

Johdatus lukukausimaksujen talouteen

Matti Viren

Professori

Turun yliopisto

1. Miksi koulutus on maksutonta?

Suomessa koulutus on ilmaista. Yleensä sillä tarkoitetaan sitä, että valtio ja kunnat maksavat kaikki välittömät kustannukset ja sen lisäksi vielä subventoivat opiskelijoiden toimeentuloa. Oikeastaan ainoa maksu on ylioppilaskuntien pakollinen jäsenmaksu. OECD-maiden joukossa Suomessa yksityisen sektorin osuus koulutusmenoista on kaikkien pienin (OECD 2010).

Siksi on ehkä väärin kysyä, miksi koulutuksen pitäisi maksaa, vaan miksi sen pitäisi edelleenkin olla maksutonta. Lähes kaikessa muussa julkisen sektorin palvelutuotannossa (terveydenhoito, vanhustenhuolto, oikeustoimi, liikenne, rakentaminen jne.) palvelutuotannossa on maksuja, joilla kulut katetaan joko kokonaan tai osittain. Miksi koulutus on niin erikoisessa asemassa? Miksi koulutuksen maksuttomuudessa ei ole edes mitään rajoituksia? Jos on päässyt sisään johonkin oppilaitokseen, voi opiskella ilmaiseksi koko ikänsä ja niin montaa tutkintoa kuin haluaa.

Koulutuksen maksullisuudesta puhuttaessa on monestakin syystä järkevää rajoittaa keskustelua koskemaan korkeamman asteen koulutus-

ta. Näin menetellään tässäkin kirjoituksessa. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen maksuttomuutta perustellaan yleensä seuraavilla argumenteilla:

- *Tasa-arvo*: koulutus lisää säätykiertoa ja siten poistaa luokkaeroja ja tekee tulonjaon tasaisemmaksi.
- *Meriittihyödyke*: koulutuksella on oma itseisarvonsa. Koulutuksen myötä yhteiskunnan sivistystaso ja yleinen osaaminen nousee. Nämä ovat asioita, joita ei voi hinnoitella markkinoilla.
- *Taloudellinen kasvu*: Koulutukseen liittyy ulkoisia hyötyvaikutuksia, jotka heijastuvat tuottavuuteen ja sitä kautta taloudelliseen kasvuun. Niitäkin on vaikea hinnoitella markkinoilla.
- *Riski*: koulutusinvestointeihin liittyy huomattavan suuri riski ja toisaalta lainoille on vaikea saada vakuuksia, jonka vuoksi yksityiset pääomamarkkinat ovat haluttomia rahoittamaan yksityisten ihmisten koulutusinvestointeja. Siksi vain rikkaiden lapset voivat kouluttautua.

- *Koulutus on työtä*: siksi siitä pitää maksaa niin kuin muustakin työstä eikä suinkaan ottaa maksua.
- *Maksuton koulutus on osittanut hyvytensä*: Suomen koululaitosta kehitään ulkomailla.

Maksuttomuuden perusteluista ehkä uskottavin on väite, jonka mukaan koulutuksen esteeksi nousee luotonsäännöstely. Pääomamarkkinat eivät suostu rahoittamaan koulutusinvestointeja puuttuvien vakuuksien ja tuottojen suuren riskin vuoksi. Tähän ongelmaan palaataan jaksossa 2. Sitä ennen esitetään joukko vasta-argumentteja maksuttomalle koulutukselle.

Ensinnäkin koulutus on osoittautunut peiriyväksi. Ainakin korkeakoulutukseen valikoituu moninkertaisesti enemmän pitkälle koulutettujen perheiden lapsia kuin alhaisen koulutustaustan perheiden lapsia. Tällaisessa järjestelmässä koulutuksen ekspansiolla voi olla jopa kielteisiä vaikutuksia säätykiertoon ja tulonjakoon (Lindley ja Machin 2012). Ehkä juuri ”peiriytyvyydestä” johtuen maksuttoman koulutuksen positiiviset vaikutukset näyttävät jäävän huomattavasti luultua pienemmiksi (Iannelli ja Paterson 2005). Koulutus ei toisin sanoen ole mitenkään ylivoimaisen tehokas säätykierron väline.¹

Toiseksi koulutus on kallista. Korkeakouluopetus maksaa yli 4 miljardia euroa. Aiheellinen kysymys on, onko syytä venyttää maksut-

tomuutta äärimmilleen, aina tutkijakoulutukseen ja useisiin tutkintoihin.²

Kolmanneksi koulutuksen hyödyt ja kustannukset eivät kohta. Pääosan koulutuksen hyödystä saa koulutukseen valittu opiskelija.³ Ne, jotka eivät pääse koulutukseen, saavat kuitenkin maksaa osan kustannuksista. Keskimäärin koulutukseen valitut ovat suurituloisia, kun taas koulutusta vaille jääneet ovat pienituloisia ja heillä on moninkertainen työttömyysriski. Koulutus edustaa tältä osin regressiivistä tulonsiirtojärjestelmää.

Globalisoituvassa maailmassa joudutaan helposti tilanteeseen, jossa koulutettu ei millään tavoin hyödytä ilmaisen koulutuksen tarjonnutta maata. Jos esimerkiksi ulkomainen opiskelija tulee Suomeen, opiskelee ilmaiseksi ja palaa kotimaahansa tai muuttaa jonkin kolmanteen maahan, hän vie mukanaan koulutuk-

² Vuoden 2010 opiskelijatutkimuksen mukaan yliopisto-opiskelijoista 32 prosentilla (lääketieteessä yli puolella) on tai on ollut myös muu kuin nykyinen tutkinto-oikeus jossain korkeakoulussa.

³ Keskimäärin yliopistotutkinto (maisterintutkinto) maksaa 44 000 euroa. Opiskelija voi maksimissaan saada opintotukea (70 kuukaudelta) noin 38 000 euroa. Lisäksi tulevat subventiot KELA:lta sekä VR:n, Matkahuollon ja muiden yritysten alennukset. Toisaalta ylempään korkeakoulututkimon suorittanut saa vuodessa keskimäärin 17 000 euroa enemmän palkkaa kuin keskiasteen koulutuksen läpikäynyt. Vaikka ensin mainitun ansioura jääkin noin viisi vuotta lyhyemmäksi ja vaikka verotus söisi erotuksesta kolmanneksen, jää erotukseksi jää noin 350 000 euroa. Kaiken lisäksi eläketulot ovat lähes 200 000 suuremmat osin nousevasta ansioprofilista johtuen. Eli kokonaissumma on yli puoli miljoonaa euroa. Juristeilla ja lääkäreillä erotus voi nousta jopa puoleentoista miljoonaan euroon. Ilmanko esimerkiksi Hämäläisen ja Uusitalon (2003) tutkimuksessa päädyttiin arvioon, että korkeakoulutuksen yksityinen (opiskelijan itsensä saama) reaalin tuotto koulutusinvestoinnille voi ylittää keskimäärinkin 14 prosenttiin.

¹ Säätykierto ja tulonjako eivät ole yksi ja sama asia. Jos vanhemmat ovat käyneet vain peruskoulun, heidän lapsistaan alle 10 prosenttia suorittaa yliopistotutkimon. Vastava osuus yliopistotutkimon suorittaneiden lapsilla on yli viisinkertainen. Peräti 63 prosenttia yliopisto-opiskelijoiden isistä oli johtajia, asiantuntijoita tai yrittäjiä, pl. maanviljelijät (ks. Saarenmaa ym. 2010).

sen hyödyt, mutta jättää kulut koulutuksen tarjoajamaan kouluttamattomien maksettaviksi. Suomalainen opiskelija, joka ei pääse suomalaiseen korkeakouluun ja joutuu siksi opiskelemaan ulkomailla ja maksamaan sikäläiset lukukausimaksut, joutuu vielä maksamaan hänen sijastaan korkeakouluihin hyväksytyjen (ulkomaalaisten) koulutuskustannukset.

Neljänneksi koulutukseen valikointi on satumanvaraista ja epäoikeudenmukaista. Koulutus on hyvin kannattava henkilökohtainen investointi, joten koulutuspaikoista on jatkuvasti ylikysyntää. Liikakysyntää säännöstellään pääsykokeilla. Pääsykoneet ovat usein sattumanvaraisia ja huomioivat vain huonosti hakijoiden ominaisuudet ja preferenssit (Viren 2012). Ei ole mitään taetta siitä, että ne, jotka eniten haluavat opiskella, pääsisivät korkeakouluihin. Pääsykokeisiin sitoutuu sitä paitsi paljon resursseja: jotkut käyttävät useita vuosia pääsykokeisiin valmistautumiseen ja maksavat valmennuskursseista huomattavia summia.

Korkeakoulujärjestelmässä, jossa sisäänpääsy on olennaisin asia, opiskelumotivaatio ei välttämättä ole paras mahdollinen. Opintojen pitkittyminen ei näennäisesti maksa mitään. Sisäänpääsyn jälkeen mennään usein heti töihin. Lisäksi opiskellaan aineita, joista ei ole hyötyä työmarkkinoilla. Opetuksen laatua ei kyseenalaisteta, koska ilmaishyödykkeeltä ei vaadita paljoa. Viranomaiset yrittävät ratkaista ongelman *second best* -tyyliin erilaisilla kielloilla ja rajoituksilla, mutta tuloksena on uusia porsaanreikiä ja byrokratiaa.

Asiaan vaikuttaa myös tiettyjen ryhmien omien etujen ajaminen. Maksuton koulutus hyödyttää yhteiskunnan parempiosaisia. Opiskelijajärjestöillä on huomattava vaikutusvalta, kun taas ilmaisten opintojen maksajilla (niillä, jotka eivät ole päässeet korkeakouluihin) ei ole

mitään etujärjestöä. Opintotuen rakenteen kehittämistä pohtineen työryhmän kokoonpano ja sen vastikään julkaistun loppuraportin sisältö ovat tästä oiva osoitus (OKM 2012). Myös koulutusbyrokraateilla on asiassa oma intressinsä. Heitä tarvitaan kiintiöimään koulutuspaikkoja, valvomaan laatua ja jakamaan rahaa.

2. Onko vain rikkailla mahdollisuus opiskella?

Ennen vuotta 1969 opintojen rahoittaminen oli selvästikin ongelma. Oli usein tavattoman vaikea saada lainaa ja lainalle takaajia. Opintolainajärjestelmän myötä tämä ongelma kuitenkin pääosin poistui, koska valtio otti kantaakseen koko luottoriskin. Tulos näkyi heti opintolainojen suuressa suosiossa, joka jatkui aina 1980-luvun lopulle asti.

Tilanne kuitenkin muuttui vuonna 1992 opintotukijärjestelmän muutoksen myötä. Tällöin mm. opintorahan markkamäärä kaksinkertaistettiin. Opintolainoja ei enää haluta ottaa vaan opiskelijat pyrkivät rahoittamaan opintonsa työtuloilla ja opintotuella. Suurin syy tähän omituiseen kehitykseen on opintotuella ja sen ehdoilla. Normaaliopiskelija voi tukea menettämättä ansaita 12 000 euroa vuodessa, joka on vielä perusvähennyksen osalta veroton. Osa työssä olevista nuorista saa palkan lisäksi opintotukea ja muita etuisuuksia.

Mutta ei opintolainajärjestelmän suinkaan tarvitse olla ainoa tapa järjestää opintojen rahoitus. Tämä on tullut selväksi viimeistään Australian ja Englannin kokemusten valossa. Englannissa on kahden vuoden ajan sovellettu lordi Brownen toimikunnan esitystä korkeakouluopetuksen rahoitusmalliksi (Browne 2010 sekä Kanninen ja Raivio 2012). Mistään mullistavasta keksinnöstä ei kuitenkaan ole

kyse, koska Brownen toimikunnan malli on hyvin lähellä Australiassa jo yli kaksi vuosikymmentä hieman eri muodoissaan voimassa ollut (ja yhä voimassa olevaa) järjestelmää (Rikala ja Rautanen 2008).

Suomalaisissa tiedotusvälineissä uudistus on yleensä kuitattu vain yliopistojen lukukausimaksujen nostoksi. Toki yksi piirre uudistuksessa olikin lukukausimaksujen ylärajojen nostaminen (ylärajaksi tuli 9000 punttaa). Uudessa järjestelmässä opiskelijan ei kuitenkaan tarvitse etukäteen maksaa mitään, lukukausimaksut peritään keskitetyn (vero)järjestelmän kautta vasta, kun opiskelija on päässyt töihin ja ansaitsee tietyn rajan ylittävän määrän (n. 21 000 punttaa vuodessa). Maksu nousee tulojen mukana, kun taas opintotuki on riippuvainen vanhempien tuloista. Kaikki voivat ottaa valtion takaamaa opintolainaa.

Perinteisiin lukukausimaksuihin verrattuna ero on siinä, että varatonkin opiskelija voi periaatteessa mennä mihin yliopistoon tahansa ilman, että hänen pitäisi velkaantua ”korviaan myöten” tai että hänen vanhempiansa pitäisi maksaa lukukausimaksut. Se on kuitenkin reilumpaa kuin suomalainen systeemi, jossa edunsaajat siirtävät maksut niille, jotka eivät pääse edusta osalliseksi. Englannin mallissa on vielä se etu, että maksuja ei voi kiertää esimerkiksi ryhtymällä yrittäjäksi ja muuntamalla palkkatulot pääomatuloiksi.

Tätä taustaa vasten on halpahintaista sanoa Englannin mallista, että siinä vain varakkaiden lapset pääsevät yliopistoihin. Itse asiassa Brownen toimikunta oli entisen Labour-hallituksen asettama ja etenkin entinen pääministeri Tony Blair ajoi voimakkaasti uudistusta.

3. Poliitikka vastaan taloustiede

Suomessa on vaikea keskustella korkeakoulutuksen maksullisuudesta. Monille tahoille ilmainen koulutus on tabu, josta halutaan pitää kiinni viimeiseen asti, vaikka tutkimustulokset osoittaisivat mitä tahansa. Jos tasa-arvoargumentti ei riitä, voi aina vedota siihen, että korkeakouluopetuksen tekeminen maksulliseksi on uusliberalismia. Sen vastustaminen ei taas vaadi mitään analyttisiä perusteluja. Toinen yhtä epäanalyttinen tapa arvostella Britannian mallia on sanoa, että malli tulee Englannista, joka on luokka-yhteiskunta, emmekä me halua sellaista Suomeen.

Toinen syy on edellä mainittu edunvalvonta. Yliopisto-opiskelijat ovat ylivoimaisesti parhaiten järjestäytyneitä eri väestöryhmistä, heillä on parhaat kontaktit poliitikkoihin ja heillä on aikaa järjestötoimintaan ja demonstraatioihin. Kun perinteisten poliittisten nuorisjärjestöjen vaikutusvalta on vähentynyt ja kun tie politiikkaan kulkee yliopistomailman kautta, poliitikkojen perspektiivistä nuoriso samaistuu lähinnä korkeakouluopiskelijoihin, vaikka heitä on vain osa koko vuosiluokasta. Samalla hämärtyy se tosiasia, että yliopisto-opiskelijat ovat muihin nuoriin verrattuna kaikkein etuoikeutetuimmassa asemassa koko yhteiskunnassa. Vain harva poliitikko rohkenee ehdottaa mitään, joka olisi vastoin opiskelijajärjestöjen kantaa.

Globalisaation myötä ulkomaisten opiskelijoiden ja työntekijöiden määrä kasvaa, ja entistä suurempi osa suomalaisesta opiskelee ulkomailla ja muuttaa ulkomaille töihin. Jossain

vaiheessa poliitikkojen on pakko ottaa kantaa siihen, kuka maksaa ja miten. Usein ajatellaan, että ongelmaa ei synny, koska korkeasti koulutetut maksavat koulutuksen takaisin progressiivisen verotuksen muodossa. Tämä on kuitenkin totta vain osittain. Kun otetaan huomioon sekä välilliset että välittömät verot, verojärjestelmämme on jo nyt hyvin lähellä tasaverotusta, joten siltä suunnalta ratkaisua ei löydy. Siksi vähin, mitä voidaan tehdä, on selvittää kunnolla, mikä on Suomen kannalta paras tapa järjestää korkeakoulujen ja korkeakouluopintojen rahoitus. □

Kirjallisuus

- Browne, J. (2010), *Securing a sustainable future for higher education*, An independent review of higher education funding and finance.
- Hämäläinen, U. ja Uusitalo, R. (2003), ”Koulutus kannattaa – laske sitä miten päin vain”, *Talous & Yhteiskunta*, 2-6.
- Iannelli, C. and Paterson, L. (2005), ”Does Education Promote Social Mobility”, CES Center for Educational Sociology, Report 35.
- Kanniainen, V. ja Ravio, K. (2012), Maisterivero tuo omavastuuosuuden korkeakouluopetukseen. *Kanava* 40(5), 15-19.
- Lindley, J and Machin, S. (2012), ”The quest for More and More Education: Implications for Social Mobility”, IZA Discussion Paper 6581.
- OECD (2010), *Education at Glance 2010*, OECD
- OKM (2012), *Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:29
- Rikala, H. ja Rautanen, P. (2008), ”Australian luku-kausimallin mukaisen maksukäytännön toimivuus suomalaisessa yhteiskunnassa”, teoksessa Kivistö, J. (toim.), *Kuka maksaa?*, Tampere University Press, Tampere, 57-74.
- Saarenmaa, K. , Saari, K. ja Virtanen, V. (2010), *Opiskelijatutkimus 2010: Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja opiskelu*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:18.
- Viren, M. (2012), ”Ovatko pääsykokeet pelkkää arpapeliä?”, *Tieteessä tapahtuu* 30(5), 63-65.