia.

Näin kapea maksuttomuuden määrittely ei ole mielekäs, jos halutaan tarkastella koulutusjärjestelmän yhteiskunnallisia seurauksia. Koska koulutukseen liittyvät materiaalikustannukset joudutaan suorittamaan koulutuksen suorittamisen yhteydessä, voi niillä hyvinkin olla suurempi vaikutus koulutukseen osallistumiselle kuin jälkikäteen perittävällä osuudella opetuksen kustannuksista. Opintojen jälkeen perittävät maksut, kun ne peritään suhteessa tuloihin, taas voivat olla toiminnaltaan ja vaikutuksiltaan hyvin lähellä nykyistä verotustamme. Etukäteen perittävä maksu karkottaa ne, joilla ei ole varaa sitä maksaa. Jälkikäteen suhteessa tuloihin perittävän maksun suhteen pelotevaikutus on kovin erilainen.

Koulutuksen maksuttomuuden puolustamiseen liittyy mielenkiintoinen kaksoisstrategia kun puhutaan koulutuksen kustannuksiin osallistumisesta koulutuksen suorittamisen jälkeen. Yhtäältä vedotaan siihen, että koulutettujen

korkeammista tuloistaan maksavat verot riittävät kattamaan heidän koulutuksensa kustannukset. Tämä onkin pääosin totta. Kun siirrytään keskustelemaan jälkikäteen suhteessa tuloihin maksettavista lukukausimaksuista, unohdetaan helposti maksuehtojen vaikutus. Helposti katsotaan, että myös jälkikäteen perittävillä maksuilla vähemmän varakkaat ihmiset eivät hakeutuisi koulutukseen. Korkeakoulutetut maksavat kuitenkin jo nyt keskimäärin enemmän veroja kuin korkeakouluttamattomat, mutta vain jos ansaitsevat riittävästi. Samaan tapaan mahdollinen jälkikäteen perittäviin maksuihin perustuva mallikin toimisi. Miksi siis progressiivinen verotus ei pelota, mutta samalla periaatteella perittävä kohdennettu maksu pelottaa? Tai jos veroprogressio pelottaa, miksi vastaava erillisjärjestelmä pelottaisi enemmän? On vaikea nähdä, miten pelotevaikutus on olemassa silloin, kun kustannus liittyy suoraan koulutukseen, muttei silloin kun se seuraa verotuksen progressiivisuudesta.

Maksuttomuus ja koulutuksen talous

Yhtenä klassisena perusteena maksuttomalle koulutukselle on pidetty koulutuksen positiivisia yhteiskunnallisia ulkoisvaikutuksia sekä vaikutusta taloudelliseen kasvuun. Koska koulutus nostaa yksilöiden ansioita, on oletettavaa, että se nostaa heidän tuottavuuttaan. Voidaan päätellä, että koulutustason nosto kohottaa tuottavuutta ja lisää siten taloudellista kasvua. Markkinoiden epätäydellisyyden vuoksi yksityisen sektorin ei voida odottaa investoivan riittävästi koulutukseen. Julkisten varojen käyttäminen koulutukseen on tällöin kaikkien etujen mukaista, koska se lisää taloudellista hyvinvointia. Valitettavasti koulutuksen taloustiede ei ole vielä onnistunut yksiselitteisesti osoittamaan koulutuksen positiivista vaikutusta talouskasvuun. Laskutavasta riippuu voimakkaasti se, saadaanko koulutukselle hyvin voimakas vai hyvin heikko vaikutus tuottavuuteen ja taloudelliseen kasvuun. Koulutukselle laskettu vaikutus kasvuun riippuu voimakkaasti tavasta, jolla vaikutus lasketaan, eikä mikään laskentatapa näytä saaneen vielä varauksettoman laajaa tukea.¹⁷

Perinteinen taloudellista kasvua ja sen jakautumista eri tuotannon tekijöiden muutoksen ja tuottavuuden muutoksen kesken arvioivalla kasvulaskennalla saadaan hyvin alhaisia arvioita koulutuksen tuotolle. Kasvulaskennalla

Laskutavasta riippuu voimakkaasti se, saadaanko koulutukselle hyvin voimakas vai hyvin heikko vaikutus tuottavuuteen ja taloudelliseen kasvuun.

¹⁷ Kts. esim. Asplund 2006 ja Asplund et al. 2007.

Suomen vuosien 1971–1998 välisestä bruttokansantuotteen kasvusta vain noin 5 % on saatu koulutuksesta johtuvaksi.¹⁸ Korkeimpia arvioita koulutuksen taloudellisesta merkityksestä taas saadaan, kun laskutapa käännetään siten, että muutoin selittämättömän tuottavuuden kasvun tulkitaan johtuvan osaamisen, inhimillisen pääoman, lisäyksestä. Osaamisen lisääntyminen taas voidaan selittää koulutuksella.

Toisen asteen koulutuksen suorittaneiden määrä näyttää selittävän vahvasti bruttokansantuotetta.¹⁹ Toisen asteen koulutuksen suorittamisen jälkeen tapahtuvan koulutustason nousun vaikutukset talouskasvuun ovat yhä epävarmoja. Tulokset vaihtelevat myös mm. sen mukaan, käytetäänkö niissä selittävinä tekijöinä koulutustasoa vai koulutustason muutosta. Koulutuksen lähtötasolla ei näytä koulutuksen taloustieteen näkökulmasta olevan erityistä vaikutusta taloudelliseen kasvuun. Koulutuksen lisäys sen sijaan on osin näyttänyt lisäävän talouskasvua. OECD:n raporteissa on viime vuosina korostettu koulutuksen ja taloudellisen kasvun kiinteää yhteyttä, kun eräissä tutkimuksissa on saatu koulutusinvestoinneille odotettua korkeampia tuottoja. Vielä lienee ennenaikaista tehdä lopullisia päätelmiä siitä, kuinka suuri koulutuksen vaikutus taloudelliseen kasvuun on.²⁰

Koulutuksen kasvuvaikutusten lisäksi merkittävän perusteen julkisten resurssien käytölle ovat muodostaneet koulutuksen positiiviset ulkoisvaikutukset. Koulutus ei hyödytä vain saajaansa, vaan myös ympäröivää yhteiskuntaa kokonaisuudessaan. Esimerkiksi peruskoulutuksen laajentaminen paitsi lisää tuottavuutta, myös vähentää rikollisuutta ja yhteiskunnallista epäjärjestystä. Pääsääntöisesti koulutuksen ulkoisvaikutuksilla viitataan koulutuksen yksilöllisen tuoton ja yhteiskunnallisen tuoton väliseen eroon. Yhteiskunnallisen tuoton ylittäessä yksilöllisen tuoton koulutus on yhteiskunnalle hyvä investointi. OECD:n laskentatavalla tämä näyttää vain harvoin pitävän paikkansa.²¹ Pelkkä suorien tuottoasteiden vertailu ei välttämättä kerro koko totuutta, koska se ei ota huomioon kaikkia yksityisen ja julkisen tuoton suhteeseen vaikuttavia tekijöitä. Tämän huomioon ottamiseksi on tehty laskelmia, joissa tuottoerojen

¹⁸ *Asplund 2006*, 12–13.

¹⁹ *EEAG 2006*, 89.

²⁰ *Asplund 2006*, s 17–19; *OECD 2000*, 136–138.

²¹ *EAG 2007*, 165–166, *EAG 2006* 150–151

sijaan on verrattu yksityistä preemiota ja yhteiskunnallista preemiota. Mallissa verrataan koulutusinvestoinnin tuottoa fyysiseen pääomaan tehtävän investoinnin reaalityttöön niin yksilön kuin yhteiskunnankin osalta. Yksityisen ja yhteiskunnallisen tuoton preemio kertoo sitten investoinnin suhteellisen kannattavuuden yksilölle ja yhteiskunnalle. Mallilla tehtävät laskelmat antavat osin yllättäviä tuloksia, koska niiden perusteella Pohjoismaat, joissa koulutukseen suuntautuva julkinen tuki on jo nyt Euroopan maiden kärjessä, ovat ainoita maita, joissa julkista tukea koulutukselle tulisi lisätä.²²

Oletettavaa siis on, että koulutus vaikuttaa taloudelliseen kasvuun, mutta tämänhetkinen tieto ei mahdollista vaikutuksen suuruuden arvioimista, arvioiden asettuessa laskentatavasta riippuen hyvin eri tasoille. Kiistatonta näyttöä koulutuksen positiivisista ulkoisvaikutuksista suhteessa siihen käytettyihin resursseihin ei myöskään näytä löytyvän. Joidenkin mittareiden perusteella meidän tulisi lisätä julkista tukea, toisten perusteella taas vähentää. Oletettavasti koulutuksella on merkittäviäkin positiivisia ulkoisvaikutuksia, mutta niiden tunnistaminen on osoittautunut ongelmalliseksi. Lisäksi tulee huomata, että kaiken koulutuksen positiiviset ulkoisvaikutukset tuskin ovat samanlaisia, vaan koulutusalojen ja -asteiden väliltä löytyy merkittäviä eroja. Ainoa selvä asia osin ristiriitaisten laskelmien keskellä on se, että meillä ei ole riittävästi tietoa voidaksemme arvioida ovatko nyt koulutukseen käyttämämme julkiset resurssit oikeassa suhteessa niistä saatavaan hyötyyn.²³ Kun verrataan karkeasti koulutuksen yksilöllistä ja yhteiskunnallista tuottoa Suomessa, yksilöllinen tuotto ylittää yhteiskunnallisen tuoton, mikä viittaa siihen, että yksilön osuutta koulutusinvestointien kustannuksista tulisi lisätä.

Kun verrataan karkeasti koulutuksen yksilöllistä ja yhteiskunnallista tuottoa Suomessa, yksilöllinen tuotto ylittää yhteiskunnallisen tuoton, mikä viittaa siihen, että yksilön osuutta koulutusinvestointien kustannuksista tulisi lisätä.

Maksuttomuus ja tasa-arvo

Koska koulutuksen maksuttomuuden perusteet liittyvät useimmiten pääosin tasa-arvoon meidän on aiheellista tarkastella lyhyesti maksujen ja tasa-arvon suhdetta. Tarkastelu ei ole tyhjentävä, eikä pyri esittämään maksuttomuuden, tai maksullisuuden, olevan kiistatta tasa-arvon toteutumisen kannalta positiiv-

²² *Asplund 2006, s. 38–46.*

²³ *Asplund et al. 2007*

vinen tai negatiivinen asia. Se pyrkii kuitenkin osoittamaan eräiden konkreettisten esimerkkien avulla, että

- 1) maksuttomuus itsessään ei näytä tuottavan koulutuksellista tasa-arvoa, jos koulutusjärjestelmän muut rakenteet eivät tue tasa-arvon saavuttamista,
- 2) maksulliseksi määriteltyjä järjestelmiä on otettu käyttöön ilman tasa-arvolle haitallisia vaikutuksia.

Näiden lyhyiden esimerkkien tarkoituksena on ainakin herättää kysymys siitä, onko maksuttomuuden merkitys koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiselle suomalaisessa korkeakoulutuksessa todella niin keskeinen kuin keskustelussa usein annetaan ymmärtää.

Britanniassa koulutuksen periytyvyys näyttää lisääntyneen, huolimatta järjestelmän maksuttomuudesta ja sen laajenemisesta. Itse asiassa koulutuksellisen eriarvoisuuden lisääntymistä selitetään brittiläisen yliopistojärjestelmän laajentumisella 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa. Kaikkien väestöryhmien osallistuminen korkeakoulutukseen lisääntyi, mutta ylempien sosioekonomisten ryhmien osallistuminen lisääntyi huomattavasti enemmän kuin muiden, mikä kasvatti ryhmien välisiä eroja.²⁴ Lukukausimaksujen aiheuttamaksi meritokraattisuuden vähenemistä ja periytyvyyden lisääntymistä on hyvin vaikea pitää, koska kehitys tapahtui lähinnä 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa, ennen lukukausimaksujen käyttöönottoa vuonna 1998.²⁵

Koulutusjärjestelmän meritokraattisuus, menestyminen yksilöllisen ansion ja kognitiivisten kykyjen, ei sosiaalisen taustan, perusteella näyttää vähentyneen kun verrataan 1970-luvun lopussa syntynyttä ikäluokkaa 1950-luvun lopussa syntyneisiin. Näiden ikäluokkien koulutukseen osallistumisen välissä toteutettiin lukuisia uudistuksia, joiden tavoitteena oli tasoittaa koulutukseen osallistumista.²⁶ Ainakin Britannian kokemus viittaa siis siihen, että koulutuksen maksuttomuus ei kykene turvaamaan koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista.

Kansainvälisessä vertailussakaan korkeakoulutuksen maksuttomuus ei näytä automaattisesti tuottavan koulutuksellista tasa-arvoa. Maissa, joissa lukukausimaksuihin yhdistetään kehittyneet taloudelliset tukimenetelmät, on koulu-

²⁴ Blanden *et al.* 2002, 8–16.

²⁵ Machin & Vignoles 2006 14–18.

²⁶ Galindo-Rueda & Vignoles 2003 28–37.

Ainakin Britannian kokemus viittaa siis siihen, että koulutuksen maksuttomuus ei kykene turvaamaan koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista.

tuksen pääsy tasa-arvoisempaa kuin maissa, joissa koulutus on muodollisesti maksutonta. Tarkasteltaessa korkeakoulutukseen osallistuvien vanhempien koulutustasoa suhteessa saman ikäisen väestön koulutustasoon, sijoittuu Suomi koulutukseen pääsyn tasa-arvoisuudessa vasta viidenneksi vertailtujen maiden joukossa. Huomionarvoista on se, että Suomen edelle sijoittuvat Hollanti, Iso-Britannia, Kanada ja Irlanti, joista Irlanti on ainoa, jossa koulutukseen osallistuminen ei tuota minkäänlaista velvollisuutta osallistua koulutuksen kustannuksiin. Samassa vertailussa koulutukseen osallistujalle kohdentuvat koulutukseen liittyvät kustannukset olivat Suomessa selvästi pienemmät kuin vertailumaissa.²⁷

Brittiläisen lukukausimaksujen käyttöönoton keskeisimpänä pontimina oli havainto, että maksuton korkeakoulutus on tulonsiirto koulutettujen lapsille. Tasa-arvoargumentaation perusrakenne on useimmissa maissa ja erityisesti taloustieteellisissä analyyseissä ollut sama – korkeakoulutus on yksilölle taloudellisesti huomattavan kannattavaa ja kohdentuu hyväosaisen väestöosan lapsille. Sen tulonjakovaikutukset ovat siten regressiivisiä. Tämä vääristymä voidaan korjata kohdentamalla osa koulutuksen kustannuksista koulutuksesta taloudellista hyötyä saaville henkilöille. Koulutuspoliittisessa keskustelussa maksuttomuus usein samaistetaan koulutukseen pääsyn tasa-arvoisuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, vaikka koulutuksen maksuttomuuden regressiivisistä tulonjakovaikutuksista on saatu tuloksia koulutuksen taloustieteen puolella jo useiden kymmenien vuosien ajan.²⁸ Meillä asiaa on nostanut esille Helsingin yliopiston kansleri Kari Raivio.²⁹

Varsin yksiselitteisesti saman on todennut Euroopan komissio, joka on katsonut, ettei yleinen oletus maksuttoman koulutuksen tasa-arvoisuudesta ole osoittautunut paikkansa pitäväksi. Syynä tähän komissio korostaa taustan vaikutusta koulutukseen osallistumiselle.³⁰

²⁷ Usher & Cervenán 2005, 16–18, 39–40, 42.

²⁸ Sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja tulonjakovaikutuksista koulutuspoliittisessa maksullisuuskeskustelussa kts. esim. Woodhall 2007, 38–45.

²⁹ Raivio 2007

³⁰ "A common assumption has been that a "free" system of higher education (one funded entirely by the state) is, of itself, equitable. In fact, this assumption has not been borne out by reality, since the main determining factor in participation is socioeconomic background.", COM 2006, 7.

Maksuttomuus ei siis riitä turvaamaan tasa-arvoa, mutta vaarantavatko maksut tasa-arvon?

Kiistattomia tutkimustuloksia koulutuksen maksullisuuden vaikutuksista ei ole, mutta varsin monissa tutkimuksissa ja kirjallisuuskatsauksissa on päädytty siihen, etteivät maksut mitenkään yksiselitteisesti heikennä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista.

*Maksullisuuden
vaikutus riippuu sen
toteutustavasta.*

Tutkimustulokset ovat usein monitulkintaisia ja maiden välillä on huomattaviakin eroja. Yhdysvaltalaisissa tutkimuksissa saatujen tulosten mukaan lukukausimaksut vaikuttavat koulutukseen pääsyyn jopa siten, että mitä korkeampi maksu on, sitä enemmän maksun korotukset vaikuttavat koulutukseen pääsyyn. Australialaiset ja eurooppalaiset tutkimukset taas eivät tue näkemystä maksujen haitallisesta vaikutuksesta koulutukseen pääsyyn. Eurooppalainen ja yhdysvaltalainen tutkimus viittaavat siihen, että vähemmän varakkaasta taustasta tulevien koulutuskysyntä riippuu herkemmin koulutuksen kustannuksista kuin varakkaammasta taustasta tulevien kun taas australialaiset ja kanadalaiset tutkimukset eivät osoita maksujen vaikuttavan haitallisesti vähemmän varakkaiden koulutukseen pääsyyn.³¹ Erot tuloksissa heijastavat myös maksullisuuden hyvin erilaisia toteutustapoja ja kertovat siitä, ettei maksuttomuus-maksullisuus-jako ole ratkaiseva tasa-arvon toteutumisen kannalta. Maksullisuuden vaikutus riippuu sen toteutustavasta.

Australiassa lukukausimaksujen käyttöönotto ei näytä vähentäneen alemmista sosioekonomisista ryhmistä tulevien opiskelijoiden osuutta tai lisänneen koulutuksen periytyvyyttä. Tutkimuksissa ei ole löydetty haitallisia vaikutuksia köyhempien perheiden korkeakoulutukseen osallistumiseen.³² Kanadassa lukukausimaksujen korotuksen vaikutuksesta saadut tulokset viittaavat samaan suuntaan. Itse asiassa vuosina 1991–1997 alimmat tulonsaajaryhmät olivat ainoita, joissa osallistuminen korkeakoulutukseen lisääntyi, vaikka lukukausimaksut nousivat ajanjaksolla merkittävästi. Seurauksena köyhempien perheiden lasten suhteellinen osuus opiskelijoista kasvoi.³³

Uudessa Seelannissa maksujen käyttöönoton jälkeen aliedustettujen ryhmien osallistuminen korkeakoulutukseen on suhteellisesti lisääntynyt. Britanni-

³¹ *Asplund et al. 2007, 31–34*

³² *Chapman & Ryan 2002, 11–14; Chapman & Ryan 2003, 15–28.*

³³ *Kts. esim. Canton 2007, 11–15; Asplund et al. 2007, 32–33.*

assa lukukausimaksujen vaikutuksesta tehty tutkimus myös pääosin vahvistaa, ettei maksujen käyttöönotto ole lisännyt koulutuksellista epätasa-arvoa. Joissakin tutkimuksissa tasa-arvon on nähty lisääntyneen. Eriytettyjen maksujen käyttöönoton jälkeenkin voimme nähdä aliedustettujen ryhmien edustuksen korkeakoulutuksessa lisääntyneen.³⁴

Euroopan komission taustamuistio eurooppalaisten koulutusjärjestelmien tehokkuudesta ja tasa-arvoisuudesta on vähemmän varovainen ja katsoo, ettei maksujen käyttöön otolla ole osoitettu olevan merkittäviä haitallisia vaikutuksia koulutukseen pääsyyn ja tasa-arvoon. Komissio katsoo, että tulosidonnaisilla lainoilla rahoitetut lukukausimaksut ovat tehokas ja tasa-arvoinen tapa rahoittaa korkeakoulutusta. Muistiossa korostetaan myös, että lukukausimaksujen korotuksen lainajärjestelmien kehittämiseen yhdistäneiden maiden kokemus viittaa siihen, ettei politiikalla ole merkittävää koulutuksellista tasa-arvoa heikentävää vaikutusta.³⁵

Maksuttomuus ei näytä automaattisesti tuottavan tasa-arvoa, eikä yksilöllisiä maksuvelvoitteita sisältävien rahoitusjärjestelmien käyttö väistämättä kavenna tasa-arvoa, vaan voi jopa lisätä sitä. Ei siis ole itsestään selvää, että koulutuksen muodollinen maksuttomuus on tehokkain tapa avata koulutus kaikille ja jakaa koulutukseen osallistumisen riskit. Maksuttomuus-maksullisuus dikotomian sijaan meidän tulee tarkastella jatkumoa, jota määrittää järjestelmän vaikutus yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen ja sosioekonomisen taustan vaikutukseen mahdollisuuksiin edetä koulutusjärjestelmässä ja yhteiskunnassa. Akselin toiseen päähän sijoittuvat järjestelmät, jotka vaativat asettavat koulutukseen hakeutuville tiukkoja vaatimuksia käytettävissä olevien resurssien suhteen etukäteisillä lukukausimaksuilla tai muilla vastaavilla järjestelyillä. Toiseen ääripäähän sijoittuvat järjestelmät, joissa koulutukseen liittyvät riskit on jaettu ja pääsy koulutukseen on tosiasiallisesti auki kaikille taustasta riippumatta.

³⁴ Ramsden & Brown 2007, 5–15.

³⁵ “A system of higher education where beneficiaries contribute tuition fees financed through income-contingent loans is judged to be both efficient and equitable. The experience of countries that have combined an increase in tuition fees and an increase in student loan facilities suggests that there are no significant adverse effects on equity of access and participation.” SEC 2006, 26.

TUTKINTOKESKEISYYS

Tutkintoon johtavan koulutuksen rahoitus peruskoulusta tohtoriopintoihin saakka toimii suhteellisen yksinkertaisesti muutamalla rahanjakojärjestelmällä, suhteellisen selvillä ja läpinäkyvillä pelisäännöillä. Aikuiskoulutuksen, erityisesti tutkintoon johtamattoman sellaisen, rahoitusjärjestelmä puolestaan on varsinainen viidakko. Rahoitusjärjestelmän mutkikkuus heijastaa koulutustarjonnan ja koulutuksen järjestäjien moninaisuutta ja monimuotoisuutta.

Koulutusjärjestelmämme on rakennettu varsin tutkintokeskeiseksi, mikä vaikuttaa vahvasti niin koulutusjärjestelmän rakenteeseen sekä sen ohjaus- ja ennakointijärjestelmiin. Käytännössä nykyinen järjestelmä, joka keskittyy tutkintoon johtavaan yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen aina peruskoulusta tohtoriopintoihin, rajaa aikuisiällä suorittavat pienemmät opintokokonaisuudet harrastustoiminnaksi, joka ei kuulu vastaavassa määrin koulutusjärjestelmän piiriin. Käytännössä tämä tarkoittaa aikuiskoulutuksen, erityisesti yksityisten yritysten järjestämän maksullisen ja markkinaehtoisena koulutuksen sekä yritysten tarjoaman henkilöstökoulutuksen sijoittumista koulutuksellisen tasarvon kentän ulkopuolelle.

Tutkintokeskeisyys ympäristössä, joka vaatii jatkuvaa osaamisen päivittämistä ja kasvattamista, on ongelmallista, koska se helposti jättää vähemmälle huomiolle muodollisen koulutuksen piirissä suoritettavat opinnot, jotka tuottavat hankkijalleen juuri tämän kaipaaman täydentävän osaamisen tuottamatta varsinaista tutkintoa. Erityisen selvästi se jättää ulkopuolelleen informaalin ja non-formaalin oppimisen, jotka kovin huonosti sopivat tutkintokeskeiseen koulutuspuheeseen.

Elinikäisen oppimisen korostuessa tutkintokeskeisiksi rakennettujen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien toimivuutta tulee tarkastella uudestaan. Erityisesti aikuiskoulutuksessa ja korkeakoulutuksessa järjestelmien tulisi huomioida myös ei-tutkintoonjohtavan koulutuksen arvo ja merkitys hankkijoilleen.

YMPÄRISTÖN MUUTOS

Aiemmin koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmän rakentaminen oli siinä mielessä suhteellisen yksinkertaista, että sen toimintaa oli mahdollista käsitellä suljettuna järjestelmänä. Niin opiskelijoiden kuin työntekijöidenkin kansainvälinen liikkuvuus oli niin pientä, ettei se voinut olennaisesti vaikuttaa järjestelmän toimintaan. Julkisen vallan resurssit, yhteiskunnan yhteinen varallisuus, eivät voineet koulutuksen kautta osaamispääomaksi muututtuaan poistua maasta ihmisten korvien välissä.

Näissä olosuhteissa suhteellisen yksinkertaiset kustannusten jakamisen mallit osoittautuivat toimiviksi. Karkeina esimerkkeinä voidaan ottaa Yhdysvallat ja Suomi, joista edellinen valitsi kustannusten vyöryttämisen yksilölle ja jälkimmäinen kustannusten vyöryttämisen yhteiskunnalle. Edellisessä mallissa kansalainen maksaa koulutuksensa kustannukset suoraan ja pyrki sitten hankkimaan ne takaisin toimiessaan työmarkkinoilla. Jälkimmäisessä mallissa yhteiskunta sijoittaa resursseja yksilön koulutukseen ja korjaa sijoitukselleen tuottoa korkeammilla veroilla.

Työmarkkinoiden ja opiskelun kansainvälistyminen ovat tehneet suljetun järjestelmän logiikalle nojautuvasta koulutuksen kustannusten jakamisen järjestelmästä osin ympäristöön soveltumattoman. Suljetussa järjestelmässä yksilö joutuu tavalla tai toisella osallistumaan koulutuksensa kustannuksiin. Avoimessa järjestelmässä se on mahdollista välttää. Tämä problematiikka on näkynyt myös keskustelussa, jota ulkomaalaisten opiskelijoiden lukukausimaksujen ympärillä on käyty.

Liikkuvuuden lisääntyminen mahdollistaa yksilölle aiempaa suuremman taloudellisen hyödyn tavoittelemisen. Ensin kannattaa hankkia korkeakoulutus järjestelmässä, joka olettaa yksilöiden maksavan sen takaisin veroilla valmistuttuaan toimiessaan työmarkkinoilla. Sen jälkeen kannattaa siirtyä järjestelmään, jossa opiskeleminen tehdään omilla rahoilla ja maksetaan takaisin suuremmalla palkalla. Luonnollisestikaan mikään järjestelmä ei pitkään kestäisi tällaista tilannetta. Lohdutuksena todettakoon, että kansainvälinen henkilöliikkuvuus tuskin saavuttaa lähiaikoina, tai mahdollisesti koskaan, sellaisia mittasuhteita, että yhteiskuntien taloudellinen perusta olisi uhattuna. Merkittäviin summiin osaamispääoman muodossa liikkuvat rahavirrat voivat kuitenkin nousta.

Koulutuksen kannattavuuden näkymättömyys muodostaa vakavan ongelman, jos haluamme pitää suomalaisia työmarkkinoita houkuttelevina niille suomalaisille ja ulkomaalaisille työntekijöille, joiden työmarkkinat ovat aidosti kansainväliset.

Vähintään yhtä merkittävä tekijä on työmarkkinoiden kansainvälistymisen vaikutus palkanmuodostukseen. Voidaan olettaa, että ylikansallisilla työmarkkinoilla palkanmuodostus muodostuu pitkälti sellaisten järjestelmien ehdoilla, joissa pääsääntönä on koulutuksen kustannusten kattaminen valmistumisen jälkeisellä korkeammalla palkkatasolla. Koulutuksen kannattavuus myös jakautuu epätasaisemmin, jolloin huomattavan suuren hyödyn korkeakoulutuksesta saavia – ja vastaavasti heikon tuoton investoinnin saavia – on enemmän kuin meillä.

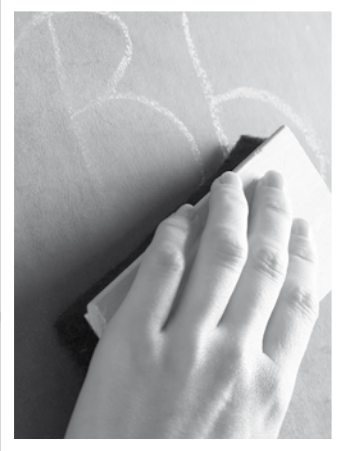
Niin kauan, kuin koulutuksen keskimääräinen kannattavuus Suomessa on nykytasolla ja olennainen osa hyödystä seuraa opiskeluaikaisesta julkisesta tuesta näyttää korkeakoulutettujen palkkataso meillä erilaiselta kuin monissa muissa maissa. Nykyinen koulutuksen kustannusten kattamisen järjestelmä tuottaa yksilölle kansainvälisesti vertailukelpoisen tuoton, mutta yksilö pääsee hyvin huonosti näkemään koulutuksensa kannattavuuden. Tämä koulutuksen kannattavuuden näkymättömyys muodostaa vakavan ongelman, jos haluamme pitää suomalaisia työmarkkinoita houkuttelevina niille suomalaisille ja ulkomaalaisille työntekijöille, joiden työmarkkinat ovat aidosti kansainväliset. Koulutuksen kannustimet voimakkaasti piilottava järjestelmä on tuskin erityisen houkutteleva, vaikka yhteiskuntamalli muutoin toimisikin.

Ongelmaksi muodostuu se, että säilyttäessämme nykyisen korkeakoulutuksen rahoitusmallin, meillä on vaikeuksia yhdistää siihen palkanmuodostusta, jossa koulutuksen taloudellinen kannattavuus tulee näkyväksi ja palkkataso vastaa järjestelmää, jossa koulutuksen kustannukset maksetaan takaisin koulutuksen jälkeen. Järjestelmä joutuisi lähestymään tilannetta, jossa koulutuksen hyöty saadaan sekä julkisen tuen muodossa, kuten kollektiivisesti rahoitetuissa järjestelmissä, että korkeamman nettopalkan muodossa, kuten yksityisesti rahoitetuissa järjestelmissä. Tämä lienee vaikeasti saavutettavissa, koska se käytännössä vaatisi sitä, että korkeakoulutus järjestettäisiin kokonaisuudessaan ei-korkeakoulutettujen kustannuksella, mutta korkeakoulutettujen palkkatasossa oletettaisiin heidän maksavan mittavat opintolainansa takaisin. Vaikka korkeakoulutuksen kannattavuus ja houkuttelevuus on tulevaisuutemme kannalta keskeinen kysymys, tällaisella mekaniikalla sen saavuttaminen tuskin onnistuu.

Jos suomalaisten palkkatasoa halutaan kansainvälistymisen myötä lähentävän kansainvälistä tasoa, tai se työmarkkinoiden kansainvälistyessä joka ta-

pauksessa näin tekee, tämä tulisi huomioida myös julkisten järjestelmien rahoituksessa. Erityisesti jos emme halua samalla lähestyä kansainvälistä tasoa myös käytettävissä olevien tulojen epätasaisen jakautumisen, yhteiskunnallisten asemien periytyminen ja muun yhteiskunnallisen epätasa-arvon suhteen.

4.



Resurssien kerääminen

Koulutuksen resurssien kohdentamisen järjestelmän yksinkertaistamiseksi tavalla joka edistäisi tasa-arvon ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumista esitetään seuraavassa neljä pääasiallista järjestelmää, joilla koulutusjärjestelmän kustannuksia voitaisiin eri koulutusasteilla ja eri koulutusmuodoissa kattaa. Suomalaiselle järjestelmälle uutena muotona seuraavassa esitellään Graduate Tax -mallia, joka on voimallisesti noussut kansainväliseen yliopistojen rahoituksesta käytyyn keskusteluun viime vuosien aikana. Seuraavassa katsotaan, että ne tasa-arvoon ja tehokkuuteen liittyvät perusteet, joilla mallin käyttöönottoa on kansainvälisesti perusteltu, soveltuvat myös suomalaisen järjestelmään.³⁶

Eri koulutusasteiden ja koulutusmuotojen erityispiirteet määrittävät sitä, missä määrin mallit soveltuvat niiden rahoitukseen. Yhtä koulutusastetta tai koulutusmuotoa voidaan myös rahoittaa useiden mallien yhdistelmällä siten, että koulutukseen kohdistuvat yhteiskunnalliset intressit määrittävät eri kustannustenkeräysmuotojen painot. Seuraavassa esitettyjä malleja on myös mahdollista yhdistää keskenään. Esimerkiksi Graduate Tax -järjestelmää olisi mahdollista hallinnoida osana pääasiallisesti aikuiskoulutukseen tarkoitettua koulutusrahastoa.

Esitettävissä malleissa pyritään yhdistämään tasa-arvoinen koulutukseen pääsy, yksilön valinnanvapauden kunnioittaminen sekä kannustimet tavoitteelliseen opiskeluun. Riskien jakamisella ja yleisillä kannusteilla esimerkiksi opintojen tavoitteellisuuden suuntaan pyritään vahvistamaan koulutuksen hyvinvointivaltiopalvelullista luonnetta yksilöllisten valintojen mahdollistajana

36 Keskusteluissa esitetyistä koulutuksen rahoitusmuodoista ks. Salmi & Hauptman 2006.

ja tukijana. Tästä syystä tiukkoja kieltoja ja esteitä on pyritty välttämään myös niiltä osin kuin yhteiskunnalla on perusteltu intressi ohjata yksilöiden toimintaa.

VEROTUKSEN YLEISKATE

Yksinkertaisin tapa rahoittaa julkisesti järjestetty koulutus on järjestelmä, jossa koulutuksen kustannukset kokonaisuudessaan katetaan verotuksen yleiskatteesta. Järjestelmän suurin vahvuus on sen selkeys ja yksinkertaisuus. Kun sillä rahoitetaan järjestelmää, jonka piiriin kuuluu lähes koko resurssien kattamiseen osallistuva populaatio, on kyseessä yksinkertaisin tapa toteuttaa kollektiivinen vakuutusjärjestelmä. Hyvin laajasti suoritettun koulutuksen, kuten peruskoulutuksen ja toisen asteen koulutuksen osalta yleisen verotuksen kautta toteutettu kustannusten jako tuottaa hyvin vastaavan jakauman kuin kustannusten kattaminen koulutetuille kohdennettavilla maksuilla.

Verotuksen yleiskatteesta koulutuksen kustannukset rahoittavan järjestelmän tasa-arvovaikutukset riippuvat puhtaasti katettavan koulutuksen rekrytointipohjan koostumuksesta ja koulutuksen tuottamasta hyödyistä, sekä hyödyn muodon mahdollisista vaikutuksista verotukseen. Tarkasteltaessa koulutuksen tuottamaa rahallista hyötyä sen pääasiallinen vaikutus verotukseen on todennäköisesti ansiotuloveroasteen nousu ansiotulon kuuluessa progressiivisen verotuksen piiriin.

Järjestelmän tasa-arvovaikutus riippuu siis olennaisesti siitä, keille koulutus kohdentuu, koska järjestelmä ei suoraan tasaa koulutuksen tuomaa hyötyä. Yksinkertaisen vakuutusjärjestelmäluonteensa puolesta järjestelmä soveltuu hyvin laajasti suoritettuun koulutukseen, erityisesti koulutukseen joka kuuluu oppivelvollisuuden piiriin.

Verotuksen yleiskatteesta rahoitettu koulutus täyttää sen tasa-arvon kannalta olennaisen perusehdon, että kaikilla on varallisuudesta riippumatta mahdollisuus osallistua koulutukseen. Osallistuminen koulutuksen kustannuksiin tapahtuu koulutuksen hankkimisen jälkeen osana verotusjärjestelmää.

GRADUATE TAX

Verotuksen yleiskatetta kohdennetumpi tapa kerätä resursseja koulutukseen on kerätä niitä kohdennetulla verolla. Pääasiallinen kohdennetun veron tyyppi, josta koulutuksen, erityisesti korkeakoulutuksen, kustannusten kattamisen osalta on keskusteltu, on ollut koulutuksen hankkineille suunnattu vero, Graduate Tax. Graduate Tax –järjestelmän olennaisin ero verotuksen yleiskatteesta koulutuksen kustannukset kattavaan järjestelmään on siinä, että kun yleiskatteesta rahoitetun koulutuksen kustannuksiin osallistuvat kaikki verotuksen piiriin kuuluvat, osallistuvat niihin Graduate Tax –järjestelmässä vain koulutukseen osallistuneet. Graduate Tax –järjestelmä toimii hyvin laajan osallistumisen koulutusjärjestelmissä käytännössä identtisesti progressiivisen verotuksen kanssa. Järjestelmissä, joissa opintoihin osallistuu huomattavasti pienempi osa väestöstä kuin verotuksen yleiskatteen keräämiseen, alkaa eroa syntyä koulutusjärjestelmän kustannusten kohdentuessa niille henkilöille, jotka ovat osallistuneet koulutusjärjestelmän toimintaan.

Edellä on lyhyesti todettu ne syyt, jotka ovat johtaneet opiskelijan kontribuution sisältävien rahoitusjärjestelmien nousuun eurooppalaiseen keskusteluun. Kehitys on ollut kiihtyvää ja 2000-luvulla korkeakoulutuksen rahoitusjärjestelmiä on uudistettu, tai niiden uudistamista painokkaasti harkittu, hyvin suuressa osassa Euroopan maita. Toteutetut mallit ovat keskenään moni osin erilaisia johtuen niille asetetuista erilaisista tavoitteista.

Yhtenä perustavoitteena monilla malleilla on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäksi ollut opintojen nopeuttaminen ja tehostaminen. Joissakin maissa opiskelijakontribuutiot ovat lähinnä muodollisia ja niiden pääasiallinen tarkoitus on kannustaa opiskelijaa saattamaan opintonsa rivakkaan päätökseen. Yksi seuraavassa esitetyn mallin pääasiallisista perusteista tasa-arvon rinnalla on mahdollisuus vaikuttaa opiskelun kannustimiin ja siten nopeuttaa opintoja. Opintojen tavoitteellisuuden merkitys korostuu jo aiemmin sivutun ikärakenteen muutoksen myötä.³⁷

³⁷ Lukukausimaksujen käyttö kannustimena opintojen tavoitteelliseen suorittamiseen nousee esille myös suomalaisessa keskustelussa hyvinvointivaltion rahoituspohjan turvaamisesta. kts. ETLA 2007, 158.

Kun yleiskatteesta rahoitetun koulutuksen kustannuksiin osallistuvat kaikki verotuksen piiriin kuuluvat, osallistuvat niihin Graduate Tax –järjestelmässä vain koulutukseen osallistuneet.

Joissakin tapauksissa tavoitteena on myös ollut markkinamekanismia muistuttavien ohjausmekanismien tuominen korkeakoulujen ohjaukseen. Markkinamekanismin tuomisessa korkeakoulujen rahoitukseen on ajatuksena ollut, että resurssit kohdentuvat korkeakouluihin sen mukaan kuin opiskelijat ovat valmiita niiden koulutukseen osallistumisesta maksamaan, tapahtuipa maksaminen etu- tai jälkikäteen. On ajateltu, että tämä luo korkeakouluille kannustimia kilpailla keskenään opiskelijoista mm. koulutuksen laadulla. Seuraava malli ei ota kantaa siihen, millä periaatteilla resurssit jaetaan koulutuksen järjestäjille, vaan resurssit voidaan jakaa korkeakoulujen kesken kuten nykyjärjestelmässä, tai muulla tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tavalla.

Seuraavassa esitetään malli, jonka mukaisesti Graduate Taxia olisi mahdollista soveltaa myös suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Järjestelmän tarkoituksena ei ole säilyttää lisätaakkaa korkeakoulutettujen ryhmien harteille samalla kun otamme huomioon sen, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla tasapainossa.

Graduate Tax täyttää sen tasa-arvon kannalta olennaisen perusehdon, että kaikilla on varallisuudesta riippumatta mahdollisuus osallistua koulutukseen. Osallistuminen koulutuksen kustannuksiin tapahtuu koulutuksen hankkimisen jälkeen osana verotusjärjestelmää.

Graduate tax ja tulosidonnainen laina

Käytännön toteutukseltaan lähellä toisiaan ovat Graduate Tax ja tulosidonnainen laina.³⁸ Graduate Taxin ja tulosidonnaisen lainan suurimpana erona voidaan pitää sitä, loppuuko yksilön maksuvelvollisuus siinä vaiheessa kun hänen maksamansa maksut ovat kattaneet hänen saamansa koulutuksen kustannukset, vai jatkuuko maksuvelvollisuus myöhemminkin. Tulosidonnaiseen lainaan perustuvassa mallissa julkinen valta toimii lainantantajana ja lainaa koulutukseen käytettävät resurssit yksilölle. Maksuvelvollisuus päättyy kun velallinen on velkansa kuitannut. Graduate Taxissa julkinen valta toimii enemmän pääomasijoittajana, joka kerää osinkoina osan sijoituksensa tuotosta. Sama ero voidaan ajatella myös maksuvelvollisuuden määräytymisen kannalta. Lainaperusteisessa

³⁸ *Income-contingent loan*

mallissa perusajatus on, että koulutuksen käyttäjä maksaa saamastaan palvelusta. Graduate Taxissa koulutuksesta hyötyjä maksaa saamastaan hyödystä.³⁹

Varsinaista Graduate Taxia ei ole käytössä missään koulutusjärjestelmässä, mutta Iso-Britannian, Australian ja Uuden Seelannin järjestelmien tulosidonnaiseen lainaan perustuvissa malleissa on monia niiden piirteitä. Näissä malleissa opintojen aikana opiskelukustannuksista ja elinkustannuksista kertynyt laina maksetaan takaisin suhteessa tuloihin. Käytännössä kustannukset maksetaan takaisin suhteessa tuloihin teknisesti aivan samoin kuin Graduate Taxissa tapahtuisi.

Iso-Britanniassa tulosidonnaisen lainan etuja puhtaaseen Graduate Taxiin perusteltiin⁴⁰ sillä, että

- 1) se tuo korkeakouluille valtiosta riippumattoman lisätulonlähteen,
- 2) se tuottaa korkeakoululle suuremman itsenäisen tulovirran pienemällä investoinnilla,
- 3) siinä valmistuvat tietävät koulutuksestaan heille aiheutuvat kustannukset, jotka heijastavat heidän tekemiään opiskeluvalintoja, sekä
- 4) se tuottaa täten opiskelijoille paremmat mahdollisuuden vaikuttaa järjestelmään, mikä parantaa laatua ja kustannustehokkuutta.

Tulosidonnainen laina mahdollistaa Graduate Taxia paremmin kerättyjen resurssien ohjaamisen suoraan yliopistoille. Tulosidonnaisessa lainassa yliopisto perii opintojen jälkeen valmistuneelta henkilöltä etukäteen ilmoitetun suuruisen lukukausimaksun, jonka takaisinmaksu on sidottu tuloihin. Maksuvelvoite määräytyy koulutuksen kustannusten ja koulutuksen houkuttelevuuden perusteella. Houkuttelevasta koulutuksesta on mahdollisuus periä korkeampia maksuja riippumatta koulutuksen tosiasiallisista kustannuksista. Yliopisto voi monin tavoin kontrolloida, tai pyrkiä vaikuttamaan näihin seikkoihin, joten maksu voi tapahtua suoraan yliopistolle, kulkematta valtion rahakirstun kautta.

Graduate Taxissa korkeakoulutuksen rahoitukseen osallistuvat kaikki valmistuneet yhtäläisellä vastuulla, riippumatta koulutuksensa kustannuksista tai valmistumisyliopistostaan. Tällaista järjestelmää on vaikea rakentaa siten, että yliopistolle tulevat resurssit kerätään vain sen yliopiston valmistuneilta, koska

*Graduate Taxissa
koulutuksesta
hyötyjä maksaa
saamastaan hyödystä.*

³⁹ Dietsch 2006

⁴⁰ DfES 2003.

alojen väliset erot koulutusinvestoinnin suuruuden ja koulutuksen tuottaman taloudellisen hyödyn välillä ovat suuria. Esimerkiksi taidealoilla koulutus on huomattavan kallista, mutta sen tuottama taloudellinen hyöty keskimäärin varsin vähäistä. Puhtaalle taidekorkeakoululle rakennettu Graduate Tax tuottaisi valmistuville rangaistusluontoisen maksuvelvollisuuden, mikäli tulojen tulisi rahoittaa yliopiston toiminta. Kovin kapeille kalliille ja heikosti taloudellisesti tuottaville aloille sama ongelma sisältyisi myös lainapohjaisiin malleihin. Osittain ongelmaa lieventää se, että lainapohjainen järjestelmä nojautuu väistämättä osittain julkiseen subventioon, koska kaikki eivät maksa lainaansa kokonaan takaisin. Suurempien ja monialaisempien yliopistojen osalta tilanne ei olisi yhtä ongelmallinen, mutta yliopistoille muodostuisi varsin voimakas kannustin pyrkiä antamaan mahdollisimman halpaa koulutusta, kun kaikki koulutus, riippumatta kustannuksistaan, tuottaisi saman tulovirran. Erityisesti yksiköillä olisi kannustin ohjata koulutustarjontaansa edulliseen koulutukseen, jonka taloudellinen tuotto on korkea. Tämä vääristäisi koulutustarjontaa.

Korkeakouluille lainapohjainen järjestelmä voi olla edullinen, koska järjestelmään sitoutuu vähemmän pääomaa ja järjestelmän tuotto nousee nopeammin täydelle tasolle. Parempi tuotto pienemmällä investoinnilla kytkeytyy kiinteästi koulutuksen kustannusten kattamisen keston. Tulosidonnaiseen lainaan perustuvissa järjestelmissä koulutuksen kustannukset pyritään keräämään takaisin noin 10–15 vuodessa, kun Graduate Tax –järjestelmässä kustannusten kattaminen ulottuu koko työuralle. Lyhyempi perimisaika vähentää järjestelmään sitoutuvan pääoman määrää, laskee siis tarvittavaa investointia, ja tuottaa nopeammin huomattavan tulovirran yliopistolle.

Nopeammalla maksuaikataululla on kääntöpuolensa maksuvelvollisen kannalta. Kun Iso-Britannian Graduate Contribution Scheme:ssä keskimääräisen takaisinmaksuajan on odotettu olevan 13 vuotta, olisi se Graduate Tax –järjestelmässä 25 vuotta, tai jopa 40 vuotta, riippuen työurien pituudesta. Kun kustannukset katetaan lyhyemmällä maksuajalla, on niiden suuruus suhteessa tuloihin toki vastaavasti suurempi. Odotettavissa olisikin, että Iso-Britannian kaltaisen noin 13 vuoden maksuajan toteuttaminen vaatisi 2–3-kertaisen suhteellisen maksuvelvollisuuden Graduate Taxiin verrattuna.

Korkeamman maksuvelvollisuuden ajoittuminen valmistumisen ja työuran alkamisen jälkeiseen puoleentoista vuosikymmeneen on varsin ongelmallista,

koska noihin vuosiin keskittyy suuri osa elämänuran suurista investoinneista. Perheen perustamisen ja asunnon hankkimisen ajoittuessa samoihin aikoihin lainamallin nopeasta maksuaikataulusta seuraava korkeampi maksuvelvoite voisi kohtuuttomasti lisätä nuoriin aikuisiin kohdistuvaa taakkaa, erityisesti asumisemme ollessa niin omistusasumispainotteista. Lisäksi on huomattava, että työuran alussa korkeakoulutetuilla ryhmillä palkkamarginaali vähemmän koulutettuihin ryhmiin ei näytä olevan niin suuri kuin työuran loppupuolella. Osin tämä tilanne heijastelee korkeakoulutuksen yleistymistä nuoremmissa ikäluokissa, mutta osin voidaan selittävänä tekijänä pitää myös koulutettujen ryhmien pidempään nousujohteista työuraa. Jatkossakin voidaan siis odottaa, että korkeakoulutettujen koulutuksestaan saama hyöty nousee heidän edetessään työurallaan.

On epätarkoituksenmukaista pyrkiä keräämään koulutuksen kustannukset koulutukseen osallistuneilta nopeasti valmistumisen jälkeen. Tuolloin heidän taloudellinen hyötynsä koulutuksesta on pienempi ja maksuvalmiutensa suurten investointien ja perheen perustamisen johdosta alhaisempi kuin työuralla keskimäärin. Suhteellisen maksuosuuden pitäisi kyseisinä vuosina olla varsin korkea, että koulutuksen kustannukset voitaisiin kattaa, vaikka rahalle olisi runsaasti muutakin käyttöä. Seuraavassa lähdetäänkin Graduate Tax –mallista, jolla maksuvelvoite jakautuisi koko työuralle. Näin suurin maksuvelvoite ajoittuisi työuran loppupuolelle, jolloin koulutuksen tuottama hyöty olisi korkeampi ja kulutustarve vähäisempi.

Tulosidonnaisen lainan vahvuutena on myös se, että koska koulutukselle määritellään tarkat kustannukset, on pois kansallisilta työmarkkinoilta siirtyvien henkilöiden maksuvelvollisuuden käsittely hyvin yksinkertaista. Käytännössä verotuksen yhteydessä takaisin maksettava laina vain muutetaan tavanomaiseksi asuntolainatyypiseksi lainaksi kuukausilyhennyksineen.

Graduate Taxin vahvuutena tulosidonnaisiin lainoihin verrattuna on pidetty sitä, että järjestelmä ei vaadi erillistä subventiota. Puhtaasti koulutuskustannusten takaisinmaksuun perustuvan tulosidonnaisen lainan heikkous on siinä, että se vaatii väistämättä jatkuvaa tukea budjettivaroista, koska kaikki valmistuneet eivät hyödy koulutuksestaan taloudellisesti siinä määrin, että tulisivat maksaneeksi koulutuksensa koko kustannukset.⁴¹ Ekonomistiset analyysit, joissa

On epätarkoituksenmukaista pyrkiä keräämään koulutuksen kustannukset koulutukseen osallistuneilta nopeasti valmistumisen jälkeen.

⁴¹ Kts. esim. Carmichael 2004

on pyritty hahmottamaan korkeakoulutuksen rahoitusta formaalin analyysin keinoin, ovat päätyneet tukemaan Graduate Taxia sekä suhteessa perinteiseen verotuksen yleiskatteesta rahoitettuun koulutukseen että tulosidonnaisiin lainoihin. Graduate Tax –järjestelmän vahvuutena suhteessa tulosidonnaisiin lainoihin on pidetty sitä, ettei malli tuota regressiivisiä tulonjakovaikutuksia kuten lainapohjainen malli joissain tapauksissa tekee. Molemmilla malleilla regressiivisyys on vähäisempää kuin puhtaassa budjettirahoituksessa.⁴²

Graduate Tax –tyyppinen malli olisi periaatteiltaan lainapohjaista mallia paremmin yhteensopiva hyvinvointipalveluihin yleisesti liittyvien periaatteiden kanssa. Riski jaetaan jakamalla sijoittajan rooli, ei rajoittamalla tarjoamaan taattua lainaa. Samaan tapaan kuin sosiaali- ja terveystaloudemme rahoituksen logiikkakin toimii. Käytännössä se, missä määrin vakuutusjärjestelmäluontoiseen rahoitusjärjestelmään väistämättä liittyvä keskinäinen subventio toimii koulutukseen osallistujien keskinäisenä subventiona ja missä määrin subventioon osallistuvat kaikki kansalaiset yleisen verokertymän kautta, riippuu siitä, kuinka suuri osuus koulutukseen liittyvistä kustannuksista mallilla katetaan. Seuraavassa esitetty tapa kerätä koulutuksen resursseja ei eroakaan Suomen nykyisestä järjestelmästä taustalla olevien periaatteiden osalta. Ero on lähinnä siinä, millä tavoilla näiden tavoitteiden saavuttamiseen pyritään. Edellä on jo sivuttu sitä, miksi maksuttomuuteen tiivistyvä tapamme tavoitella yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ei välttämättä rahoituksenkaan osalta ole tehokkain tapa saavuttaa se.

Suomalainen Graduate Tax

Graduate Taxin sovellettavan mallin osalta olennaisimmat valinnat liittyvät järjestelmällä katettavien kustannusten suuruuteen, maksuvelvollisuuden kertymisen tapaan, takaisinmaksun tapaan sekä verotusjärjestelmän muuttamiseen. Maksuvelvollisuuden kertymisen osalta merkityksellistä on opintojen keston ja laajuuden sekä opintoalan vaikutus maksuvelvollisuuteen. Takaisinmaksun osalta taas merkitykselliseksi muodostuvat kysymykset tulotasosta, jonka ylittäviin tuloihin järjestelmää sovelletaan, mahdollisiin porrastuksiin takai-

⁴² SEC 2006, 26.

sinmaksuvelvollisuuden suuruudessa sekä järjestelmän yhteensovittamisesta muun verotuksen kanssa.

Maksuvelvoitteen suuruus riippuu olennaisesti siitä, mihin koulutukseen mallia sovellettaisiin ja kuinka suuri osuus koulutuksen kustannuksista mallilla haluttaisiin kattaa. Periaatteessa mikään ei estä asettamasta takaisinmaksuvelvoitteen tasoa sellaiseksi, että kaikki korkeakoulutuksen kustannukset voidaan kattaa maksuvelvollisuuden tuotolla. Tällöin niiltä aloilta valmistuneet, jotka ovat saaneet koulutuksestaan merkittävää taloudellista hyötyä, päätyvät subventoimaan taloudellisesti vähemmän kannattavien alojen opiskelijoita.⁴³

Tulosidonnainen laina-malli edellyttäisi hinnan määrittelemistä koulutukselle, koska koulutuksen hinta määrittää takaisin maksettavan lainan suuruuden. Maksuvelvollisuuden määrittämisessä voitaisiin tehdä eroja eri opintoalojen välillä, ovathan eri alojen koulutuksen kustannukset hyvin eri tasolla. Helpoin tapa toimia koulutuksen arvon, ja siten lainan suuruuden, määrittelyssä on käyttää suoraan sen järjestämiskustannuksia. Toinen vaihtoehto on käyttää kyseisen koulutuksen markkina-arvoa, joka tosin edellyttäisi varsin huomattavia muutoksia yliopistojen rahoitusmallissa. Periaatteessa yliopistojen rahoituksen voisi kytkeä niihin Graduate Tax –velvoitteisiin, joihin niiden opiskelijat ovat olleet valmiita sitoutumaan. Näin koulutuksen markkina-arvo määrittäisi suoraan lisäveroprosentin suuruutena. Tällöin koulutuksen ohjauksessa tulisi siirtyä pitkälti markkinapohjaiseen ohjaukseen mm. aloittavien opiskelijoiden määrien mitoittamisen suhteen. Tämä olisi suuri askel pois nykytilanteesta, jossa koulutustarjontaa ohjaamalla pyritään turvaamaan työmarkkinoiden ja yhteiskunnan tarpeita vastaava koulutuksen ja työvoiman jakauma. Erityisesti korkeakoulutuksen kysyntä ylittää sen tarjonnan niin voimakkaasti, että markkinaehtoisin ohjauksen suuntaan siirtyminen todennäköisesti kasvattaisi koulutustarjontaa merkittävästi. Tämä taas voisi heikentää koulutuksen ja työvoimatarpeen kohtaantoa kohtuuttomasti tilanteessa, jossa työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koko on merkittävästi pienempi kuin työmarkkinoilta poistuvien ikäluokkien.

Seuraavassa lähdetään koko koulutusjärjestelmän tasolla käytettävästä Graduate Tax –mallista, joka mahdollistaa korkeakoulujen rahanjaon käsittelemisen Graduate Taxista erillisenä kysymyksenä. Takaisinmaksu Graduate Tax-mallissa

⁴³ Katettaviin kustannuksiin palataan luvussa 6.

Graduate Tax on mahdollista toteuttaa ilman, että koulutuksen hintaa määritellään ollenkaan, tai eri alojen välillä tehdään eroja koulutuksen kustannusten perusteella.

tapahtuisi verotuksen yhteydessä tuloihin suhteutettuna. Graduate Tax on mahdollista toteuttaa ilman, että koulutuksen hintaa määritellään ollenkaan, tai eri alojen välillä tehdään eroja koulutuksen kustannusten perusteella. Opintoalan valinnan neutraalius opiskelijan kannalta lisääntyy, jos kaikkien alojen opiskelu tuottaa yhtäläiset maksuvelvoitteet valmistumisen jälkeen. Tällöin maksu-perusteena eivät ole koulutuksen kustannukset vaan sen tuottama taloudellinen hyöty. Tämä korostaa järjestelmän vakuutusluonnetta.

Kansleri Raivio on esittänyt tavoitteellista opintoaikaa kahta vuotta pidemmän ajan kattamista Graduate Tax -mallisesti kustannettavilla opintoseteleillä. Malli on sinällään onnistunut, että se huomioi yksilöiden ja tutkintojen väliset erot kustannusten takaisinmaksuedellytyksissä. Se on vain tarpeettoman tutkintokeskeinen kytkiessään maksun tutkintokohtaiseksi, vaikka rajoittaa opiskeluaikaa. Samalla mallin ongelma on siinä, että sen ohjausvaikutukset kohdistuvat vahvasti opintoseteleiden loppumishetkeen.⁴⁴

Graduate Tax voitaisiin ottaa käyttöön siten, että maksuvelvollisuuden kertyminen kytkettäisiin opintojen keston. Opintojen edetessä Graduate Taxilla rahoitettava osuus koulutuksen kustannuksista kasvaisi tasaisesti siten, että esimerkiksi toinen lukukausi tuottaisi noin 0,2 % maksuvelvoitteen tuloajan ylittävistä tuloista, kymmenennen lukukauden tuottaessa jo 1,1 % maksuvelvoitteen. Tämä vahvistaisi huomattavasti opintojen keston liittyviä kannustinelementtejä, joita malliin sisältyisi. Graduate Taxin mahdollistama pehmeä ja tasainen ohjausvaikutus toimisi todennäköisesti riittävän tehokkaasti ilman tällaista porrastamista. Porrastamiseen liittyy sama kannusteiden vääristymisen ongelma kuin yhtäkkisesti maksulliseksi muuttuvaan koulutukseen, vaikka siirtymän asteittaisuus pehmentää vaikutusta. On vaikea nähdä, että lisääntyvä ohjausvaikutus olisi yksiselitteisesti positiivista, eikä rankaisisi liiallisesti niitä, joiden opinnot syystä tai toisesta pitkittyvät. Maksuvelvollisuuden kertyminen voidaankin kytkeä opintojen keston ilman nousevaa porrastusta. Jokainen opiskelulukukausi tai opiskelukuukausi toisi määrätyn veroprosentin tietyn tuloportaan ylittävälle tuloille. Opiskelijalle on tällöin aina kannustavaa valmistua nopeammin, mutta opintojen viivästyminen ei aiheuta kohtuutonta lisätaakkaa. Yksilölle mahdollistetaan varsin vapaa harkinta sen suhteen pitääkö

⁴⁴ Kts. luku 3.3.

hän tarkoituksenmukaisena suorittaa nopeasti yhden tutkinnon tai useampia tutkintoja, yhden kokonaisen tutkinnon tai useita osittain.

Opiskelijalla on aina mahdollisuus arvioida yhden lisäopiskelulukukauden hyötyä suhteessa sen aiheuttamaan maksuvelvollisuuteen. Joillekin on tarkoituksenmukaista suorittaa vain osa jostakin tietystä tutkinnosta, joillekin useita kokonaan. Pitkään jatkuva opiskelu yhteen tai useampiin tutkintoihin kasvattaa maksuvelvoitetta, mutta useidenkaan tutkintojen tuottamasta hyödystä ei koidu kohtuuttomia kustannuksia. Järjestelmä kannustaa tavoitteelliseen opiskeluun ilman kohtuuttoman voimakkaita ohjaukeinoja opintojen nivelvaiheissa. Selvästi osa-aikaisissa opinnoissa niin korkea-asteella kuin erityisesti aikuiskoulutuksessa olisi Graduate Tax haluttaessa kytkettävissä myös suoritettavien opintojen laajuuteen, riippumatta niiden suorittamisnopeudesta.

Takaisinmaksuvelvollisuus kattaisi kaikki verotettavat ansiotulot. Pääomatulot lienee luontevaa jättää veron ulkopuolelle, koska niiden saamisen yhteys koulutuksen suorittamiseen kytkeytyy enemmän sosioekonomisesti epätasaiseen koulutukseen valikoitumiseen kuin koulutuksen tuottamaan hyötyyn. Lisäveroprosentti olisi luontevinta kytkeä vallitsevaan palkkatasoon, määrittämällä takaisinmaksun suuruus prosenttiosuutena tietyn tulotason ylittävistä tuloista. Näin maksuvelvollisuus olisi selvä ja varsin hyvin ennakoitavissa pitkälläkin tähtäimellä. Yksinkertaisimmat vaihtoehdot sen palkkatasoon kuvaajiksi olisivat koko ansiotuloja nauttivan väestön palkkataso tai toisen asteen koulutuksen suorittaneiden palkkataso. Edellinen on huomattavan yksinkertainen ja selkeä, ja on jossain määrin perusteltavissa, että keskitulon ylittäminen johtuu ainakin osin hankitusta koulutuksesta, joten yhteiskunnalla on oikeus osaan sijoituksensa tuotosta. Kansallista keskituloa paremmin sopivaksi suhteuttamismittariksi voisi kuitenkin soveltua toisen asteen koulutuksen hankkineiden tulotaso. On varsin perusteltua olettaa, että keskimäärin korkeakoulutuksen toisen asteen koulutusta hankkineita korkeampi palkkataso selittyy ainakin osittain heidän koulutuksellaan. Juuri tämä koulutuksellinen lisäarvo, osaamispääoman kasvu, joka koulutuksella on hankittu, toimisi siten maksuvelvollisuuden määrääytymisen perusteena.

Jos taas opiskelijoita halutaan kannustaa kokonaisten tutkintojen suorittamiseen, voidaan lukukautta kohti määräytyvä maksuvelvollisuus mitoittaa alhaisemmaksi silloin kun tutkinto suoritetaan kokonaan. Käytännössä lähes täyden tutkinnon suorittaneen henkilön maksuvelvollisuus olisi korkeampi kuin

Yksilölle mahdollistetaan varsin vapaa harkinta sen suhteen pitääkö hän tarkoituksenmukaisena suorittaa nopeasti yhden tutkinnon tai useampia tutkintoja, yhden kokonaisen tutkinnon tai useita osittain.

koko tutkinnon suorittaneen. Tämä on tarkoituksenmukainen tapa toimia jos suoritettava tutkinto tuottaa kiistattomasti suurempaa hyötyä yhteiskunnalle silloin, kun se on suoritettu kokonaan kuin lähes kokonaisena. Käytännössä tällöin on kyse merkittäviä ovia avaavan muodollisen pätevyyden tai kelpoisuuden tuottamasta tutkinnosta tai vastaavasta. On myös niin, että tutkinnot, joista on yhteiskunnalle suurta hyötyä, ovat myös suorittajalleen merkittävästi hyödyllisempiä kokonaisina kuin osin vajavaisina, mikä vähentää merkittävästi tarvetta luoda ylimääräisiä kannustimia koko tutkinnon suorittamiseen. Niiden tutkintojen osalta, joiden osalta työmarkkinoilla on olennaista lähinnä opintojen tuoma osaaminen, eikä tutkinnolla itsellään ole suurempaa merkitystä, on vaikea nähdä miksi yhteiskunnan tulisi voimakkaasti kannustaa opiskelijoita tähän.

Kansainvälisille työmarkkinoille siirtyvien henkilöiden osalta ongelmaksi saattaisi muodostua se, millä tavoin takaisinmaksu järjestettäisiin. Niiden henkilöiden osalta, jotka tavalla tai toisella edelleen kuuluisivat suomalaisen verojärjestelmän piiriin, tai jotka muutoin olisivat valmiita aktiivisesti osallistumaan tulosisännönsä takaisinmaksuun, järjestelmä tulisi toimimaan hyvin helposti. Toisaalta tulisi varautua myös mahdollisuuteen, että kaikki ulkomaisille työmarkkinoille siirtyneet eivät välttämättä olisi valmiita aktiivisesti huolehtimaan takaisinmaksuvelvoitteen täyttämistä. Koulutuksen kustannusten siirtäminen normaaliksi lainaksi olisi osin ongelmallista. Tällöin maksuvelvollisuuden määräytyminen riippuisi työskentelymaasta tavalla, joka kannustaisi siirtymään pois Suomen työmarkkinoilta. Kannustin myös kohdentuisi erityisen voimakkaana sellaisille aloille, joilla koulutuksen taloudellinen hyöty suhteessa investointiin on merkittävä. Jos koulutuksen hinta olisi määräytynyt simuloitujen markkinoiden avulla, tämä vaihtoehto olisi toimivampi, mutta yhä periaatteellisesti ongelmallinen, koska ulkomaille siirtyviä henkilöitä käsiteltäisiin eri pelisääntöjen mukaan kuin suomalaisille työmarkkinoille jääviä.

Yhtenä mahdollisuutena voidaan nähdä ulkomaille muuttavan henkilön maksuvelvollisuuden kytkeminen saman koulutuksen kannattavuuteen suomalaisilla työmarkkinoilla. Näin karkeasti arvioitaisiin se osaamispääoman kasvu, joka koulutuksen seurauksena on tapahtunut. Maasta poistuvalla henkilöllä voitaisiin antaa mahdollisuus joko velvollisuutensa vuosittaiseen täyttämiseen siten, että maksuvelvollisuus määräytyisi saman tutkinnon keskimääräisen kannattavuuden perusteella. Vaihtoehtoisesti samalla periaatteella voitaisiin

luoda tavallinen laina, jonka suuruus muodostuisi kyseisen koulutuksen koko työuran aikana suomalaisilla työmarkkinoilla odotettavissa olevan taloudellisen hyödyn perusteella. Sinällään mikään ei estäisi sitäkään, että opintoja suorittava henkilö sitoutuisi myös ulkomaille muuttaessaan toimittamaan tiedot tuloistaan perinnästä vastaaville viranomaisille, käytännössä suomalaisille veroviranomaisille, minkä perusteella hänen maksuvelvollisuutensa määriteltäisiin. Ratkaisu vaatisi jonkin verran hallinnollista työtä vuosittain, mutta olisi periaatteellisesti yksinkertainen ja oikeudenmukainen sekä vähentäisi mahdollisuuksia kiertää maksuvelvollisuutta.

Toisaalta Euroopan Unionin sisällä olisi mahdollista ottaa käyttöön järjestelyjä, joilla mahdollistettaisiin puhtaiden Graduate Tax –järjestelmien soveltaminen niihin henkilöihin, jotka liikkuvat Unionin alueen sisällä. Mahdollistamalla järjestely, jossa riippumatta asuinmaasta unionin sisällä Graduate Taxin osalta maksuvelvollisuus koulutuksen tarjonneelle maalle säilyisi, voitaisiin vastata aidosti eurooppalaisten työmarkkinoiden tarpeisiin. Samalla vähennettäisiin jäsenmaille aiheutuvia ongelmia koulutukseen käytettävien resurssien mitoittamisessa, kun rajojen yli tapahtuva liikkuvuus ei lisäisi yhteiskunnan koulutusinvestointeihin liittyvää riskiä. Suomalaisten valmistuneiden kansainvälisestä liikkuvuudesta suurin osa tapahtuu Euroopan Unionin sisällä.⁴⁵ Joka tapauksessa on niin, että minkä tahansa järjestelmän tuomia velvoitteita on mahdollista kiertää, jos on valmis näkemään tarpeeksi vaivaa. Kuten sosiaaliturvassakin, tulisi takaisinmaksussa järjestelmä mitoittaa siten, että laajamittainen väärinkäyttö voidaan estää tekemättä järjestelmän valvonnasta kohtuuttoman raskasta valtaosalle käyttäjistä.

Perusongelma kannustavien rahoitusjärjestelmien rakentamisessa on ollut se, että kustannusten periminen suoraan palvelun käyttäjältä luo helposti varallisuuteen perustuvia eroja palvelujen käytössä. Graduate Tax ratkaisee tämän perusongelman siirtämällä maksun koulutuksen suorittamisen jälkeiseen aikaan ja rajaamalla kustannuksiin osallistumisveloitteen niihin henkilöihin, jotka saavat koulutuksestaan taloudellista hyötyä. Investointiin liittyvä riski tulisi siis tasatuksi yhtä tehokkaasti kuin nykyjärjestelmässä ja vähävaraisiin

45 Graduate Taxin tai tulosidonnaisten lainojen soveltumisesta kansallisten rajojen yli liikkuviin henkilöihin kts. Poutvaara 2004.

Koulutuksen saamisen hetkellä koulutus on opiskelijalle maksutonta.

kohdistuva pelote vältettyä. Koulutuksen saamisen hetkellä koulutus on opiskelijalle maksutonta.

Yksilöllisen investoinnin tekeminen koulutukseen mahdollistaisi opiskelijoiden käyttäytymisen ohjaamisen tavoitteellisemman opiskelun suuntaan. Ohjausvaikutus olisi suhteellisen tuntuva, mutta tasainen, eikä sisältäisi mahdollisesti suboptimointiin johtavia äkillisiä muutoksia ohjauksen voimakkauksessa.

Maksuvelvollisuuden tason määrittelyssä tulisi välttää verotuksen progression kiristymistä. Osin mallin käyttöönoton voidaan olettaa vaikuttavan palkanmuodostukseen ja siten nettotulojen suotuisaan kehitykseen, vaikka suora maksurasitus kasvaisikin. Tämä vaikutus voi kuitenkin olla huomattavan hidias, koska järjestelmän kautta koulutuksensa kustannusten kattamiseen osallistuvien henkilöiden osuus työntekijöistä pysyisi pitkään alhaisena. Järjestelmän muutos olisi yhteydessä työmarkkinoiden muutokseen vaikuttamalla siihen rakentamiseen, joka koulutusinvestoinnin tuotolla on. Kuten aiemmin todettua, perinteisessä suomalaisessa järjestelmässä suuri osa koulutusinvestoinnin tuotosta on varsin piilossa koulutuksen aikaisissa tukijärjestelmissä ja osin koulutuksen ja työmarkkina-aseman suhteessa. Rahoitusjärjestelmän muutos mahdollistaisi tuon taloudellisen hyödyn tulemisen näkyvämmäksi ilman, että nettotulonjaon vinous merkittävästi kasvaisi. Työtulojen palkitsemisjärjestelmän rakenne voisi lähestyä kansainvälistä käytäntöä, jossa erityisesti koulutusinvestointien kustannukset näkyvät bruttopalkassa ja tehdä siten koulutuksen kannattavuudesta näkyvämpää. Tämä voisi helpottaa Suomen edellytyksiä kilpailla työvoimasta kansainvälisillä työmarkkinoilla.

Maksuvelvollisuuden tason määrittelyssä tulisi välttää verotuksen progression kiristymistä.

KOULUTUSRAHASTO

Kolmas mahdollinen koulutuksen resurssien keräysjärjestelmä olisi koulutusrahasto, jonka tavoitteena olisi selkeyttää ja tehdä läpinäkyväksi aikuiskoulutusjärjestelmä ja yksilön käytössä olevat resurssit. Kansalainen voisi käyttää rahastoon kertynyttä oikeutta osallistua koulutukseen omien tarpeidensa mukaan.

Koulutusrahaston tavoitteena olisi, että yksilön mahdollisuuksia osallistua niin ammatilliseen kuin yleissivistäväänkin aikuiskoulutukseen oman kiinnostuksensa ja tarpeidensa mukaan lisättäisiin nykyisestä. Sinällään malli ei ota kantaa tarvittavien resurssien määrään vaan pyrkii lähinnä yhdistämään ja teke-

mään yksilölle näkyviksi eri rahavirrat, jotka aikuiskoulutuksen rahoittamiseen liittyvät. Näin saatettaisiin yksinkertaistaa aikuiskoulutuksen rahanjakoa, mikä voisi heijastua myös yksilölle näyttäytyvän koulutustarjonnan selkiytymiseen. Sinällään koulutusrahastosta puhuminen itsessään ei tarkoita paljon mitään, koska rahastomallinen järjestelmä on mahdollista rakentaa hyvin erilaisilla perusteilla. Koulutusrahasto voisi laajentua nykyisestä koulutusrahastosta, joka on luonteeltaan lähinnä työelämään liittyvän täydennyskoulutuksen tukija.

Koulutusrahaston käyttöalan voisi laajentaa kattamaan kaiken aikuisiällä suoritettavan koulutuksen, olipa se ammatillista, yleissivistävää tai harrastusluontoista. Tavoitteena olisi, että yksilö voi käyttää koulutusrahastoon henkilökohtaiselle tililleen kertynyttä oikeutta osallistua koulutukseen niin kehittyäkseen nykyisessä työpaikassaan, lisätäkseen ammatillista osaamistaan, parantaakseen asemaansa yleisillä työmarkkinoilla kuin virkistääkseen ja henkisesti kehittääkseen itseään. Tällainen rahaston käyttömahdollisuuksien laajentuminen tarkoittaisi myös sen rahoituspohjan laajentamista.

Koulutusrahastoon jokaiselle kansalaiselle kertyisi oikeutta osallistua koulutukseen. Rakentamalla koulutusrahastoon henkilökohtaiset koulutustilit, joilla osallistuminen julkisten ja yksityisten organisaatioiden järjestämään koulutukseen olisi mahdollista, voitaisiin yksilölle antaa runsaasti mahdollisuuksia hankkia juuri omaan elämäntilanteeseensa soveltuvaa koulutusta. Edellä esitetty Graduate Tax –järjestelmä voisi myös toimia koulutusrahaston yhteydessä. Yhtenä mahdollisuutena sen toteuttamisessa voidaan pitää hallinnollista integraatiota Graduate Tax –järjestelmään, mikä myös helpottaisi eri rahoitusmuotojen yhdistämistä koulutuksen eri muodoissa.

Koulutusrahaston rahoittajina voisivat toimia yhteiskunta, työnantaja ja työntekijä. Yhteiskunnallinen tuki voidaan perustella sekä ammatillista kehittymistä edistävän että harrastusluonteisen ja henkistä hyvinvointia parantavan koulutuksen tukemisella. Työnantajan kontribuution perusteena toimii osin omassa ammatissa kehittyminen, osin yleisen ammattitaidon kehittäminen. Yksilön oman osallistumisen perusteena on toki yksilölle koulutuksesta taloudellisena tai henkisenä hyvinvointina saatava hyöty. Se, missä suhteessa eri osapuolten kontribuutioiden halutaan olevan, riippuu olennaisesti siitä kuinka laajasti kansalaisilla halutaan olevan mahdollisuus osallistua koulutukseen. Julkista tukea aikuiskoulutukseen voitaisiin kanavoida rahaston kautta siten, että jokaiselle kansalaiselle kertyisi rahastoon koulutuksena nostettavissa olevaa kouluttautumisoikeutta, jonka kansalainen voisi käyttää haluamallaan tavalla.

Se, kuinka suuressa määrin valinnanvapaus koulutuksen luonteen suhteen halutaan jättää yksilöille, ratkaisee sen, kuinka suuri osa aikuiskoulutuksen tuesta järjestelmän kautta kannattaa ohjata. Koulutusta, johon kansalaista halutaan erityisesti kannustaa, kannattaa yhteiskunnan tukea erikseen, jotta se voidaan tehdä edullisemmaksi ja houkuttelevammaksi.

Työnantajien ja työntekijöiden suhteelliset rahoitusosuudet ovat selvästi kolmikantaisesti sovittava kysymys. Työhön liittyvän koulutukseen osallistumisoikeuden kertymisen toimiva taso voi vaihdella voimakkaastikin eri aloilla ja eri tehtävissä. Henkilökohtaiset koulutustilit mahdollistaisivat myös tältä osin alakohtaisen ja paikallisen sopimisen yli kansallisesti sovitun minimitason. Eroavathan eri alojen ja työnantajien ja työntekijöiden tarpeet koulutuksen määrästä toisistaan. Työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien suhteen voisi olla perusteltua, että yhteiskunta takaisi heille ainakin jossakin suhteessa vastaavan ammatilliseen koulutukseen osallistumisoikeuden kertymisen kuin työnantajien ja työntekijöiden kontribuutiot työssäkäyvän väestön osalta. Tässä suhteessa työttömät, jotka ovat työmarkkinoiden käytettävissä, voitaisiin haluttaessa erottaa työvoiman ulkopuolella olevista ryhmistä ja tehdä koulutukseen osallistumisoikeuden kertymästä heille korkeampi kuin työvoiman ulkopuolella olevien oikeus. Työttömille on varmasti jatkossakin kannattavaa suunnata koulutusta, jolla voidaan ylläpitää ja kehittää heidän työmarkkinakelpoisuuttaan. Tämä voitaisiin hyvin tehdä koulutusrahaston kautta. Samalla tuettaisiin korkeaa työvoimaosuutta, koska kattava koulutuksen kertymisoikeus osaltaan kannustaisi työttömiä jäämään työvoiman piiriin.

Järjestelmään olisi mahdollista ottaa suora henkilökohtainen maksuosuus, jolla yhteiskunta voisi tukea yksilöiden investointeja koulutukseen. Rahoituspohjaan voitaisiin ottaa minimitason päälle liikkumavaraa sallimalla minimitason ylittävä sopiminen ja suorat henkilökohtaiset kontribuutiot rahastoon. Käytännössä resurssien tallettaminen yksilöllisille koulutustileille voitaisiin vapauttaa samaan tapaan kuin eläkerahastoista käydyssä keskustelussa on ajoittain esitetty. Yksilön olisi mahdollisuus ohjata mikä tahansa osa tuloistaan suoraan koulutustililleen ilman, että maksaisi kyseisestä tulosta veroa. Vero voitaisiin periä vasta kun henkilö nostaa resurssin rahastosta koulutuksen muodossa. Rahastosta resursseja nostettaessa voidaan koulutukseen tehtävään henkilökohtaiseen investointiin kytkeä verohelpotuksia, tai vapauttaa nostot kokonaan ve-

roista, ja siten kannustaa kansalaisia opiskelemiseen. Rajoittamaton talletus- ja nosto-oikeus henkilökohtaisilla tileillä tekisi koulutuksesta myös työnantajalle tehokkaan tavan palkita työntekijää, jos koulutusrahaston kautta maksettavalla korvauksella työpanoksesta olisi rahallista palkkaa alempi verotus.

MAKSULLINEN KOULUTUS

Vastaisuudessakaan on tuskin aiheellista siirtyä järjestelmään, jossa yksilöllä ei olisi mitään mahdollisuutta hankkia itselleen yksityisen sektorin koulutuspalveluja. Erityisesti aikuiskoulutuksessa, kun kyseessä on harrastus- tai virkistysluonteinen koulutus tai omaa henkistä kasvua edistävä koulutus voi koulutus olla täysin maksullista. Suoraan opiskelijalta ennen opintoja tai niiden aikana perittävät maksut voinevat myös tulevaisuudessa myös muodostaa osan vapaan sivistystyön tai ammatillisen aikuiskoulutuksen resurssien keräämisestä.

Aikuiskoulutuksen osalta koulutusrahaston yhteydessä käsiteltäessä lisäkontribuutioiden mahdollistamista on sivuttu maksullista aikuiskoulutusta. Käytännössä se, että yksilö ohjaa osan tuloistaan koulutustilille, jolta hänen on mahdollista alemmalla veroasteella hankkia itselleen koulutusta, on yhteiskunnan tukemaa maksullista koulutusta. Se ohjautuu kansalaisten tarpeiden mukaisesti, mutta julkinen valta pyrkii koulutukseen suuntautuvien resurssien kevyemmällä verotuksella varmistamaan, että jatkuvaan kouluttautumiseen ja täydennyskoulutukseen suunnataan riittävästi resursseja.

Oma lukunsa on suora maksullisuus tutkintotavoitteisessa koulutuksessa. Yliopistojen kansainvälistymisen merkityksen kasvaessa meidän tulee löytää taloudellisesti kestävä tapa tarjota korkeakoulutusta kasvavalle määrälle ulkomaalaisia opiskelijoita. Niin kauan kuin EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten opiskelijoiden kustannukset katetaan kokonaisuudessaan budjettivaroista, vaatii ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän lisääminen korkeakoulujen voimavarojen voimakasta kasvattamista jos suomalaisten mahdollisuudet osallistua koulutukseen halutaan pitää nykyisellä tasolla.

Nykymaailmassa harvat asiat ovat puhtaan kansallisia, eikä työmarkkinoilla tarvittava osaaminenkaan voi sitä olla. Korkeakoulujärjestelmät ovat avautuneet maailmalle sekä mahdollistamalla opiskelijoille opintojen suorittamisen ulkomailla että tekemällä opiskeluympäristöstä aiempaa kansainvälisemmän.

Tässä ulkomaalaisilla tutkijoilla, opettajilla ja ennen kaikkea opiskelijoilla on merkittävä roolinsa. Puhuessamme ulkomaisista tutkinto-opiskelijoista ja kansainvälisestä liikkuvuudesta meidän tulee muistaa näiden opiskelijoiden merkitys opiskelulle ja korkeakoulu yhteisölle eikä tarkastella heitä vain Suomeen houkuteltavina tulevina työntekijöinä.

Meidän tulee luopua ajattelemasta ulkomaalaisia opiskelijoita yhtenä homogeenisena ryhmänä voidaksemme vastata heidän tarpeisiinsa. Keskustelu pelkistyy helposti kiistelyksi siitä, haluavatko ulkomaalaiset opiskelijat jäädä Suomeen ja pitäisikö heitä houkutella Suomeen vai haluavatko he siirtyä muualle työmarkkinoilla. Vastaus kaikkiin kysymyksiin on kyllä. Osa haluaa varmasti jo tullessaan jäädä, osa on houkuteltavissa jäämään ja osa haluaa joka tapauksessa palata kotimaahansa tai jatkaa jonkin kolmannen maan työmarkkinoille. Ulkomaalaisia opiskelijoita ei tule puristaa yhteen muottiin vaan tunnustaa, että heillä on ollut erilaisia syitä tulla opiskelemaan Suomeen ja erilaisia suunnitelmia tulevaisuudestaan. Meidän täytyy helpottaa opiskelijoiden jäämistä Suomeen opintojensa jälkeen, muttei unohtaa opiskelijoita, jotka haluavat palata kotimaahansa tai jatkaa matkaansa kolmannen maan työnmarkkinoille. Myös heillä on paljon annettavaa suomalaisille korkeakouluille, niin ammattikorkeakouluille kuin yliopistoillekin. Tässä maksullisen koulutuksen mahdollisuus nousee esiin.

Kansainvälisten koulutusmarkkinoiden kehittyessä voimakkaasti on viimeisten viiden vuoden ajan käyty keskustelua ulkomaalaisten opiskelijoiden lukukausimaksuista. Ulkomaalaisten lukukausimaksut ovat kokeneet vastoin käymisiä eri vaiheissa, ja edistystä on tapahtunut vain vähän. Laihana kompromissina vuoden 2007 lopussa tulivat voimaan lakimuutokset, joilla mahdollistettiin maksullisen tilauskoulutuksen järjestäminen institutionaalisille ostajille siten, että kaikki maksulliseen koulutukseen osallistuvat ovat EU/ETA-alueen ulkopuolelta. Vastaisuudessa korkeakoulujen mahdollisuuksia maksulliseen tutkintoon johtavan koulutuksen tarjontaan tulisi lisätä. Tilauskoulutus antaa suomalaisille korkeakouluille mahdollisuuden osallistua osaan kansainvälisten koulutusmarkkinoiden toiminnasta, mutta vain häviävän pieneen osaan. Yksilöiden vapaa liikkuminen rajojen yli jää yhä valitettavasti suomalaisten korkeakoulujen ulottumattomiin, kun ne voivat tarjota vain maksullista tilauskoulutusta.

Ulkomaalaisia opiskelijoita ei tule puristaa yhteen muottiin vaan tunnustaa, että heillä on ollut erilaisia syitä tulla opiskelemaan Suomeen ja erilaisia suunnitelmia tulevaisuudestaan.

Ulkomaalaisille maksuttomana tarjotun koulutuksen yhtenä perusteena on käytetty sen luonnetta kehitysyhteistyönä. Argumentti tulee varmasti, ja perustellusti, olemaan painava vastaisuudessakin, ja korkeakoulutuksen tarjoamista kehitysyhteistyönä kolmannen maailman maista tuleville opiskelijoille tulee jatkaa. Tämä tulee kuitenkin tehdä kehitysyhteistyövaroista eikä koulutusbudjetista. Jos paljon puhuttu kehitysyhteistyövarojen 0,7 % bruttokansantuoteosuus tullaan saavuttamaan, se vaatii vähintään 450 miljoonan euron lisäpanoksen kehitysyhteistyöhön, vaikka oletettaisiin talouskasvun täysin pysähtyvän. Jos tuosta lisäyksestä 10 % käytettäisiin korkeakoulutuksen tarjoamiseen kehitysyhteistyönä, voitaisiin tuolla vajalla 50 miljoonalla eurolla tarjota suomalaista korkeakoulutusta vuosittain 5000 kehityksimaista tulevalle henkilölle.

Kehitysyhteistyövaroista tarjotun koulutuksen yhteydessä on esitetty huoli siitä, että avun antaminen korkeakoulutuksen muodossa vähentäisi muita tuen muotoja. Siksi edellä esitetty laskelma nojaa usein ohjenuorana pidetyn 0,7 % kehitysyhteistyömäärärahojen tason saavuttamiseen, eikä vaadi nykyisten resurssien uudelleen kohdentamista. Laadukkaan korkeakoulutuksen ollessa monesti kallista järjestää ja kehittyvien yhteiskuntien tarvitessa koulutettua joukkoa niin terveydenhuoltoon, sosiaalipalveluihin kuin oman hallintonsa, teollisuutensa ja liike-elämänsä kehittämiseen, voi koulutuksen antaminen kehittyvistä maista tuleville olla tehokas kehitysyhteistyön muoto, jota on jo käytetty muissa pohjoismaissa. On varsin perusteltua jatkaa koulutuksen tarjoamista kehitysyhteistyön muotona. Olisi kuitenkin luontevaa, että kyseistä koulutusta ja sen rahoitusta käsiteltäisiin osana kehitysyhteistyöpolitiikkaa eikä osana koulutuspolitiikkaa.

Siltä osin kuin täällä opiskelevat haluaisivat jäädä tänne täyttämään työvoimavajettamme, me voimme hyvittää heille heidän jo maksamansa lukukausimaksut esimerkiksi verotuksessa ja siirtää heidät Graduate Tax -järjestelmän piiriin.

On varsin perusteltua jatkaa koulutuksen tarjoamista kehitysyhteistyön muotona. Olisi kuitenkin luontevaa, että kyseistä koulutusta ja sen rahoitusta käsiteltäisiin osana kehitysyhteistyöpolitiikkaa eikä osana koulutuspolitiikkaa.

5.



Rahoitus eri koulutusmuodoissa

Seuraavassa esitetään lyhyesti, miten edellä esitetyt rahoitusmuodot voisivat toimia suomalaisessa koulutusjärjestelmässä sen eri tasoilla.

PERUSASTE JA TOINEN ASTE

Käytännössä täysivaltainen toimiminen työntekijänä ja kansalaisena edellyttää tänä päivänä toisen asteen koulutuksen suorittamista. Pelkällä peruskoulupohjalla työmarkkinoille siirtyvien työmarkkinat ovat pääosin kadonneet, niiden paluuta ole näköpiirissä. Täysipainoinen osallistuminen työmarkkinoille edellyttää vähintään toisen asteen koulutusta, joka tulisikin tarjota koko ikäluokalle. Kaikki koko ikäluokalle yhteinen koulutus, erityisesti oppivelvollisuuden piiriin kuuluva koulutus, on luontevaa nähdä yleiseen sosiaalivakuutukseen rinnastuvana toimintana. Tällaisessa järjestelmässä nykyisen kaltainen kaikille maksuton perusasteen ja toisen asteen koulutus puoltaa hyvin paikkaansa. Se on tehokas ja yksinkertainen tapa järjestää kaikille yhteinen valikoimaton vakuutusjärjestelmä.

Kaikki koko ikäluokalle yhteinen koulutus, erityisesti oppivelvollisuuden piiriin kuuluva koulutus, on luontevaa nähdä yleiseen sosiaalivakuutukseen rinnastuvana toimintana.

KORKEAKOULUTUS

Korkeakoulutuksen osalta tilanne muuttuu. Korkeakoulutuksen käy läpi noin puolet ikäluokasta. Kuten aiemmin todettua, korkeakoulutetut ovat voimakkaasti valikoitunutta joukkoa ja korkeakoulutuksen tuottama taloudellinen hyöty kansainvälisesti vertailukelpoinen. Erityishaasteen järjestelmälle tuo kor-

keakoulutettujen ryhmien työmarkkinoiden kansainvälistyminen, mikä tulee vaikuttamaan palkanmuodostukseen myös Suomessa.

Jatkossakin korkeakoulutukseen liittyvää riskiä tulee jakaa, ettei se muodostu kansalaiselle kohtuuttomaksi kantaa. Monien kulttuurille ja sivistykselle keskeisten alojen, erityisesti taide- ja humanististen alojen, hyöty yksilölle ja yhteiskunnalle ei useinkaan ole ensisijaisesti taloudellista. Laajan ja korkeatasoisen koulutuksen näillä aloilla voidaan kuitenkin nähdä olevan edellytys korkeatasoiselle kulttuurielämälle, jonka sisällä kova kilpailu vielä nostaa tasoa entisestään. Tähän kilpaan lähtijöiden ei tule joutua kantamaan yksin koko yrittäjäriskiä, vaan yhteiskunnan tulee turvata heitä siltä. Samalla riskien vähentämisen keskeisenä tavoitteena on turvata heikommin koulutetusta, tai muuten vähemmän edullisesta sosioekonomisesta, taustasta tuleville mahdollisuus hakeutua korkeakoulutukseen. Vähemmän vakaalta pohjalta ponnistaville on erityisen tärkeää viestittää, etteivät opin tielle lähtemisen riskit – asioiden kääntyessä huonollekaan tolalle – tule olemaan kohtuuttomia.

Riskien vähentämisen keskeisenä tavoitteena on turvata heikommin koulutetusta, tai muuten vähemmän edullisesta sosioekonomisesta, taustasta tuleville mahdollisuus hakeutua korkeakoulutukseen..

Graduate Taxia olisi mahdollista käyttää korkeakoulutuksen osittaisena rahoituslähteenä siten, että vain osa koulutuksen kustannuksista kerättäisiin maksujärjestelmän kautta. Verotuksen yleiskatteella katettavaa osaa kustannuksista voitaisiin kasvattaa jos haluttaisiin vähentää opiskelijoihin kohdistuvien ohjausvaikutusten voimakkuutta. Tutkimukseen käytettävät resurssit voitaisiin rajata mallin ulkopuolelle, koska tieteen tukemisen perusteet eroavat luonteeltaan koulutuksen rahoituksen perusteista. Kilpailtu tutkimusraha, jota korkeakoulut saavat julkisista lähteistä lähinnä Suomen Akatemian, Tekesin ja Sitran kautta, olisi myös luontevaa jättää Graduate Taxin ulkopuolelle. Tämä rajaus tarkoittaisi käytännössä, että korkeintaan noin puolet korkeakoulujen resursseista tulisi kerätä Graduate Tax järjestelmän avulla.

Maksuvelvollisuutta kertyisi lukukautta kohden noin 0,2 %–0,5 % toisen asteen koulutuksen suorittaneiden tulot ylittävistä tuloista. Prosentin viidenneksen kertymistaso vastaisi tasoltaan melko tarkkaan kansleri Raivion esittämää 1500 euron vuosittaisen kustannuksen kattamista Graduate Tax –järjestelmällä. Puolen prosentin tasolle päädytään, jos järjestelmällä halutaan kattaa koulutukseen kohdentuva osuus yliopistojen perusrahoituksesta. Tässä ei esitetä tarkkaa tasoa, jolle maksuvelvollisuuden kertyminen asetettaisiin, mutta sen ylärajana pidetään koulutukseen kohdennettävien kustannusten rahoittamista järjestel-

män kautta. Tutkimus ja yliopistojen muu toiminta tulee vastaisuudessaakin rahoittaa verotuksen yleiskatteesta. Korkeimmillaan maksuvelvollisuutta kertyisi lukukautta kohden noin 0,5 % toisen asteen koulutuksen suorittaneiden tulot ylittävistä tuloista. Jos maksuvelvollisuuden rajaa lasketaan, laskee maksuvelvollisuuden suhteellinen taso vastaavasti.

Graduate Taxin mahdollinen käyttöönotto voitaisiin toteuttaa suhteellisen nopeasti, koska sen ohjausvaikutukset olisivat luonteeltaan pehmeitä ja asteittaisia, eikä järjestelmä vaatisi sen piiriin tulevilta ikäryhmiltä sen suurempaa valmistautumista kuin nykyinen järjestelmä. Järjestelmän täysi voimaantulo kestää huomattavan pitkään, koska mallin voidaan katsoa toimivan täysin vasta siinä vaiheessa kun koko työmarkkinaikäinen populaatio kuuluisi sen piiriin. Korkeakoulusta valmistuvien keski-ikä ollessa 27 ikävuoden luokkaa ja keskimääräisen opintojen keston yli 6 vuotta tulisi järjestelmä täysimääräisesti voimaan vasta noin 45 vuoden kuluttua käyttöönotostaan. Silloin eläkeikää lähes tyisivät ensimmäiset henkilöt, jotka ovat aloittaneet opintonsa osin Graduate Taxilla kustannettavassa järjestelmässä.

Järjestelmän täysimääräiseen voimaantuloon saakka koulutusjärjestelmän lainamäärä kasvaisi jatkuvasti. Lopuksi järjestelmällä, hallinnoitaisiin sitä sitten korkeakoulujen tai valtion toimesta, olisi huomattava laskennallinen velkataakka, jonka vakuutena toimisi valmistuneiden henkilöiden korvien välissä kulkeva osaamispääoma, jonka muuttamisesta rahamuotoon järjestelmä ottaisi oman osuutensa. On pitkälti periaatteellinen ja tekninen kysymys rahoittaisiko yhteiskunta korkeakouluja järjestelmän käyttöönottovaiheessa avustuksella vai lainalla. Ensimmäisessä vaihtoehdossa koulutusta rahoitettaisiin kuten nykyisin, mutta koulutusjärjestelmälle kasaantuisi oikeutta myöhemmin saataviin tuloihin. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa tähän tulevaan tulovirtaan kytkettäisiin jo toteutuneet kustannukset, jolloin järjestelmälle muodostuisi laskennallista velkaa ajalta, jona järjestelmä tuotto ei kattaisi sen tuotosta katettavia kustannuksia. Käytännössä järjestelmää pyörittäisi valtio itse, joten ero on lähinnä kirjanpidollinen. Valinnasta seuraa lähinnä se, olisiko koulutusjärjestelmällä rahoitusjärjestelmän tullessa täysimääräisesti voimaan suhteellinen tasainen tase, jossa velka yhteiskunnalle tasapainottuisi oikeudella osaan varsin huikean inhimillisen pääoman vuosittaisesta tuotosta.

AIKUISKOULUTUS

Osa erityisesti yksityisen sektorin tarjoamasta koulutustarjonnasta kuuluu varmasti tulevaisuudessakin yksilölle täysin maksullisen koulutuksen piiriin. Osassa julkisen sektorin tukemaa vapaata sivistystyötä voidaan myös nähdä suoran maksullisuuden jatkuvan, mutta täydennettynä yhteiskunnan suoralla subventiolla. Molempien edellä esitettyjen koulutusten osalta olisi kuitenkin mahdollista harkita koulutusrahaston käyttämistä myös niiden rahoittamiseen. Sekä yksityiseen että julkisesti järjestettyyn koulutukseen olisi haluttaessa yksinkertaista kohdentaa resursseja koulutusrahaston ja siihen liittyvän henkilökohtaisen tilin kautta.

Koulutusrahaston tavoitteena olisi, että yksilön mahdollisuuksia osallistua koulutukseen oman kiinnostuksensa ja tarpeidensa mukaan lisättäisiin nykyisestä.

Koulutusrahaston tavoitteena olisi, että yksilön mahdollisuuksia osallistua koulutukseen oman kiinnostuksensa ja tarpeidensa mukaan lisättäisiin nykyisestä. Näin saatettaisiin yksinkertaistaa aikuiskoulutuksen rahanjakoa, mikä voisi heijastua myös yksilölle näyttäytyvän koulutustarjonnan selkiytymiseen. Tavoitteena olisi, että yksilö voi käyttää koulutusrahastoon henkilökohtaiselle tililleen kertynyttä oikeutta osallistua koulutukseen niin kehittyäkseen nykyisessä työpaikassaan, lisätäkseen ammatillista osaamistaan, parantaakseen asemaansa yleisillä työmarkkinoilla kuin virkistääkseen ja henkisesti kehittääkseen itseään. Koulutusrahastomalli mahdollistaa myös aktiivisen kannustamisen yksilöllisiin koulutusinvestointeihin jos koulutusrahaston kautta nostettujen tulojen verotus on keveämpää tai ne on vapautettu verosta.

Haluttaessa myös Graduate Tax -tyyppistä järjestelmää olisi mahdollista käyttää aikuisopintojen suorittamiseen. Järjestelmä sopii tosin parhaiten nuori-soasteen koulutuksen suorittamiseen, koska tuolloin odotettavissa oleva työura on pidempi ja alemmilla veroasteilla voidaan kattaa koulutuksen kustannukset kuin aikuiskoulutuksessa, jossa koulutuksen suorittajalla on odotettavissa lyhyempi tuottava työura, jonka aikana hänen koulutuksensa kustannukset tulisi kattaa. Käytännössä malli sopisi todennäköisesti lähinnä hieman laajempien, vuodesta kahteen kestävien, ja intensiivisempien opintokokonaisuuksien rahoittamiseen.

Kun eri rahoitusmuotoja ohjattaisiin yhtenäisen järjestelmän kautta yksilöllä voisi olla laajat mahdollisuudet käyttää omalle henkilökohtaiselle tililleen kertyneitä resursseja erimuotoiseen koulutukseen osallistumiseen.

Lopuksi

Lyhyttä vastausta suomalaisen koulutusjärjestelmän resurssien keräämisen ja jakamisen haasteisiin tulevaisuudessa ei varmastikaan voida esittää. Edellä on esitetty joitakin vaihtoehtoja, jotka voisivat muodostaa osan toimivaa koulutusjärjestelmää, joka pyrkii kansalaisten tasa-arvon ja valinnanvapauden lisäämiseen, koulutuksen laatuun ja yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen. Kaikki edellä esitetyt mallit vaativat paljon valmistelua ennen toteutustaan ja niiden tarkoituksena on nostaa esille mahdollisia resurssien keräämisen ja ohjaamisen keinoja, jotka usein liian helposti jätetään käytettävissä olevien vaihtoehtojen ulkopuolelle.

1. Oppivelvollisuuden piiriin kuuluva koulutus, mukaan lukien toisen asteen koulutus, tulee rahoittaa verotuksen yleiskatteesta. Koko ikäluokka tarvitsee täysipainoiseen kansalaisuuteen ja työmarkkinoille osallistumiseen vähintään toisen asteen koulutuksen. Kaikille yhteinen järjestelmä on luontevaa ja perusteltua rahoittaa kaikille yhteisellä vakuutusjärjestelmällä.
2. Korkeakoulutus voidaan ainakin osittain rahoittaa Graduate Tax –järjestelmällä, jossa koulutuksesta taloudellisesti hyötyneillä henkilöillä on velvollisuus osallistua myös koulutuksen kustannusten kattamiseen. Uutena resurssien keräämisen muotona tulee korkeakoulutuksessa vakavasti harkita Graduate Tax –järjestelmän käyttöönottoa. Järjestelmä turvaa tasa-arvoisen pääsyn suoritusaikana maksuttomaan koulutukseen mahdollistaen uusien kannustinten kytkemisen tavoitteelliseen opiskeluun. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi

koulutuksesta saatavaan hyötyyn kytketään velvollisuus osallistua koulutuksen kustannuksiin.

3. Kansalaisten mahdollisuuksia aikuiskoulutukseen voidaan lisätä yksinkertaistamalla sen rahoitusjärjestelmää ns. koulutusrahastolla ja kannustaa kansalaisia investoimaan koulutukseen.
4. Kansalaisten omien tarpeiden mukaan ohjautuva jatkuva opiskelu muodostuu yhä keskeisemmäksi niin työmarkkinoiden kuin yhteiskunnan muunkin toiminnan kannalta. Yhteiskunnan tulee kannustaa kansalaisia aktiiviseen itsensä kehittämiseen ja pyrkiä siten varmistamaan se, että koko väestöllä on riittävät edellytykset toimia työmarkkinoilla. Henkilökohtaiset koulutusrahastotilit mahdollistavat läpinäkyvän koulutuksen rahoituksen tavalla, joka ohjaa resursseja kansalaisten tarpeiden mukaisesti. Rahastoihin kytkettävä vapaa sijoitusoikeus ja koulutukseen käytettyjen resurssien verohelpotukset omalta osaltaan lisääisivät koulutukseen osallistumisen houkuttelevuutta.

Lähteet

- Ahonen Sirkka*, Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä. Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Vastapaino, 2003. (Ahonen 2003)
- Andersen Torben M., Holmström Bengt, Honkapohja Seppo, Korkman Sixten, Söderström Hans Tson, Vartiainen Juhana*: The Nordic Model - Embracing globalization and sharing risks.
- The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA)*, 2007. (ETLA 2007)
- Asplund Rita, Abdelkarim Oussama Ben, Skalli Ali*, An Equity Perspective on Access to, Enrolment in and Finance of Tertiary Education. ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, 2007. (Asplund et al. 2007)
- Bernelius Venla*, Onko oppimistulokset valettu betoniin - Tutkimus Helsingin kaupunkirakenteen ja peruskoulujen oppimistulosten välisestä yhteydestä ja kouluvalintojen vaikutuksista, Helsingin yliopiston maantieteen laitos, 2005.
- Blanden Jo, Goodman Alissa, Gregg Paul, Machin Stephen*: Changes in Intergenerational Mobility in Britain, Centre for the Economics of Education, 2002. (Blanden et al. 2002)
- Canton Eric*, Private Contributions and Accessibility of Higher Education: Experiences from Australia and the Netherlands, 24.3.2007 (Canton 2007)
- Carmichael H. Lorne*, Timing the Payment of Tuition To Enhance Accessibility: A Graduate Tax?, 2004. (Carmichael 2004)
- Chapman Bruce, Ryan Chris*, The Access Implications of Income Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia. Discussion Paper No. 463, Centre for Economic Policy Research, Australian National University. 2002. (Chapman & Ryan 2003)

- Chapman Bruce, Ryan Chris**, Income-contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation. Discussion Paper No. 449, Centre for Economic Policy Research, Australian National University. 2002. (Chapman & Ryan 2002)
- COM(2006) 481 final**, Efficiency and equity in European education and training systems - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. 8.9.2006. (COM 2006)
- DfES**, Why not a Pure Graduate Tax? UK Department for Education and Skills, Higher Education, 2003. (DfES 2003)
- Dietsch Peter**, Financing Higher Education: The case for a Graduate Tax, Les Ateliers de l'Éthique Volume 1, Numero 1, Printemps/Spring 2006 88-102. (Dietsch 2006)
- European Economic Advisory Group at CESifo**, Report of the European Economy 2006, Ifo Institute for Economic Research, 2006. (EEAG 2006)
- Eurostudent 2005** - Social and economic conditions of student life in Europe 2005, Synopsis of Indicators for Austria, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Latvia, Portugal, Spain, The Netherlands and United Kingdom. HIS Hochschul-Informations-System, 2005. (Eurostudent 2005)
- Galindo-Rueda Fernando, Vignoles Anna**; Class Ridden or Meritocratic? An Economic - Analysis of Recent Changes in Britain, Centre for the Economics of Education; 2003. (Galindo-Rueda & Vignoles 2003)
- Helsingin yliopiston ylioppilaskunta**: Kuusi väitettä ja faktaa lukukausimaksuista. Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, 2007. (HYY 2007)
- Häkkinen Iida, Uusitalo Roope**, The effect of student aid reform on graduation times: a duration analysis, Department of Economics, University of Uppsala, Working paper, nr. 8/2003. (Häkkinen & Uusitalo 2003)
- Jakku-Sihvonen Ritva, Kuusela Jorma**, Evaluation of the Equal Opportunities in the Finnish Comprehensive Schools 1998-2001. Evaluation 11/2002, National Board of Education, 2002. (Jakku-Sihvonen & Kuusela 2002)
- Kivinen Osmo, Ahola Sakari, Hedman Juha**, Expanding Education and Improving Odds? Participation in Higher Education in Finland in the 1980s and 1990s. Acta Sociologica 44 (2) 2001: 171-181. (Kivinen et al. 2001)

- Kivinen Osmo, Ahola Sakari, Hedman Juha* Changes in Differences in Participation in Expanding Higher Education: Reply to Hellevik, *Acta Sociologica* 45 (2) 2002: 159-162. (Kivinen et al. 2002)
- Kivinen Osmo, Hedman Juha, Kaipainen Päivi*, From Elite University to Mass Higher Education. Educational expansion, equality of opportunity and returns to university education, *Acta Sociologica* 50 (3) 2007:231-247. (Kivinen et al. 2007)
- Kuusela Jorma*, Temaattisia näkökulmia perusopetuksen tasa-arvoon. Oppimistulosten arviointi 6/2006, Opetushallitus, 2006. (Kuusela 2006)
- Machin Stephen, Vignoles Anna*: Education Policy in the UK, Centre for the Economics of Education, 2006. (Machin & Vignoles 2006)
- OECD*, Education at a Glance 2007, OECD, 2007. (EAG 2007)
- OECD*, Links Between Policy and Growth: Cross-Country Evidence. OECD Economic Outlook 68, 2000. (OECD 2000)
- PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World, Volume 1* – Analysis, Programme for International Student Assessment, OECD, 2007. (PISA 2006)
- Poutvaara Panu*, Educating Europe: Should Public Education be Financed with Graduate Taxes or Income-contingent Loans?, *CESifo Economic Studies*, Vol. 50, 4/2004, 663–684. (Poutvaara 2004)
- Raivio Kari*, Suomen yliopistojen kestävä rahoituspohja, EVA-analyysi No 1. Elinkeinoelämän valtuuskunta, 14.5.2007. (Raivio 2007)
- Ramsden Brian, Brown Nigel*, Variable tuition fees in England: assessing the impact on students and higher education institutions - A second report. Universities UK, 2007. (Ramsden & Brown 2007)
- Rinne Risto, Vuorio-Lehti Minna*, Toivoton unelma – Koulutuksellista tasa-arvoa koskevat toiveet ja epäilyt peruskoulun synnystä 1990-luvulle, Opetushallitus, 1996. (Rinne & Vuorio-Lehti 1996)
- Salmi Jamil, Hauptman Arthur M.*, Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms, Education Working Paper Series Number 4. The World Bank, 2006. (Salmi & Hauptman 2006)

- SEC(2006)1096*: Efficiency and equity in European education and training systems. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 8.9.2006. (SEC 2006)
- Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry*, Suomen Ammatikorkeakouluopiskelijajyhdistysten Liitto - SAMOK ry, Julistus maksuttoman koulutuksen puolesta, 28.11.2007. (SYL & SAMOK 2007)
- Usher Alex., Cervenán Amy*, Global Higher Education Rankings 2005. Educational Policy Institute, Toronto, 2005. (Usher & Cervenán 2005)
- Vignoles Anna, Galindo-Rueda Fernando, Marcenari-Gutierrez Oscar*: The Widening Socio-economic Gap in UK Higher Education, 2004 (Vignoles et al. 2004)
- Woodhall Maureen*, Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development, The Education Working Paper Series Number 8, World Bank, 2007. (Woodhall 2007)



Lukukausimaksut ovat viime vuosina nousseet suomalaiseseen koulutuspoliittiseen keskusteluun. Esitykset ovat saaneet osakseen voimakasta vastarintaa, joka on ryhmittynyt koulutuksen maksuttomuuden periaatteen ympärille. Keskustelua hallitsevat järjestelmät, jotka on vuosien saatossa rakennettu turvaamaan kansalaisten oikeuksia ja tukemaan tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Tavoitteiden puolustaminen pelkistyy usein järjestelmien puolustamiseksi ja keskustelu uusista keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi tulkitaan helposti hyökkäykseksi nykyisiä järjestelmiä kohtaan. Tämä raportti pyrkii silloittamaan tuota kuilua.

Nykyjärjestelmää ei pidä romuttaa eikä sen tavoitteista luopua. Kalevi Sorsa säätiön raportti kuitenkin kysyy olisiko kustannukset mahdollista kohdentaa nykyisestä poikkeavalla tavalla ilman, että koulutuksellinen tasa-arvo vaarantuu. Julkaisussa hahmotellaan tapoja rahoittaa suomalaista koulutusjärjestelmää, jotka omalta osaltaan edesauttaisivat yhteiskunnallisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Koulutuksellista tasa-arvoa tulee tavoitella laajalla keinovalikoimalla, jossa koulutusjärjestelmän rakenteella ja sen sisällöllä on monesti ratkaiseva vaikutus.

nid: ISBN 978-952-5689-06-8
pdf: ISBN 978-952-5689-07-5



KALEVI SORSA SÄÄTIÖ

FONDEN • FOUNDATION