

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

TEHOKKAAMMIN TUTKINTOJA. KETÄ OHJATA JA MITEN OHJATA?

Katsaus korkeakoulukoulutuksen politiikkainstrumenttivalintoihin

Hallintotiede, korkeakouluhallinto ja -
johtaminen
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2011
Ohjaaja: Jussi Kivistö

Kari Korhonen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede, korkeakouluhallinto ja -johtaminen
Tekijä:	KORHONEN, KARI
Tutkielman nimi:	Tehokkaammin tutkintoja. Ketä ohjata ja miten ohjata? Katsaus korkeakoulukoulutuksen politiikkainstrumenttivalintoihin
Pro gradu -tutkielma:	112 sivua
Aika:	Toukokuu 2011
Avainsanat:	politiikkainstrumentti, sääntely, taloudellinen instrumentti, opiskelija, korkeakoulu

Tutkimuksessa tarkastellaan sitä millaisilla politiikkainstrumenteilla (sääntely, taloudelliset instrumentit, informaatio) valtio on pyrkinyt tehostamaan korkeakouluihin siirtymistä ja sieltä valmistumista. Toiseksi sitä kehen toimenpiteitä on kohdistettu, yksilöihin vai korkeakouluihin. Tarkasteluperiodi on 1990-luvun puolivälistä tähän päivään. Tutkimuksen aineistona on käytetty virallisia dokumentteja. Menetelmänä on teoriaohjaava sisällönanalyysi.

Kaikkia kolmea instrumenttia on käytetty sekä yksilöihin että korkeakouluihin. Tutkimuksessa informaatio-ohjausta on käsitelty muita suppeammin. Korkeakoulutuksen tehostamisessa taloudellinen ohjaus on tarkoittanut korkeakoululle koulutuksen tuloksellisuuden perusteella jaettavaa rahoitusta toisaalta opintotuen käyttöä opiskelijoihin vaikuttamisessa. Yliopistojen rahoitusjärjestelmä on pysynyt koulutuksen rahoituskriteereiltään melko samankaltaisena koko tarkasteluperiodin ajan. Yliopistokoulutuksen rahoituksessa tärkein tuloksellisuuskriteeri on suoritettujen tutkintojen määrä, joiden lisäksi on kaksi opintoprosessin tehokkuutta kuvaavaa kriteeriä. Ammattikorkeakoulujen rahoitusta uudistettiin vuonna 2005. Tutkintojen määrä tuli merkittäväksi rahoituskriteeriksi. Myös muita tuloksellisuusindikaattoreita on käytetty, mutta niiden merkitys rahoitukseen on ollut hyvin pieni. Vaikka tutkintojen määrällä on merkitystä molempien korkeakoulusektoreiden rahoituksessa, niin selkeästi nopeampaan tutkintojen tuottamiseen kannustavia elementtejä ei ole. Opiskelijoihin kohdistuva taloudellinen instrumentti on opintotuki. Sen tarkoitus on mahdollistaa opiskelun aikainen toimeentulo. Ilman lainaosuutta tuen taso on kuitenkin niin alhainen, ettei se takaa perustuloa, mutta silti suuri osa opiskelijoista välttää lainan ottamista. Opiskelijat menevät mieluummin töihin ja opiskelut venyvät. Tavoitteelliseen tutkinnon suoritusaikaan sidottu lainan verovähennysoikeus ei näytä juurikaan lisänneen lainan suosiota. Tässä tutkimuksessa onkin pohdittu opiskelijamaksujen käyttöä opintojen tehostamiseksi. Vastaavasti opintorahaa ja asumislisää voitaisiin nostaa kokoaikaisen opiskelun mahdollistamiseksi.

Yksilöihin ei ole kohdistettu kovin voimakasta säädösohjausta, pl. ns. ammattikorkeakouluihin pakkohaku työmarkkinatuen ehtona. Tämäkin säädöksen mielekkyys on kyseenalaistettu sekä hakemaan pakotetuissa että ammattikorkeakouluissa. Yliopistotutkinnon suorittamisen enimmäisaikaa on rajoitettu, mutta rajoite ei ole ehdoton. Tämän toimenpiteen teho nähdään vasta muutaman vuoden kuluttua. Korkeakouluihin kohdistettu sääntely koskien sekä korkeakouluopintoihin siirtymistä että opintoprosessin tehostamista on tapahtunut pääasiassa sopimusten ja yhteistyöhankkeiden kautta. Kyse on ollut lähinnä stimuloivasta sääntelystä. Korkeakoulujen autonomia, oikeutta vastata opiskelijavalinnoistaan ja opetuksestaan, on kunnioitettu varsin pitkälle.

Sisällys

1 JOHDANTO	4
1.1 Tutkimuksen tausta	4
1.2 Tutkimuskysymys ja rajausta	6
1.3 Tutkimusmenetelmä, aineisto ja tutkimuksen kulku	7
2 POLITIIKKAINSTRUMENTTIEN, OHJAUKSEN JA RAHOITUKSEN TEOREETTISTA TARKASTELUA	13
2.1 Poliittikkainstrumenttien teoreettista tarkastelua	13
2.1.1 Poliittikkainstrumenttien teoriasta ja typologiasta	13
2.1.2 Keppi, porkkana ja saarna poliittikkainstrumentteina	16
2.1.3 Poliittikkainstrumenttien valinta ja erot niiden käytössä	20
2.2 Ohjauksen ja rahoituksen teoreettista tarkastelua	21
2.2.1 Korkeakouluihin kohdistuva ohjaus ja korkeakoulujen perusarvot	21
2.2.2 Argumentointia valtion tukemasta koulutuksesta	24
2.2.3 Korkeakoulukoulutuksen rahoitusmallit	25
2.2.4 Opiskelijarahoitusmallit tehokkuus- ja tasa-arvonäkökulmasta	28
3 KORKEAKOULUKOULUTUKSEN TEHOSTAMISTAVOITTEITA JA -TOIMENPITEITÄ	33
3.1 Suomalainen korkeakoulujärjestelmä	34
3.2 Peruslinjauksia koulutuksen merkityksestä ja saatavuudesta	36
3.3 Korkeakouluopintoihin siirtyminen	38
3.4 Opintoprosessi ja läpäisy	42
3.5 Opintotuki	49
3.6 Korkeakoulukoulutuksen rahoitus	54
3.6.1 Yliopistokoulutuksen rahoitus	54
3.6.2 Ammattikorkeakoulukoulutuksen rahoitus	58
4 VALITTUJEN JA VAIHTOEHTOISTEN INSTRUMENTTIEN SEKÄ TEHTYJEN TOIMENPITEIDEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA	61
4.1 Yksilöihin kohdistuva säädösohjaus	61
4.2 Korkeakouluihin kohdistuva säädösohjaus	71
4.3 Yksilöihin kohdistuva taloudellinen ohjaus	78
4.4 Korkeakouluihin kohdistuva taloudellinen ohjaus	87
4.5 Yksilöihin kohdistuva informaatio-ohjaus	92
4.6 Korkeakouluihin kohdistuva informaatio-ohjaus	95
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	98
5.1 Tutkimuksen tulokset	98
5.2 Validiteetti, reliabiliteetti ja objektiivisuus	103
LÄHTEET	106

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Työurien pidentämisestä on tullut kestopuheenaihe viimeisten vuosien aikana. Huolena on väestörakenteen muutos, joka on alkanut konkretisoitua enenevässä määrin. Sotien jälkeen syntyneet ns. suuret ikäluokat ovat alkaneet tulla eläkeikään. Työmarkkinoilta poistuu eläkkeelle jäämisen myötä suurempi joukko, kuin mitä sinne nuorista ikäluokista on siirtymässä. Työuria pitäisi jatkaa niin alusta, keskeltä kuin lopustakin. Työmarkkinoille pitäisi siirtyä tutkinnon suorittaneena aikaisempaa nuorempana. Korkeakouluopiskelua koskien keskustelua on käyty sekä korkeakouluopintoihin siirtymisen nopeuttamisesta että tutkinnon suorittamisen nopeuttamisesta. Pohjaa keskustelulle on antanut se, että Suomessa kansainvälisesti vertaillen suoritetaan korkeakoulututkinto vanhempana kuin useimmissa muissa maissa. Yliopistoista maisteriksi valmistutaan keskimäärin noin 28-vuotiaana ja ammattikorkeakoulututkinto suoritetaan noin 25-vuotiaana.

Työurien pidentäminen alkupäästä oli esillä Vanhasen toisen hallituksen helmikuussa 2009 tekemän puolivälitarkastelun kehittämisselityksissä. Kehittämisselityksissä korostuu toisaalta taloudellisen taantuman vaikutusten lieventäminen ja toisaalta kestävä talouskasvun edellytysten vahvistaminen. Hallituksen mukaan kestävä taloudellinen kasvun aikaan saaminen on Suomessa entistä haastavampaa väestörakenteen muutoksen johdosta. Työmarkkinoille tulevien nuorten määrä supistuu ja vanhusväestön osuus kasvaa jo 2010-luvulla huomattavasti. Työvoiman supistumisen vuoksi tulee etsiä keinoja, joilla nuorten siirtymistä koulutuksesta työelämään voidaan nopeuttaa. Hallitus kiinnitti politiikkariihen kannanotossaan erityistä huomiota korkeakoulututkintojen pitkiin suorittamisaikoihin sekä hitaaseen siirtymiseen toiselta asteelta korkeakouluopintoihin. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11.)

Hallituksen puolivälitarkastelun linjausten seurauksena opetus- ja kulttuuriministeriö asetti huhtikuussa 2009 ns. nopeuttamistyöryhmän, jonka tehtäväksi annettiin mm. kartoittaa toiselta asteelta korkeakouluopintoihin siirtymisen nykytilanne ja ongelmakohdat ja tehdä esitykset, joilla siirtymistä voidaan nopeuttaa, arvioida nykyistä korkeakoulutusta koskevaa normi- ja rahoitusohjausta suhteessa opintojen loppuun suorittamisen nopeuttamistavoitteeseen sekä tehdä esitys toimenpiteiksi, jotka toteuttamalla opintojen keskeyttäminen ammatillisessa koulutuksessa ja

korkeakoulutuksessa vähenee ja siirtyminen korkeakoulutuksesta työelämään aikaistuu vähintään yhdellä vuodella. Työryhmä luovutti muistionsa maaliskuussa 2010. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11.) Samaan problematiikkaan liittyen ministeriö oli asettanut maaliskuussa 2009 työryhmän, jonka tehtäväksi asettamiskirjeessä määriteltiin hallituksen helmikuussa tekemän politiikkariihen kannanoton mukaisesti tehdä ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen, tämä työryhmä sai valmiiksi muistionsa joulukuussa 2009 (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33).

Opintoihin siirtymisen ja opintojen suorittamisen tehostaminen ei ole vain tämän päivän aihe. Tehostamisen vaatimus sisältyy poikkeuksetta tavalla tai toisella kaikkiin kahden viime vuosikymmenen aikana julkaistuihin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmiin samoin kuin 1990- ja 2000 -luvun hallitusohjelmiin. Rekilä (2006, 59) on todennut väitöskirjassaan "Kenen yliopisto?", että suomalaisille yliopistoille on ministeriö jo parin vuosikymmen ajan asettanut tavoitteeksi opiskeluaikojen lyhentämisen, mutta tämän asian ohjaaminen ei ole kovin hyvin onnistunut, koska tavoite on toistettu vuosi toisensa jälkeen. Ongelmalla on kuitenkin vielä Rekilän mainitsemaa pitempi historia. Merenluoto (2009, 12 – 13) on väitöskirjassaan todennut, että ensimmäisen kerran pitkiin opiskeluaikoihin viitattiin jo vuonna 1883, jolloin yleisessä lääkärikokouksessa todettiin lääkärien 13 vuoden valmistumisaikojen olevan liian pitkiä, mutta niiden lyhentäminen ei kuitenkaan saanut tapahtua opiskelussa saavutettavien ammatillisten tietojen kustannuksella. Opiskelemaan pääsyä ja opintoaikoja jouduttiin ensimmäistä kertaa rajaamaan yliopistoissa 1930-luvulla hakijoiden määrän noustua opiskelupaikkojen määrää nopeammin. Opintoajoista keskusteltiin 1960-luvulla suurten ikäluokkien pyrkiessä yliopistoihin. Tuolloin ratkaisuksi ehdotettiin opiskeluaajan lyhentämistä neljään vuoteen Yhdysvaltojen ja Britannian mallin mukaan. Samaan aikaan yliopiston sisäänottoa alettiin rajoittaa kaikissa tiedekunnissa. Taustalla oli kansantaloudellinen näkökulma pitkien opiskeluaikojen ja myöhäisen valmistumisiän vaikutuksista työmarkkinoiden tuottavuuden vähenemiseen ja työntekijöiden työuran pituuksiin. Kansantaloudellisesta säästötavoitteesta johtuen maisteritutkinnon tavoiteajaksi asetettiin neljä vuotta. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 11.)

Opintoajat eivät kuitenkaan lyhentyneet ja joillakin aloilla ne jopa pidentyivät 1980-luvulla. Opetusministeriö ja korkeakouluneuvosto laativat vuonna 1986 toimenpideohjelman, jossa esitettiin koulutusohjelmien mitoituksen ja sisältöjen tarkistamista. Toimenpideohjelmassa tavoitteeksi asetettiin myös opetustarjonnan lisääminen lukukausia pidentämällä. Korkeakoulujen

aloittajamäärät kasvoivat etenkin 1990-luvulla merkittävästi. Lämpäisyn parantaminen ja suoritusaikojen lyhentäminen asetettiin edelleen tavoitteeksi myös vuosien 1991–1996 ja 1995–2000 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmissa. Tavoitteena oli, että 75 prosenttia yliopistoissa opintonsa aloittaneista suorittaa maisterin tutkinnon. Tutkintoasetuksissa kandidaatin tutkinnon tavoiteajaksi asetettiin kolme vuotta ja maisterin tutkinnon tavoiteajaksi viisi vuotta. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 11.)

Suomalainen korkeakoulujärjestelmä on muuttunut voimakkaasti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. 1990-luvun alkupuoliskolta alkaen yliopistojärjestelmän rinnalle on rakennettu toinen pilari, ammattikorkeakoulujärjestelmä. Samalla toisen asteen, jolla tarkoitetaan lukiokoulutusta ja toisen asteen ammatillista koulutusta, ja korkean asteen välistä on hävinnyt opistoastetasoinen koulutus. Ammattikorkeakoulujärjestelmän syntymisen myötä korkeakouluopiskelijoiden määrä on kasvanut voimakkaasti. Korkeakouluopiskelijoiden määrän kasvu ei selity kuitenkaan vain ammattikorkeakouluopiskelijoilla, vaan samaan aikaan myös yliopisto-opiskelijoiden määrä on kasvanut selvästi. Vaikka rakenteet ovat muuttuneet, niin haaste saada korkeakoulututkinnon suorittaneita nopeammin työmarkkinoille ei ole muuttunut. Nopeampi korkeakouluopintoihin siirtyminen ja nopeampi valmistuminen ovat edelleen tavoitteita, joiden saavuttamiseen haetaan keinoja.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaus

Tutkimuskysymykseni kuuluu: Tavoitteena korkeakoulutuksen tehostaminen - ketä ohjata ja miten ohjata? Tutkimuksessani tarkastelen millaisia tavoitteita suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa on asetettu korkeakoulukoulutuksen tehostamiseksi ja mitä toimenpiteitä on tehty tavoitteiden saavuttamiseksi. Tehostamisessa keskeisiä kysymyksiä ovat korkeakouluopintoihin siirtymisnopeus ja toisaalta tutkinnon suorittamisnopeus sekä tutkintojen läpäisy, valmistuneiden osuus aloittaneista. Pyrin vastaamaan kysymykseen ”miten ohjata?” analysoimalla toimenpiteitä politiikkainstrumenttivalintoina. Analysoin sekä tehtyjä instrumenttivalintoja että vaihtoehtoisten instrumenttien käyttöä. Tarkastelen myös sitä, millaisia tuloksia valituilla toimenpiteillä on saavutettu. Kysymystä ”ketä ohjata?” tarkastelen siitä näkökulmasta kehen toimenpiteet kohdistuvat. Kohdistuuko ohjaus yksilöihin, opiskelevaksi hakeutuviin ja korkeakouluopiskelijoihin vai korkeakouluihin, jotka vastaavat koulutuksesta, tuottavat tietystä ajassa tietyn määrän tutkintoja. Aihetta tarkastellaan valtionhallinnon dokumenttien perusteella muodostuvan kuvan kautta. Näkökulma on valtion, mikä tässä tarkoittaa opetus- ja kulttuuriministeriötä,

valtioneuvostoa sekä eduskuntaa. Mitä ohjaustoimenpiteitä valtio on käyttänyt ja voi käyttää korkeakoulutuksen ohjauksessa koulutusprosessin, ml. korkeakouluihin siirtyminen, tehostamiseksi.

Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle korkeakoulukoulutuksen mitoitusta ja kohdentamista sekä laatua koskevat kysymykset. Voidaan tietysti sanoa, että myös koulutuksen optimaalinen kohdentuminen, oikea määrä oikeanlaista koulutusta, on järjestelmän toimivuuden kannalta mitä suurimmassa määrin tehokkuuskysymys. Tässä tutkimuksessa ne eivät ole tutkimuksen kohteena. Koulutuksen laadun ja tehokkuuden yhteys tiedostetaan, mutta esimerkiksi tutkintojen laatua tai korkeakoulujen sisäisten opetusprosessien laatua, joilla tutkintojen laatu pyritään takaamaan, ei käsitellä. Tehokkuutta ei tarkastella taloudellisesta näkökulmasta panos-tuotossuhteena, vaan sillä on tässä tarkastelussa yleisempi sisältö. Tutkimukseni koskee sekä yliopistoja että ammattikorkeakouluja. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen koulutus poikkeaa toisistaan, mutta tässä näkökulmana on koko korkeakoulujärjestelmän toimivuus. Näin ollen on perusteltua käsitellä molempia korkeakoulusektoreita. Rajaan tarkastelun koskemaan kuitenkin vain korkeakouluja. Niin lukiokoulutusta kuin toisen asteen ammatillista koulutustakin koskevilla päätöksillä on vaikutuksensa korkeakoulujärjestelmän toimivuuteen. Relevantit koulutussektoreiden rajapinnassa olevat asiat pyrin tunnistamaan ja käsittelemään. Tarkastelu rajataan korkeakoulujen tutkintoon johtavaa perustutkintokoulutusta koskevaksi, yliopistojen tieteellistä jatkokoulutusta ei käsitellä. Tarkastelussa ei myöskään ole korkeakouluissa järjestettävä tutkintoon johtamaton koulutus. Ammattikorkeakoulukoulutusta ja yliopistokoulutusta kumpaakin tarkastellaan sillä painolla kuin niille kummallekin löytyy tutkimuskysymykseen liittyviä tavoitteita ja tavoitteiden toteuttamiseksi tehtyjä toimenpiteitä. Koska ammattikorkeakoulujärjestelmä luotiin vasta 1990-luvulla, niin ymmärrettävästi sen käsittely jää selvästi vähäisemmäksi kuin yliopistokoulutuksen.

1.3 Tutkimusmenetelmä, aineisto ja tutkimuksen kulku

Heikkilän (2008, 16) mukaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus auttaa ymmärtämään tutkimuskohdetta ja selittämään sen käyttäytymistä ja päätösten syitä. Siinä kun kvantitatiivinen tutkimus pyrkii yleensä vastaamaan kysymyksiin mikä, missä, paljonko, kuinka usein, niin kvalitatiivinen tutkimus hakee vastausta kysymyksiin miksi, miten, millainen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkittava valitaan harkinnanvaraisesti ja siinä keskitytään yleensä pieneen määrään tapauksia. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ilmiötä pyritään ymmärtämään ns. pehmeän tiedon pohjalta. (Heikkilä 2008, 16 – 17.) Uusitalon (1999, 79) mukaan kvalitatiivinen tutkimus on nimensä mukaisesti tutkimusta, jossa tutkimusaineisto on verbaalista (tai visuaalista). Siinä kun

kvantitatiivinen tutkimuksessa on tärkeää, että tutkimusaineisto edustaa tilastollisesti havaintoyksiköiden muodostamaa perusjoukkoa, niin kvalitatiivisessa tutkimuksessa tavoitteena on aineiston teoreettinen edustavuus, aineistossa tulee olla esillä tutkimusongelman kannalta olennaiset piirteet. Tyypillisiä kvalitatiivisen tutkimuksen aineistoja ovat kenttähavainnointi, vapamuotoiset haastattelut, erilaiset dokumentit ja kulttuurin tuotteet. (Uusitalo 1999, 79) Metsämuuronen (2001, 9) mukaan laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan kokonaista joukkoa erilaisia tulkinnallisia tutkimuskäytäntöjä. Sitä on vaikea määritellä selvästi koska sillä ei ole omaa teoriaa ja paradigmaa, joka olisi vain sen omaa. Toiseksi sillä ei myöskään ole täysin omia metodeja. (Metsämuuronen 2001, 9.)

Uusitalon (1999, 60) mukaan tutkimuksia ryhmiteltäessä perusjako kulkee teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen välillä. Siinä kun teoreettisen tutkimuksen kohteena ovat tieteenalan käsitteisiin, näkökulmiin tai teorioihin liittyvät ongelmat, ja tutkimusaineisto muodostuu näihin kysymyksiin kohdistuneista aikaisemmista tutkimuksista, niin empiirisessä tutkimuksen kohteena on jokin reaali maailman ilmiö, josta hankitaan uutta tietoa jollakin systemaattisella tiedonhankintamenetelmällä. Empiirisessä tutkimuksessa tutkimusongelmana voi olla tutkittavan ilmiön alustava ja/tai teoreettinen kuvaaminen, sen perusteellinen ja tarkka kuvaus, sen selittäminen, tulevan kehityksen ennustaminen, tai jonkin toiminnan arvioiminen ja kehittäminen. Usein sama tutkimus tyydyttää useampaakin tarvetta. Tavoitteen mukaan empiirisiä tutkimuksia voi tyypitellä seuraavasti: etsinnälliset tutkimukset, kuvailevat tutkimukset, selittävät tutkimukset, koe, ennustavat tutkimukset, evaluaatio, kehittämis- ja toimintatutkimukset ja konstruktiiiviset tutkimukset. Kuvailevassa tutkimuksessa kuvataan jonkin ilmiön, tilanteen tai tapahtuman luonnetta tai yleisyyttä, historiallista kehitystä tai muita tunnuspiirteitä. Tilastot edustavat pitkälle pelkistettyä kuvailevaa tutkimusta, mutta on muunkinlaista kuvailevaa tutkimusta kuin tilastot. Paitsi, että kuvailevat tutkimukset ovat tarpeen moninaisissa käytännön ongelmissa, niitä tarvitaan myös tieteessä. Uusitalon mukaan selittävän ja kuvailevan tutkimuksen erottaminen ei ole helppoa eikä välttämättä kovin tarpeellistakaan. Karkeasti eron voi ilmaista, että kun kuvaileva tutkimus vastaa kysymykseen mitä tai miten, niin selittävän tutkimuksen tarkoitus on vastata kysymykseen miksi. (Uusitalo 1999, 60 – 65.)

Tuomi ja Sarajärvi (2009) asettavat kysymyksen siitä, onko laadullinen, kvalitatiivinen, tutkimus teoreettista vai empiiristä. Perustyyppittely teoreettiseen ja empiiriseen tutkimukseen on heidän mukaansa ongelmallinen, jos se ymmärretään pintapuolisesti, esimerkiksi siten, että empiirisestä tutkimuksesta puuttuu teoria ja että teoreettisessa tutkimuksessa teoria on korostuneessa asemassa.

Kaiken tutkimuksen pitäisi yleisellä tasolla sisältää ihmisjärjen suorittamaa henkistä tarkastelua, siis olla luonteeltaan teoreettista. Sen enempää määrällinen kuin laadullinenkaan tutkimus ei voi olla teorialatonta, jos sillä on tutkimuksen status. Teoreettinen ja empiirinen tutkimus voivat tutkia samaa ilmiötä, ero syntyy tarkastelun näkökulmasta. Teoreettisen ja empiirisen tutkimuksessa havaintoaineiston tarkastelu ja argumentointi eroavat. Empiirisen tutkimuksessa korostuu aineiston keräämis- ja analyysimetodi, jotka on kerrottava tutkimuksessa. Tätä kautta lukija voi arvioida tutkimusta ja tulosten uskottavuutta. Teoreettisessa tutkimuksessa heidän mukaansa ei sitä vastoin ole empiirisen tutkimuksen tavoin varsinaista metodologiaa. Tuomi ja Sarajärvi vastaavat asettamaansa kysymykseen siten, että tutkimustyyppiltään laadullinen tutkimus on empiiristä, ja että laadullisessa tutkimuksessa on kyse empiirisen analyysin tavasta tarkastella havaintoaineistoa ja argumentoida. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 19 – 22.)

Sisällönanalyysi on kvalitatiivisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen analyyseissa. Sitä voi pitää paitsi yksittäisenä metodina, niin myös väljänä teoreettisena kehyksenä, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikonaisuuksiin. Laadullisen analyysin yhteydessä puhutaan usein induktiivisesta ja deduktiivisesta analyysistä. Tällainen jako perustuu tulkintaan tutkimuksessa käytetystä päättelyn logiikasta, joka on joko induktiivinen, yksittäisestä yleiseen, tai deduktiivinen, yleisestä yksityiseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95.) Uusitalon (1999) mukaan päättely on deduktiivinen, jos johtopäätös seuraa loogisella välttämättömyydellä premiseistä. Induktiivisessa päättelyssä puolestaan johtopäätös ei seuraa loogisella välttämättömyydellä premiseistä. Siinä kun induktio on tietoa laajentava, niin deduktiivinen johtopäätös ei varsinaisesti sisällä uutta tietoa, vaan kaikki tieto on jo premiseissä, vaikkakin kätketyksi. Sekä deduktiivista että induktiivista päättelyä tarvitaan tutkimuksessa. Toiset tutkimukset ovat enemmän deduktiivisesti painottuneita toiset taas enemmän induktiivisesti painottuneita. (Uusitalo 1999, 20 – 21.) Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan tieteellisesti tämän jaottelun käyttö on ongelmallinen. Suurin ongelma on, että siinä unohdetaan kolmas tieteellisen päättelyn logiikka eli abduktiivinen päättely, jonka mukaan teorian muodostus on mahdollinen silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus tai johtolanka. Tuomen ja Sarajärven mukaan jaottelu aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen on parempi kuin jaottelu induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin, koska siinä voidaan paremmin ottaa huomioon analyysin tekoa ohjaavat tekijät. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95.)

Aineistolähtöisessä tutkimuksessa avainajatuksena on, etteivät analyysiyksiköt ole etukäteen sovittuja tai harkittuja. Koska analyysin oletetaan olevan aineistolähtöistä, niin aikaisemmillä

havainnoilla, tiedoilla tai teorioilla tutkittavasta ilmiöstä ei pitäisi olla mitään tekemistä analyysin toteuttamisen tai lopputuloksen kanssa. Analyysiin ja analyysin lopputulokseen liittyvä teoria koskee vain analyysin toteuttamista. Jos halutaan painottaa analyysissä käytettyä päättelyn logiikkaa, niin tätä voidaan varauksin, ei yksiselitteisesti, nimittää induktiiviseksi analyysiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96.) Teoriaohjaavassa analyysissä on teoreettisia kytkentöjä, mutta ne eivät pohjautu suoraan teoriaan, mutta teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä. Myös tässä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta tässä aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysia. Aikaisemman tiedon vaikutus on tunnistettavissa, mutta aikaisemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaava, vaan paremminkin uusia ajatuksia aukova. Teoriaohjaavan analyysin päättelyn logiikassa on usein kyse abduktiivisesta päättelystä. Tällöin tukijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96.) Teorialähtöinen analyysi on perinteinen analyysimalli, joka nojaa johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Tutkittava ilmiö määritellään jonkin jo tunnetun mukaisesti. Tällöin aineiston analyysia ohjaa valmis aikaisemman tiedon pohjalta luotu kehys. Analyysin taustalla on useimmiten aikaisemman tiedon testaaminen uudessa kontekstissa. Teorialähtöisessä analyysissä päättelyn logiikka liitetään tavallisimmin deduktiiviseen päättelyyn. Aineistolähtöisessä ja teoriaohjaavassa analyysissä aineiston hankinta on vapaata suhteessa teoriaosan jo tiedettyyn tietoon tutkittavasta ilmiöstä. Teorialähtöisessä analyysissä ilmiöstä jo tiedetty sanelee, miten tiedon hankinta järjestetään ja ilmiö käsitteenä määritellään. Raportoituina tutkimustuloksina teoriaohjaava ja teorialähtöinen eivät välttämättä juurikaan eroa toisistaan, kun taas aineistolähtöinen saattaa erota näistä kahdesta merkittävästikin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97 – 98.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tavallisimmat aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto, näitä käytetään joko vaihtoehtoisesti, rinnakkain tai yhdistelemällä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71). Uusitalo (1999, 94) toteaa, että aineiston kerääminen on iso osa itse tutkimusprosessia, mutta aineiston voi saada valmiinakin. Niiden kirjo on suuri ja rajoituksena on oikeastaan vain tutkijan mielikuvitus. Aineistoina voidaan käyttää aikaisempien tutkimusten aineistoja, erilaisia tilastoja, erityyppisiä henkilökohtaisia dokumentteja, erilaisia organisaatioiden asiakirjoja sekä joukkotiedotuksen ja kulttuurin tuotteita. (Uusitalo 1999, 94.)

Tämä tutkimus tulee olemaan kvalitatiivinen, virallisten dokumenttien sisällön analysointia. Tutkimus on luonteeltaan empiirinen. Aineistona ovat 1990-luvun jälkipuoliskon ja 2000-luvun koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat ja hallitusohjelmat, lait ja asetukset, ministeriön

ja korkeakoulujen väliset tavoite- ja tulossopimukset, työryhmämuistiot, selvitysmiesten raportit ja muut mahdolliset viralliset asiakirjat sekä tilastoaineistot (KOTA- ja AMKOTA -tietokannat, Tilastokeskuksen ja Opetushallituksen tilastoaineistot ym.). Uusitalon (1999, 80) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistojen kerääminen, käsittely ja analyysi kietoutuvat usein tiiviisti yhteen, aineiston rajat ovat tässä mielessä avoimet, ne voivat laajeta tai supistua tutkimuksen edetessä. Tuomi ja Sarajärvi (2009) luokittelevat laadullisen analyysin aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen. Tämä tutkimus etenee lähinnä teoriaohjaavan tutkimuksen mukaisesti. Teoria toimii apuna analyysin etenemisessä, luo kehyksen aineiston analysoinnille. Tutkimukseni etenee siten, että ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan tällaisessa teoriaohjaavan analyysin päättelyn logiikassa on kyse abduktiivisesta päättelystä.

Tutkimuskysymys on syntynyt empiiristä lähtökohdista käsin. Korkeakoulutuksen tehostaminen niin korkeakouluun siirtymisen kuin sieltä valmistumisen osalta on keskeisesti tämän päivän agendalla, mutta se on ollut sitä vahvasti myös kuluneella kahdella edeltävällä vuosikymmenellä. Tutkimuskysymyksen tarkennuttua olen pohtinut teoreettista viitekehystä, joka soveltuisi tutkimuskysymykseeni. Olen päätenyt käyttämään teorioita politiikkainstrumenttien valinnasta, korkeakoulujen ohjausvoimista ja arvoista sekä korkeakoulutuksen rahoituksesta. Valtio kohdentaa ohjattaviinsa erilaisia toimenpiteitä. Näitä toimenpiteitä voidaan tarkastella politiikkainstrumenttivalintoina. Korkeakoulut poikkeavat luonteeltaan monista muista organisaatioista. Tällöin korkeakoulujen ohjaamista on syytä ymmärtää myös näistä erityispiirteistä käsin. Korkeakoulujen toimintaan liittyy niille ominaisia perusarvoja, käsittelen myös niitä. Korkeakoulutuksella, kuten koulutuksella ylipäätään, on suuri merkitys sekä yksilön kannalta että koko yhteiskunnan kannalta. Sillä on sekä yksityisen hyödykkeen että julkisen hyödykkeen ominaisuuksia. Korkeakoulutus hyödyttää keskimäärin merkittävästi yksilöä, mutta niin se tekee myös koko yhteiskuntaa. Maat, joissa on korkea koulutustaso, ovat yleensä muita vauraimpia ja menestyneempiä, eri mittareilla mitaten. Sillä, miten korkeakoulutusta tuotetaan ja miten sitä rahoitetaan, on merkitystä. Tarkastelen melko laajasti korkeakoulutuksen rahoituskysymyksiä teoriaosuudessani.

Aineiston kokoamisessa ja käsittelyssä lähdän liikkeelle tavoitteiden kautta. Kunkin hallituksen muodostamisen yhteydessä sovittavat hallitusohjelmat ja hallituksen neljän vuoden välein vahvistamat koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat ovat keskeiset asiakirjat, joissa seuraavien vuosien koulutuspoliittiset tavoitteet asetetaan, näin myös korkeakoulutuksen

tehostamista koskien. Konkreettisia ehdotuksia tehostamistoimenpiteistä löytyy työryhmämuistioista ja selvitysmiesten raporteista. Viimekädessä konkreettiset valitut toimenpiteet ovat nähtävissä säädöksistä, laista ja asetuksista, sekä ministeriön ja korkeakoulujen välisistä sopimuksista ja ministeriön korkeakouluja ohjeistavista dokumenteista. Käsitykseni tutkimuskysymyksen kannalta relevanteista dokumenteista, niiden sisällöstä ja merkityksestä, perustuu työn kautta saatuun kokemukseen.

Tutkimukseni etenee siten, että luvussa kaksi käsittelen tutkimuksessa hyödynnettäviä teoreettisia lähestymistapoja ja luvussa kolme aineistosta esiin nousevia konkreettisia tehostamistavoitteita ja tehtyjä toimenpiteitä. Luvussa neljä analysoin teoriaa hyödyntäen aineistosta esiin nousevia tehtyjä toimenpiteitä ja toimenpiteillä saavutettuja tuloksia. Tässä luvussa analysoin myös teoreettista viitekehystäni hyödyntäen vaihtoehtoisia politiikkainstrumentteja. Lopuksi esittelen johtopäätösluvussa tutkimuksen tulokset sekä käsittelen tutkimukseni validiteetin, reliabiliteetin ja objektiivisuuden.

2 POLITIIKKAINSTRUMENTTIEN, OHJAUKSEN JA RAHOITUKSEN TOOREETTISTA TARKASTELUA

Tässä luvussa esittelen tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen muodostavat teoriat. Ensimmäisessä alaluvussa käsittelen politiikkainstrumenttien teoriaa. Siinä tarkastelen ensimmäisenä lähestymistapoja politiikkainstrumentteihin ja instrumenttien typologiaa, toisena politiikkainstrumenttien kolmijakoa sääntelyyn, taloudellisiin instrumentteihin ja informaatioon sekä kolmantena politiikkainstrumenttien valintaa ja eroja niiden käytössä. Toisessa alaluvussa esittelen korkeakoulutuksen ohjauksen ja rahoituksen teoriaa. Siinä ensimmäisenä käsittelen korkeakouluihin kohdistuvia ohjausvoimia sekä korkeakoulujen perusarvoja, toisena valtion tukemaan koulutukseen liittyvää argumentointia, kolmantena valtion käyttämiä korkeakoulutuksen rahoitusmalleja sekä viimeisenä opiskelijarahoitusmalleja tehokkuus- ja tasa-arvonäkökulmasta.

2.1 Politiikkainstrumenttien teoreettista tarkastelua

2.1.1 Politiikkainstrumenttien teoriasta ja typologiasta

Hallintotieteellisestä kirjallisuudesta löytyy erilaisia lähestymistapoja politiikkainstrumentteihin. Klassisen lähestymistavan mukaan instrumenttien luonne jäsentää poliittisten prosessien toimintatapoja. Erilaisilla välineillä on oma niille ominainen dynamiikkansa. Jokaisella instrumentilla on omat alaprosessinsa, keskeiset toimintonsa, toimeenpano-ongelmana ja vaikutuksensa. Tämän lähestymistavan ongelmana on löytää instrumenteille luokittelu, jossa luokat olisivat yksiselitteisesti toisiaan poissulkevia. Instrumentti-konteksti -näkökulma puolestaan yrittää selittää instrumenttien toimintaa tutkimalla sekä instrumenttien luonnetta että asiayhteyttä ja sen vaihtelua, missä instrumentteja sovelletaan. Tämän lähestymistavan mukaan toimeenpano ja vaikutukset eivät määräydy vain instrumenttien luonteen mukaan vaan myös asiayhteyden, jossa niitä sovelletaan. Ongelmana on se, että käsitettä asiayhteys on vaikea määrittellä. Kontekstuaalinen näkökulma menee edellistä näkökulmaa pitemmälle selittäessään instrumenttien merkitystä tai itse asiassa sen vähäistä merkitystä. Tämän lähestymistavan mukaan instrumentti on vain yksi monista tekijöistä, joka määrittää poliittisen prosessin toimintaa. Tässä lähestymistavassa instrumentti itsessään ei olekaan enää erityisen merkityksellinen, vaan paremminkin poliittinen järjestelmä, verkostot, päätöksentekoaareena ja toimeenpanoprosessi. (de Bruijan & Hufen 1998, 15 – 17.)

Hood (1983) kuvaa valtion kansalaisiinsa kohdistamaa toimintaa fokuoimalla kohteeksi käytettävät mekanismit tavoitteiden sijasta ja sen miten valtio toimii yhteiskunnassa sen sijaan mitä hallinnon

sisällä tapahtuu. Poliittikkavälineiden joukkoa voi kuvata työkalupakkina. Hood erottaa kybernetiikan termistöä mukaillen havaitsemisvälineet (detector) ja ohjausvälineet (efector). Havaitsemisvälineillä saadaan informaatiota ympäröivästä yhteiskunnasta ja ohjausvälineillä vaikutetaan siihen. Perustan näiden välineiden käytölle luo neljä perusominaisuutta. Ensinnäkin valtio on informaation ja sosiaalisen verkoston solmukohdassa (nodality). Toiseksi valtiolla on käytettävissään taloudelliset resurssit (treasure). Kolmanneksi valtiolla on käytettävissään viranomaisvalta (authority), jolla voi vaatia, kieltää, taata ja tuomita. Neljänneksi valtiolla on organisaatiot (organisation), sisältäen erialojen ihmisiä kuten sotilaat ja hallintovirkamiehet, maata, rakennuksia, materiaalia ja välineitä asioiden järjestämiseen. Edellä mainittuihin perustuvia poliittikkavälineitään valtio käyttää joko kohdennetusti tiettyihin nimettyihin ihmisiin, organisaatioihin tai muihin kohteisiin tai yleisesti. (Hood 1983, 2-6, 17.)

Salamon (2002) määrittelee julkisen toiminnan poliittikkainstrumentit identifioiduksi metodiksi millä kollektiivinen toiminta strukturoidaan ratkomaan julkisia ongelmia. Jokaisella välineellä on tiettyjä ominaisuuksia, jotka tekevät niistä jollakin tavalla identifioitavia. Kaikki tiettytyyppiset instrumentit eivät silti jaa kaikkia samoja ominaisuuksia. Toiseksi tiettytyyppisiksi määriteltyihin välineisiin sisältyy yleensä tavoiteltavan päämäärän mukaista räätälöintiä. Strukturointi puolestaan tarkoittaa etteivät välineet ole vapaamuotoisia tai hetkeen sidottuja, vaan ne ovat institutionalisoituja. Kollektiivinen toiminta taas tarkoittaa, että ratkotaan jotain julkisia ongelmia. Poliittikkavälineet ovat tosiasiasa eräänlaisia paketteja, jotka sisältävät erilaisia elementtejä. Joskus on vaikea vetää rajaa siihen, mitkä ovat instrumentille tyypillisiä ominaisuuksia ja mitkä tiettyyn tilanteeseen räätälöityjä ominaisuuksia. Tästä yksittäisten instrumenttien moninaisuudesta johtuen ei ole helppo löytää myöskään yhteisymmärrystä niiden määrästä. Salamon listaa 13 poliittikkainstrumenttia. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalinen sääntely (säädökset), taloudellinen sääntely, sopiminen, avustukset, suorat lainat, korkotuet, verovähennykset, maksut, palvelusetelit. Instrumenttien kriteereitä arvioidaan käsitteillä vaikuttavuus, tehokkuus, tasa-arvo, toimeenpantavuus ja oikeutus. Vastaavasti instrumenttien ulottuvuuksia ovat pakottaminen, ohjaavuus, välittömyys (toimeenpanon), hyödyttävyyys sekä näkyvyys (julkisuus). Asteikkona voimakkuuden suhteen on alhainen, keskivahva ja korkea. Instrumentit voidaan sijoittaa taulukkoon kunkin ulottuvuuden voimakkuuden ja eri kriteereiden mukaan. (Salamon 2002, 22 – 37.)

Bemelmans-Videcin (1998) mukaan keskustelu poliittisista instrumenteista on keskustelua poliittisesta vallasta, vaikka moderneissa teorioissa näkökulma reagoivasta hallituksesta voimatekijänä on haluttu usein häivyttää. Valtio on kuvattu erilaisten intressien välittäjänä, asiakas

orientoituneena johtajana, reagoimassa ja konsultoimassa kaikkia relevantteja toimijoita ja sidosryhmiä. Mutta valtio voidaan nähdä myös ennen kaikkea demokraattisesti legitimoituna voimatekijänä käyttämässä sille demokraattisen prosessin kautta annettua valtaa. (Bemelmans-Videc 1998,4.) Kuten tutkimuskysymystä esitellessäni totesin, niin tässä tutkimuksessa näkökulma on nimenomaan valtion, ja tutkimukseni näin ollen noudattaa Bemelmans-Videcin käsitystä valtiosta demokraattisesti legitimoituna voimatekijänä ohjattaviinsa nähden.

Vedungin (1998) mukaan kirjallisuudessa on kaksi perustavaa laatua olevaa lähestymistapaa poliittisten instrumenttien luokitteluun: valinta- vs. resurssinäkökulma sekä maksimalistinen vs. minimalistinen näkökulma. Valinta- vs. resurssinäkökulmassa kyse on siitä pitääkö instrumentit luokitella sen perusteella mitä valtio voi tehdä (ml. ettei tee mitään) vai sen perusteella mitä resursseja valtio voi käyttää, kun se on jo tehnyt päätöksen tehdä jotakin. Ensimmäisessä on kyse valintänäkökulmasta ja jälkimmäisessä on kyse resurssinäkökulmasta. Vastaavasti maksimalistinen vs. minimalistinen näkökulma tarkastelussa on kyse siitä, että tarjotaanko pitkä lista poliittisia instrumentteja vai keskitytäänkö kahteen kolmeen perustyyppiin, joiden alle kaikki yksityiskohtaisemmat instrumentit voidaan luokitella. Vedung (1998) tarkastelee Charles W. Anderssonia (1977) lainaten luokittelua valintänäkökulmasta katsottuna jatkumona vapaaehtoisuudesta kontrolliin. Tällöin ei ole niinkään kyse instrumenttien luokittelusta vaan valtion eri valinnan mahdollisuuksista. Näin siksi, että yksi mahdollinen vaihtoehto on olla tekemättä mitään. Valtiolla voi nähdä olevan neljä vaihtoehtoa sen mukaan kuinka paljon pakkoa tai vapaaehtoisuutta kulloinenkin tilanne edellyttää. Ensimmäinen vaihtoehto, markkinamekanismi, lähtee siitä, että tulos on riippuvainen yksilöiden päätöksestä ilman mitään valtion puuttumista tai ohjausta. Toisessa vaihtoehdossa, strukturoidussa mahdollisuudessa (optiossa) lähdetään siitä, että luodaan ohjelmia, joita yksilöt voivat vapaasti käyttää tai olla käyttämättä heille parhaiten sopivalla tavalla. Kolmantena on yksipuolinen optio, jossa luodaan kannustimia tai pelotteita, joilla yksilöitä ohjataan vapaaehtoisesti haluttuun päämäärään. Neljäntenä on sääntely. Tämä tarkoittaa yksilöön kohdistuvaa kontrollia, rajoitteita ja pakkoa. Nämä neljä mahdollisuutta monine permutaatioineen ja kombinaatioineen muodostavat perustyökalut valtion käyttöön. (Vedung 1998, 22 – 23.)

Minimalistisessa näkökulmassa yksinkertaisin luokittelu on positiivisiin ja negatiivisiin, kannustaviin ja rajoittaviin, instrumentteihin jako. Kannustamia voivat olla esimerkiksi erilaiset avustukset tai verohelpotukset, rankaisevia välineitä esimerkiksi erilaiset rangaistusmaksut. Negatiivisten ja positiivisten välineiden käytöllä on erilaiset vaikutuksensa. Siinä kuin negatiiviset välineet voivat edesauttaa vieraantumista, niin positiiviset välineet voivat vastaavasti lisätä

yhteistyötä ja keskinäistä luottamusta. Negatiivinen kontrolli vähentää poliittista laillisuutta ja hyväksyttävyyttä kun taas positiivinen kontrolli lisää sitä. Jako pelkästään positiivisiin ja negatiivisiin ei kuitenkaan ole kovin pitkälle menevä. Kielletystä seuraavan rangaistuksen (esimerkiksi sakon) ja esimerkiksi sinällään laillisen hyödykkeen kuluttamisesta asetetun haittaveron rinnastaminen ei tunnu välttämättä mielekkäältä. Sen sijaan kun politiikkainstrumentteja tarkastellaan resurssinäkökulmasta, niin ne voidaan pelkistää kolmeen kategoriaan. Näitä ovat sääntely, taloudelliset keinot sekä informaatio, kuvainnollisesti ilmaistuna keppi, porkkana ja saarna. (Vedung 1998, 24, 28 – 30.) Temmes, Ahonen ja Ojala (2002) konkretisoivat tätä kolmijakoa (keppi, porkkana, saarna) raportissaan. Heidän mukaansa etenkin institutionaalisesti monitasoisia ohjaustilanteita ajatellen on ensinnäkin toimintatapa- ja toimintamuotoja koskevia sitovia sääntöjä antava normiohjaus. Toiseksi on määrätynlaiseen tai määrätynlaajuiseen toimintaan kannustavaa tai vastakohtana pidättymiseen kannustavaa taloudellista ohjausta. Kolmanneksi on informaatio-ohjausta, jota toteutetaan esimerkiksi julkistamalla virallisia toimintaohjelmia ja suunnitelmia, antamalla suosituksia, tarjoamalla koulutusta tai konsultointia, harjoittamalla tai tukemalla tutkimusta ja sen tulosten julkistamista, toteuttamalla arviointeja sekä harjoittamalla tiedotustoimintaa. (Temmes ym. 2002, 11 – 12.)

Olen käynyt tässä läpi erilaisia lähestymistapoja politiikkainstrumentteihin ja niiden luokitteluun. Tutkimuksessani teoreettisena viitekehyksenä hyödynnetään instrumenttien kolmijakoa säädösohjaukseen, taloudelliseen ohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Vaikka tämä kolmijaottelu tuleekin muodostamaan analyysisini perusrungon, en sitoudu kuitenkaan tiukasti vain kolmijaottelun perustana olevaan resurssinäkökulmasta lähtevään lähestymistapaan. Seuraavassa käydään läpi tarkemmin näihin kolmeen instrumenttityyppiin liittyviä ominaisuuksia.

2.1.2 Keppi, porkkana ja saarna politiikkainstrumentteina

Sääntely viittaa yleensä valtion käyttämään keppiin. Sääntelyinstrumentit määrittelevät normeja, hyväksyttävää käyttäytymistä tai rajoittavat toimintoja. Lait sanktiouhkineen edustavat keppiä, jota käytetään määräämään ja ennaltaehkäisemään tietyn tyyppistä inhimillistä käyttäytymistä. (Lemaire 1998, 59.) Sääntely tarkoittaa formuloituja sääntöjä ja ohjeita, joilla valtio määrää niiden kohteena olevat toimijat toimimaan. Sääntely voi olla myös sellaista, ettei sääntöjen rikkomista ole sanktioitu. Vastaavasti sääntelynä voidaan nähdä kaikki valtion toimet, joilla se yrittää vaikuttaa yksilöiden, yhteisöjen tai alaistensa organisaatioiden toimintaan. Tässä sääntely rajataan tarkoittamaan yhtä politiikkainstrumenttia, jota valtio käyttää valtaansa kohteena oleviin toimijoihin ohjatessaan niitä

toimimaan haluamallaan tavalla. Perushuomio kiinnittyy auktoriteetin käyttämään voimaan, ei toiminnan sisältöön. Sisällöltään instrumentti voi kuulua sosiaalipolitiikan, tutkimuspolitiikan, kulttuuripolitiikan, maan käytön alaan tai johonkin muuhun. Kiinnostavaa on sääntelyn tai voiman käytön aste. Joissain tilanteissa taloudelliset sääntelykeinot voivat näyttää rajoittavammilta kuin suora sääntely. Näin on, jos esimerkiksi jostakin kielletystä toiminnasta seuraava sakko on pienempi kuin vaihtoehtoisessa mallissa samalle toiminnalle asetettu vero ilman kieltoa. Pohjimmiltaan sääntely on kuitenkin rajoittavampi, koska siihen sisältyy ehdoton kiello. Vaikka vero toimituksien rankaisuna, niin siihen ei sisälly tätä ehdotonta kielloa. Vastaavasti joissain tilanteissa voidaan kysyä onko kyse sääntelystä vai informaatiosta. Jos valtio esimerkiksi uhkaa ottaa käyttöön joitakin pakkokeinoja ja saa tällä haluamaansa toimintaa aikaan, niin onko tällöin kyse informaation antamisesta vai sääntelystä. (Vedung 1998, 31 – 32, 36 – 38.)

Jos sääntelyä käsitellään negatiivisen kautta, niin silloin tarkastellaan sitä, mitkä ilmiöt ja toiminnot ovat kiellettyjä ja tuomittavia. Jos sääntelyä käsitellään positiivisen kautta, niin silloin tarkastellaan sitä, mitä pitää tehdä, mitä kehoitetaan tekemään. Kuvattaessa sääntelyä kielletyn kautta regulaation voidaan luokitella neljään asteeseen: absoluuttiset kiellot, kiellot poikkeuksin, luvanvarainen toiminta sekä ilmoitusvelvoitusta edellyttävä toiminta. Absoluuttinen kiello velvoittaa kohdetta ilman poikkeuksen mahdollisuutta. Ehdollisista kielloista vahvin on kiello poikkeuksin. Normaalioloissa jokin on kiellettyä, mutta siitä voidaan tietyin ehdoin poiketa. Seuraavaksi on luvanvarainen toiminta. Tämä on mahdollistavaa sääntelyä. Tällöin ei pyritä toiminnan estämiseen, vaan sen kontrollointiin. Lievimpänä asteena on ilmoitusvelvollisuus. Tietty toiminta on kiellettyä kunnes siitä on informoitu valvovaa auktoriteettia. Normaalisti ilmoituksen jälkeen toiminta voidaan aloittaa. Tietyissä tilanteissa auktoriteetti voi annetun ilmoituksen perusteella edellyttää tarkempia selvityksiä, josta voi seurata luvanvaraisuus tai toiminnan kieltäminen. (Vedung 1998, 41 – 42.)

Suhteessa taloudellisiin keinoihin ja informaation käyttöön sääntely on tavallisesti tehokkainta. Sääntely on myös valtion näkökulmasta usein halvinta, kustannukset kohdistuvat yksityisille. Lisäksi kustannukset helposti myös jäävät näkymättömiksi, ja silloinkin kun niitä havaitaan, ne helposti aliarvioidaan. Väitetään että regulatio on tehokasta niin kauan kuin on olemassa sosiaalinen konsensus sen oikeutuksesta. Ongelmaa aiheutuu silloin kun sääntely koetaan legitimiiksi, mutta silti se on tehotonta. Toisaalta voi olla myös niin, että sääntelyä käytetään vaikka sen legitimitetti on kyseenalainen. Tehokkuus on suuressa määrin riippuvainen poliittisesta

kontekstista. Tämä määrittää valtion kyvyn varmistaa kuuliaisuus säännöksen noudattamiseen. Tämä kyky on ehdoton edellytys, että sääntely voi toimia tehokkaasti. (Lemaire 1998, 63, 71 – 72.)

Taloudellisille politiikkainstrumenteille on ominaista, että niissä annetaan tai otetaan pois materiaalisia hyötyjä toimenpiteiden kohteena olevilta. Ne voivat olla joko rahallisia tai ilman rahaa toteutettuja. Erona sääntelyyn on se, että niiden kohteena olevat eivät ole pakotettuja toimimaan auktoriteetin haluamalla tavalla, vaan siinä jää mahdollisuus valintaan. Kohde voi kieltäytyä toimimasta auktoriteetin haluamalla tavalla olemalla vastaanottamatta tarjottua kannustinta. Vastaavasti kohde voi jatkaa jonkin hyödykkeen kuluttamista, esimerkiksi tupakointia, vaikka sille olisi asetettu korkeakin vero. (Vedung 1998, 32.)

Positiivisia taloudellisia instrumentteja käytettäessä niiden kohteelle annetaan materiaalisia hyötyjä ja vastaavasti negatiivisia käytettäessä otetaan jotain pois. Positiiviset instrumentit, kannustimet, parantavat agentin olosuhteita tai vähentävät riskiä tai kustannuksia. Negatiiviset instrumentit puolestaan heikentävät kohteen olosuhteita tai lisäävät riskiä tai kustannuksia. Valtio voi käyttää joko rahaan perustuvia instrumentteja tai ilman rahaa toimivia. Rahaan perustuvia instrumentteja ovat esimerkiksi rahalliset avustukset ja tuet, lainatakuut ja toisaalta erilaiset maksut sekä verot. Vastaavasti esimerkiksi maksuton terveydenhoito, kouluateria tai käyttäjälle ilmaiset lääkkeet ovat ei-rahallisia instrumentteja. Nämä ovat käyttäjän kannalta rajoittavampia kuin rahalliset, niistä voi hyötyä vain käyttämällä juuri kyseistä hyödykettä. Kannustavia rahallisia instrumentteja ovat mm. tulonsiirrot, valtionosuudet, subventiot, korkotuet, lainatakuut ja verovähennykset. Vastaavasti rankaisevia rahallisia instrumentteja ovat mm. verot, maksut ja tullit. Vastaavasti ei-rahallisia instrumentteja ovat julkisen vallan tarjoamat hyödykkeet ja palvelut ja palvelusetelit. (Vedung 1998, 43.)

Tulonsiirtoja ovat erilaiset sosiaaliset etuudet, kuten asumistuki. Verotuksella ja erilaisilla tulonsiirroilla vaikutetaan tulonjakoon. Valtionosuudet voivat olla joko yleisiä tai johonkin tiettyyn toimintoon kohdistettuja, kuten esimerkiksi koulutukseen. Tällöin niitä maksetaan esimerkiksi opiskelijamäärään perustuen. Subventioita voidaan maksaa joko yksittäisille ihmisille tai yrityksille. Niiden tarkoitus on taata, että kuluttaja saa hyödykettä tiettyyn hintaan. Korkotuki tarkoittaa, että ihmiset voivat saada lainaa markkinakorkoa alhaisemmalla hinnalla, valtio maksaa erotuksen. Lainatakuu puolestaan helpottaa yksilön lainasaantimahdollisuuksia, koska valtio takaa lainan saajan puolesta. Verotuksen kautta tapahtuva kannustaminen toteutetaan normaalin verojärjestelmän, esimerkiksi tuloverotuksen, kautta. Tietty toiminta voi olla vapautettu verosta

kokonaan tai toiminta oikeuttaa vähentämään siitä aiheutuvia kustannuksia verotuksessa. Vähennys voi tapahtua joko tulosta tai verosta. Rankaisevissa instrumenteissa maksut ja verot eroavat toisistaan siinä, että maksut kohdistuvat aina suoraan ja välittömästi jonkin hyödykkeen kuluttamiseen, esimerkiksi lukukausimaksu. Vero taas ei välttämättä kohdistu aina hyödykkeen kuluttamiseen, näin on esimerkiksi tulo- ja varallisuusveron samoin kuin lahja- ja perintöveron kanssa. Ei-rahallisia instrumentteja ovat julkisen vallan tarjoamat hyödykkeet ja palvelut, jotka voivat olla sen itsensä tai yksityisten tuottamia. Tällainen on esimerkiksi julkisen sektorin tuottama maksuton koulutus tai terveystalvelut. Epäsuorempi ja hyödykkeen käyttäjää vähemmän rajoittava on palveluseteli. Tällöin käyttäjä voi valita mistä hankkii haluamansa palvelun, myös yksityiseltä hyödykkeen tuottajalta, mikäli tällaisia on. (Vedung 1998, 44 – 47.)

Informaatio-ohjauksessa valtio pyrkii vaikuttamaan ohjattavaan sen tietämystä lisäämällä, järkevällä argumentoinnilla sekä moraalaisella taivuttelulla. Informaatio-ohjaus on lievin valtion harjoittamista poliittisista ohjausmuodoista. Valtio informoi mikä on hyvää mikä pahaa, mikä on oikein mikä väärin. Lisäksi valtio tarjoaa informaatiota siitä mitä saa tehdä mitä ei ja kuinka pitäisi toimia ja käyttäytyä. (Vedung & van der Dolen 1998, 103 – 104.) Samoin kuin sääntely ja taloudelliset politiikkainstrumentit niin myös informaatio instrumenttina voi olla joko positiivista tai negatiivista. Informaatio voi olla itse politiikkainstrumentti, mutta se voi toimia myös informaationa politiikkainstrumenteista yleensä. Sekä sääntely että taloudelliset instrumentit vaativat tiedottamista niiden olemasta olost. Tässä informaatiota käsitellään yhtenä instrumenttina kahden muun rinnalla. (Vedung 1998, 47 – 49.)

Jakoa massamediaan ja henkilökohtaiseen informaatioon voidaan pitää yhtenä perusjakona. Massamediavälineitä ovat televisio, radio, elokuvat, lehdet, kirjat, mainoslehtiset ja niin edelleen. Henkilökohtaista informaatiota ovat suorat henkilökohtaiset neuvot, luokkaopetus, työpajat, seminaarit, näyttelyt ja niin edelleen. (Vedung 1998, 49.) Informaatio voi olla joko jatkuvaa tai kampanjaluonteista. Edelleen informaatio voi olla luonteeltaan yleistä, tietylle ryhmälle suunnattua tai yksilöllisesti räätälöityä. Informaatio voi olla yksisuuntaista tai kaksisuuntaista, jolloin informaation antaja saa palautetta kohteelta. Informaatio-ohjausta voidaan käyttää myös vain symbolisessa mielessä ilman varsinaista sisällöllistä tarkoitusta. Tällöin ei pyritäkään ratkaisemaan todellista ongelmaa vaan suuntaamaan huomio pois siitä tai välttämään kritiikkiä viranomaisten passiivisuudesta ja välinpitämättömyydestä. Tarkoitus on vain antaa viestiä, että viranomaiset suhtautuvat kyseiseen asiaan vakavasti. Vastaavalla tavalla ilman todellista ohjaustarkoitusta

informaatiota voidaan käyttää myös suuntaamaan huomio pois valtion käyttämisestä vahvemmista ohjauskeinoista. (Vedung & van der Dolen 1998, 105, 114.)

2.1.3 Poliittikainstrumenttien valinta ja erot niiden käytössä

Van der Dolen (1998) mukaan kaikki kolme kontrollimuotoa voidaan luokitella sen mukaan ovatko ne stimuloivia vai repressiivisiä. Kommunikaatioon perustuvassa kontrolloinnissa on kyse joko informaatiosta tai propagandasta. Siinä kun informaation tarkoituksena on lisätä kohteen tietämystä ja näin tukea riippumatonta päätöksentekoa, pyrkii propaganda heikentämään riippumatonta päätöksentekoa. Taloudellisissa kontrolloissa vastaavalla siinä kuin subventio edustaa kannustavaa instrumenttia edustaa haittavero tukahduttavaa. Myös sääntelyssä löytyy nämä samat kaksi puolta. Sopimus, jossa pyritään neuvottelun kautta yhteiseen sitoutumiseen, edustaa kannustavaa instrumenttia, kun taas käskyt ja kiellot edustavat tukahduttavia instrumentteja. Oikea informaatio, subventiot ja muut taloudelliset kannustimet sekä sopimukset kontrollimuotoina antavat kohteelle vaihtoehtoja ja näin edesauttavat politiikan oikeutetuksi ja lailliseksi kokemista. Vastaavasti propaganda, verot ja kiellot rajoittavat vaihtoehtoja. Niiden avulla valtio saa kuitenkin haluamaansa muutosta aikaiseksi. Pystyäkseen harjoittamaan hyväksyttävää mutta samalla tehokasta politiikkaa valtio voi pyrkiä yhdistämään kannustavia ja tukahduttavia instrumentteja. Pelkät tukahduttavat instrumentit saattavat nostaa vastustusta ja olla vaikeasti toimeen pantavia ja näin menettää tehoaan. Vastaavasti stimuloivat elementit yksinään saattavat hyväksynnästäan huolimatta olla riittämättömiä. (Van der Dolen 1998, 133, 143 – 144.)

Poliittikainstrumentin valinnalla on itsestään selvästi merkitystä miten kohteena olevat reagoivat niihin. Kulttuurista toiseen sääntely koetaan vieraannuttavammaksi kuin taloudelliset keinot ja vastaavasti taloudelliset keinot vieraannuttavammaksi kuin informaation käyttö. Poliittisiin ongelmiin, ongelmasta riippumatta, pyritään usein vastaamaan ensin vähemmän pakottavalla välineellä. Aluksi voidaan käyttää informointia kertomaan aikomuksista, sitten käyttää selektiivisiä kannustimia ja lopulta käyttää rangaistuksen uhkaan perustuvaa sääntelyä. Asteittain etenemällä pyritään muokkaamaan maaperä voimakkaammalle interventiolle. Instrumenttien käyttö voidaan nähdä myös ideologisenä kysymyksenä. Klassisen liberalismien mukaan valtion interventioita pitäisi ylipäättään välttää, ja jos interventiota pidetään välttämättömänä, niin rajoitteiden käytön pitäisi olla minimaalista. Moraalisen saarnan ja taloudellisen puuttumisen voi nähdä olevan lievempiä välineitä kuin säännökset. Edellä olevan perusteella poliittisia instrumentteja ei voikaan pitää pelkästään keinoina, vaan ne ovat itsessään samalla myös tavoitteita. Ne ovat herkkiä poliittisia

kiistakysymyksiä. (Vedung 1998, 40 – 41.) Politiikkainstrumentteja voi arvioida myös niiden toimeenpanon näkökulmasta. Siinä kun jokin politiikkainstrumentti toimiessaan on tehokkaampi kuin toinen, voi se vastaavasti olla hankalammin toimeenpantavissa. Instrumentti voi olla sekä ominaisuuksiltaan tehokas että toimeenpantavissa korkealla todennäköisyydellä. Toisesta ääripäätä edustaa instrumentti, joka on ominaisuuksiltaan tehoton ja toimeenpanon suhteenkin epävarma. Kaksi muuta vaihtoehtoa ovat näiden kahden ääripään välissä, lähtökohtaisesti tehokas, mutta epävarma toimeenpanon suhteen, ja lähtökohtaisesti tehottomampi, mutta varma toimeenpanon onnistumisen suhteen. (Rist 1998, 150 – 151.)

Eri maissa ja eri politiikkasektoreilla suositaan erilaisia politiikkavälineitä. Tässä yhteydessä on kirjallisuudessa käytetty käsitettä politiikkatyyli (policy style). Kysymys kuuluu silloin miksi jossain maissa tai politiikkasektoreilla suositaan tiettyjä politiikkainstrumentteja, kuten esimerkiksi Länsi-Euroopan maissa taloudellisia subventioita, joita taas harvemmin käytetään esimerkiksi USA:ssa. Kulttuuristen arvojen näkökulma korostaa syvällä olevia kansakuntien historiallisten kokemusten eroihin perustuvia lähestymistapoja. Tällaisia erottavia piirteitä ovat mm. anglosaksinen laisessez-fair liberalismi, mannereurooppalainen valtion harjoittama paternalismi sekä japanilainen organisaatioiden perhemäisyyden korostaminen. Poliittinen konteksti on sinällään monimutkainen käsite. Se voi viitata kansallisiin tai sektorikohtaisiin yleisiin luonteenpiirteisiin (systemaattinen konteksti) tai toisaalta hallinnon järjestämisen (rakenteen) luonteenpiirteisiin. Ensiksi mainitulla tarkoitetaan historiallisia tekijöitä, fyysistä ympäristöä sekä relevantteja sosiaalisia, poliittisia, taloudellisia ja kulttuurisia tekijöitä, jälkimmäisellä esimerkiksi kansallisen tai sektorikohtaisen hallinnon sekä sen relevanttien yhteistyökumppanien keskinäisten suhteiden muotoja. (Bemelmans-Videc 1998, 2, 13.)

2.2 Ohjauksen ja rahoituksen teoreettista tarkastelua

2.2.1 Korkeakouluihin kohdistuva ohjaus ja korkeakoulujen perusarvot

Clark (1983) asettaa eri maiden yliopistoja kolmioon, jonka kutakin kärkeä edustaa tietty intressitaho. Näitä ovat valtio, akateeminen oligarkia ja markkinat. Mitä suurempaa on valtion käyttämä valta suhteessa kahteen muuhun, sitä lähempänä kyseisen maan korkeakoulujärjestelmä sijaitsee kolmiossa kärkeä, johon valtio on sijoitettu. Jos taas esimerkiksi valtion ja akateemisen oligarkian vaikutus on suunnilleen tasavahvaa, mutta markkinoiden vaikutus olematonta, sijaitsee kyseinen järjestelmä valtion ja akateemisen oligarkian välisen janan keskellä. Clarkin alkuperäisessä tarkastelussa on käytetty termiä akateeminen oligarkia. Sen modernimpi versio

nykytutkimuksessa on akateeminen professio, ja kun puhutaan ohjausvoimista, niin silloin valtion ohjauksen ja markkinaohjauksen rinnalla kolmantena puhutaan yliopiston itseohjaavuudesta. Alatason (profession) suuri vahvuus verrattuna kansalliseen ylätasoon perustuu vahvaan oppiainekohtaiseen erikoistumiseen ja professionaaliseen auktoriteettiin. Keskitettyyn kontrolliin perustuvista säännöistä ja formaalisesta organisaatiosta huolimatta professionaalinen auktoriteetti vaikuttaa suuresti tiedekunta- ja yliopistotasoon. Professorien ohjausvoima on vahvaa. Akateemisen profession ohjaus on vähemmän ilmeistä kuin byrokraattinen ja poliittinen, mutta se on aina toimivaa ja usein tehokasta. (Clark 1983, 143, 158 – 161.)

Markkinaohjauksessa Clark (1983) erottelee kolmet erilaiset markkinat: kuluttajien markkinat, työmarkkinat sekä instituutioiden markkinat. Kuluttajien markkinoilla ihmiset vaihtavat rahaan haluamiaan tavaroita ja palveluita. Opiskelijoiden koulutuksestaan maksamat lukukausimaksut on tästä hyvä esimerkki. Kuluttajan markkinat voidaan myös synnyttää siten, että valtio subventoi koulutusta joko antamalla rahoitusta opiskelua varten, jotta nämä voivat valita korkeakoulujen välillä, tai valtio voi rahoittaa korkeakouluja suoraan sen perusteella kuinka paljon ne ovat saaneet opiskelijoita. Keskeinen piirre on kuluttajien valinta. Valinnan mahdollisuus voi olla laajaa, ei vain koska koulutuksen suhteen on monimuotoisuutta, vaan myös siksi, että valtio pitää opiskelijalle aiheutuvat kustannukset alhaisina. Kuluttajien valinta on suurta valtiovetoisissakin systeemeissä, silloin kun opiskelijat voivat valita pääasiallisen oppiaineensa vapaasti ilman, että niihin olisi kiintiöt ja/tai voivat helposti vaihtaa alalta toiselle. Kuluttajanmarkkinat siis voivat toimia myös siellä, missä päätöksenteon perinteisesti ajatellaan olevan byrokraattien, poliitikkojen ja professorien käsissä. Toisena Clark puhuu työmarkkinoista. Tämä tarkoittaa lyhyesti markkinoita, jossa akateeminen ja muu henkilöstö tarjoaa työtään ja kykyjään korkeakouluille. Kolmantena Clark käsittelee institutionaalisia markkinoita, joka yritysmailmassa tarkoittaa yritysten ostamista ja myymistä. Akateemisessa maailmassa maine on pääasiallinen hyödyke ja siellä puhutaan akateemisesta imusta. Prestiisiltään korkealla olevat instituutiot saavat jäljittelijöitä. Korkea prestiisi tuo parempia opiskelijoita, parempia työolosuhteita, korkeampaa mainetta yksilöille sekä runsaampaa rahoitusta. (Clark 1983, 162 – 166.)

Rekilän (2006) mukaan yliopistojen ohjauskentälle on vuosien mittaan tullut uusia toimijoita, joita ei voida enää erotella selkeästi johonkin tiettyyn kolmion kulmaan kuuluvaksi. Yksi ohjaukseen vaikuttava tekijä ovat erilaiset intressiryhmät, kuten työnantaja- ja työntekijäpuolen etujärjestöt sekä opiskelijajärjestöt. Opiskelijajärjestöillä on usein edustus ministeriön asettamissa työryhmissä. Koska opiskelijat ovat osa yliopistoyhteisöä, niin opiskelijat ovat edustettuna myös yliopistojen

sisäisessä hallinnossa. Tämä rooli niille perustuu yliopisto- ja ammattikorkeakoululakiin. Clark (1983) käyttää käsitettä korporativismi puhuessaan intressiryhmistä. Korporativismi viittaa valtion ja ulkopuolisen organisoidun ryhmän suhteeseen, jossa ryhmällä on laillinen oikeus vaikuttaa organisaation päätöksentekoon. Moderni valtio sallii tiettyjen intressiryhmien osallistumisen päätöksentekoon samalla kun se rajaa joitakin ulkopuolelle. Ryhmät ovat formaalisti organisoituneita. (Clark 1983, 171 – 172.)

Erilaiset intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan korkeakouluihin omien arvojensa pohjalta. Näitä ryhmiä ovat niin elinkeinoelämä kuin ammattiliitot niin tiedotusvälineet kuin opiskelijatkin. Pääkohde on poliittinen päätöksentekijä ja hallinto, sillä modernissa yhteiskunnassa valtio on korkeakoulutuksen ensisijainen rahoittaja. Clarkin (1983) mukaan tietyt perusarvot, joiden pohjalta eri maiden järjestelmät näyttävät toimivat, vaikuttavat melko yhteneväisiltä. Näyttää olevan kolme perusarvoa, jotka ovat yhteisiä sekä hallinnolle että akateemiselle henkilöstölle. Näitä ovat oikeudenmukaisuus, pätevyys sekä vapaus. Tasa-arvoisuutta ja oikeudenmukaisuutta voi lähestyä opiskelijoiden, akateemisen ja muun henkilöstön samoin kuin korkeakoulusektorin itsensä näkökulmasta. Opiskelijoiden näkökulmasta tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus tarkoittaa mm. tasavertaisia mahdollisuuksia päästä opiskelemaan, tasavertaista opiskeluaikaista kohtelua ja tasavertaisuutta tulosten ja palkitsemisen suhteen. Pätevyys puolestaan lähtee siitä, että niin valtio kuin yksityiset yrityksetkin tarvitsevat päteviä ihmisiä. Koulutus on tässä avain asemassa. Pätevyys tarkoittaa esimerkiksi opiskelijoiden laatua niin sisään tultaessa kuin yhteisöstä poistuttaessa, se tarkoittaa myös ammatillista osaamista ja tutkimuksen laatua jne. Clarkin mukaan pätevyys perustuu vahvasti sille tosiasialle, että kaikilla aloilla on tietämyksen perustuva struktuuri, on niitä jotka opettavat ja niitä jotka oppivat. Kolmantena keskeisenä arvona on vapaus, mikä on yhteistä niin valinnoille, aloitteellisuudelle, innovoinnille, kriittisyydelle kuin monimuotoisuudellekin. Vapauden on nähty koskevan niin korkeakouluinstituutioita kuin yksilöitäkin. Kyse on tutkimuksen vapaudesta, opettamisen vapaudesta sekä oppimisen vapaudesta. Tutkimusta tekevien mielestä tutkimuksen vapaus on tieteen ja oppineisuuden kehittymisen edellytys. Opetusta antavien mielestä heidän on voitava antaa vapaasti opetusta ilman rangaistuksen pelkoa, jotta yhteiskunta voi hyötyä itsekriittisyydestä ja oikoa virheitä. Ne, jotka opiskelevat, pitävät oikeutena valita sen mitä he opiskelevat, millä tavalla he opiskelevat ja miten kauan he opiskelevat. (Clark 1983, 240 - 241, 245, 247 – 248.) Meilläkin sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen osalta niitä koskevissa laissa todetaan niiden olevan autonomisia. Laissa korostetaan tutkimuksen ja opetuksen vaputta ja riippumattomuutta. Neljäntenä arvona Clark mainitsee lojaalisuuden, yliopistojen johdon ja professoreiden odotetaan seuraavan kansakunnan määrittämiä tavoitteita. Valtion ja yliopistojen

välinen suhde pyrkii usein olemaan valtion dominoima ja yliopistojen uskollisuus niin suurta, että on vaikeaa erottaa sitä, mikä on yliopistojen tehtävää ja mikä valtion. (Clark1983, 241.)

2.2.2 Argumentointia valtion tukemasta koulutuksesta

Kansantalouden ja muiden poliittisten ja kulttuuristen muutosten myötä, yhdistettynä globalisaation ja tietoon perustuvan talouden nousuun, perustelut julkisen vallan puuttumiselle korkeakoulutukseen ovat kasvaneet. Julkisella politiikalla henkisen pääoman kasvattajana on ratkaiseva merkitys globaalissa menestyksessä. Tämä olemassa oleva suhde korkeakoulutuksen ja kansantalouden välillä saa valtion harjoittamaan politiikkaa, joka säätelee ja valjastaa korkeakoulutuksen yhä enenevässä määrin kansallisiin strategioihin. Korkeasti koulutettu ammattitaitoinen työvoima on avain asemassa taloudellisen aktiivisuuden perustana kehittyneissä maissa. Korkeakoulutusta on haluttu tarjota yhä laajemmalle osalle väestöstä. (Naidoo 2008, 43 – 44.) Eliittien koulutuksesta on siirrytty massojen korkeakoulutukseen ja joissakin maissa korkeakoulutukseen osallistuneiden määrä lähestyy niin sanottua universaalivaihetta, jossa yli puolet ikäluokasta menee korkeakouluun (Hölttä & Kivistö 2009, 189). Appleton (1997) käsittelee artikkelissaan koulutuksen maksuja, kustannusrakennetta ja opintosetelisysteemiä. Lähestymistapa on talousteoreettinen. Hänen kiinnostuksensa kohteena on ensisijaisesti pohtia ensimmäisen ja toisen asteen koulutusta ja sen järjestämistä kehitysmaissa. Argumentit ovat mielestäni kuitenkin yleistettävissä koulutukseen yleensä, siksi käsittelen valtion koulutukseen puuttumista tukevia argumentteja Appletonin artikkelin pohjalta. Appleton listaa seuraavat seitsemän mahdollista markkinoiden epäonnistumista, jotka antavat perusteen valtiolle puuttua koulutukseen:

- 1) Ulkoisvaikutukset. Kun yksilö saa koulutusta, se saattaa suoraan hyödyttää myös muita. Tällaista positiivista ulkoisvaikutusta ei kyetä huomioon ottamaan markkinamekanismin kautta. Kun sosiaaliset tuotot ylittävät yksityiset tuotot, niin tällöin koulutusta tarjotaan liian vähän markkinoiden kautta.
- 2) Epätasa-arvoinen tulonjako. Puhtaasti markkinoilta saatava koulutus johtaa yksilöt saamaan koulutusta epätasa-arvoisen määrän.
- 3) Pääomamarkkinat epäonnistuvat. Henkiselle pääomalle ei voi saada samankaltaisia lainatakuita kuin fyysiselle pääomalle ja lisäksi epätäydellinen informaatio tuo lisäongelman lainan saannille. Lopputuloksena on se, ettei yksilö saa riittävästi rahoitusta koulutukseensa.
- 4) Vakuutusmarkkinat epäonnistuvat. Näin siksi, että monet koulutuksen hyödyt tulevat vasta tulevaisuudessa. Investointi koulutukseen on paljon peruuttamattomampi kuin useimmat fyysiset

investoinnit. Jos yksilö on riskinkaihtaja, epätäydelliset vakuutusmarkkinat aiheuttavat liian vähäisen koulutuksen kysynnän.

5) Kotitalouden sisäisen pääagentin ongelma. Tämä nousee esiin silloin kun vanhemmat tekevät päätöksensä lastensa puolesta. Jos vanhemmat ovat täydellisen altruistisia, niin ongelmaa ei ole, mutta jos eivät ole, niin tämä voi johtaa riittämättömään koulutuksen kysyntään.

6) Merit goods -argumentti. Tämä tarkoittaa, että yksityisiltä markkinoilta tapahtuva koulutuksen kysyntä voi olla liian alhaista, koska koulutuksen arvoa sen monimutkaisuudesta johtuen ei tunnisteta. Koulutusta voivat aliarvostaa varsinkin ne, joilla itsellä ei ole siitä kokemusta. Koulutuksella tiedetään olevan vaikutusta esimerkiksi ennen aikaiseen kuolleisuusriskiin, koulutetuilla se on pienempi kuin kouluttamattomilla.

7) Epäsymmetrinen informaatio ja seulonta. On väitetty, että yksilöt tietävät heidän kykynsä, mutta mahdolliset työnantajat eivät. Jotkut tutkijat ovat sitä mieltä, että vaikka koulutus ei sinällään parantaisi yksilöiden tuottavuutta, se toimi signaalina heidän kyvykkyydestään. (Appleton 1997, 5.)

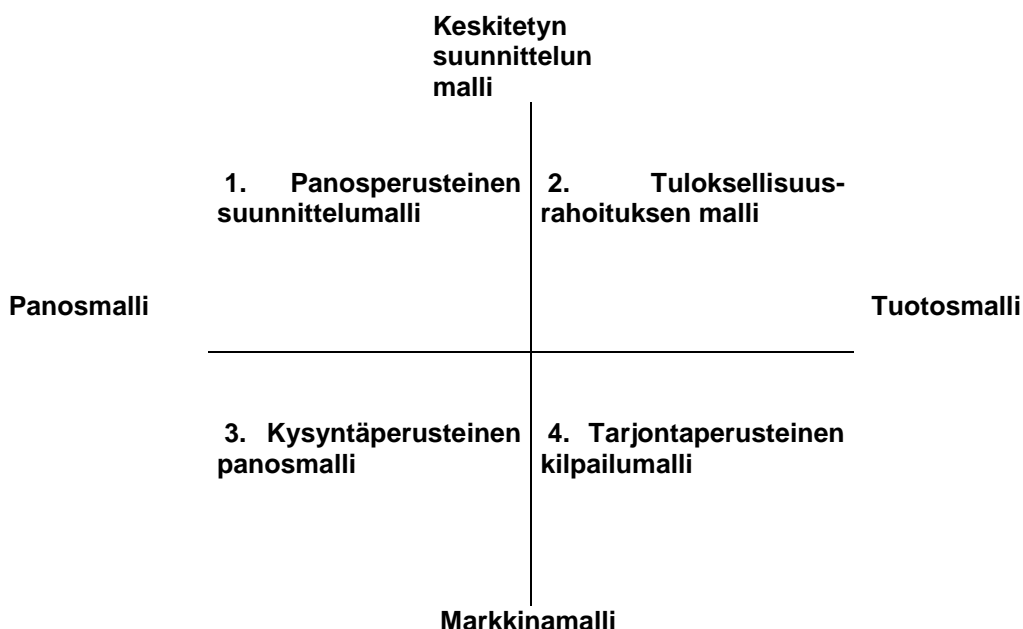
Friedmanin (2006) mukaan koulutuksen tuottaminen peruskoulutusta myöten pitäisi nähdä samanlaisena kuin muukin hyödykkeitä tuottava teollisuus. Kuluttajat ovat vapaita ostamaan tuotteensa keneltä haluavat. Hinta määräytyy markkinoilla. Kuluttajat päättävät kuinka paljon tuotetaan ja kuka tuottaa, tuottajilla puolestaan on kannustin tyydyttää kuluttajan halut. Yksityinen kilpailuun perustuva tuotanto on organisoitu alhaalta ylöspäin -periaatteelle (down-top). Friedmanin mukaan koulutuksen järjestäjien keskinäinen kilpailu johtaa laadun ja tehokkuuden paranemiseen kuten muillakin markkinoilla tapahtuu. (Friedman 2006, 155 – 156.) Coulson (2006) puolestaan pohtii sitä, millaiset valtion interventiot koulutukseen ovat oikeutettuja. Hänen mukaansa kollektiivisesta hyödyistä lähtevälle paternalismille on perusteensa, mutta tarkoittaako tämä ehdottomasti sitä, että valtion pitää puuttua asiaan. Hän kysyy olisiko mahdollista rakentaa valtiosta riippumaton systeemi, joka takaisi riittävän koulutuksen kysynnän määrän. Hänen loppupäätelmänsä on kuitenkin, ettei tämän toimivuus ole empiirisesti ratkaistavissa, ja näin ollen valtiolla voi nähdä olevan ainakin rajoitetun roolin riittävän koulutuksen määrän takkajana. Kyse on tällöin siitä, mikä on optimaalinen taso puuttumiselle ja mikä on paras tapa varmistaa, että kaikki voivat kuluttaa riittävä määrä riittävän laadukasta koulutusta. (Coulson 2006 115 – 117.)

2.2.3 Korkeakoulukoulutuksen rahoitusmallit

Jacobsin ja van der Ploegin (2006) mukaan korkeakoulujen rahoitus perustuu tyypillisesti joko könttäsummaiseen rahoitukseen, määrään (esimerkiksi opiskelun aloittaneiden määrä tai

opetustilojen neliömäärä) perustuvaan panosrahoitukseen tai tuotokseen (esimerkiksi suoritettujen tutkintojen määrä) perustuvaan rahoitukseen. Kaikkiin näihin liittyy omat ongelmansa. Panosperusteinen rahoitus ei kannusta kiinnittämään huomiota tuotoksen (esimerkiksi tutkintojen) määrään eikä laatuun. Tuotosperusteinen puolestaan saattaa kannustaa määrään laadun kustannuksella. Toinen ulottuvuus rahoituksessa on kysyntäperusteinen rahoitus. Tämä voi olla suoraan opiskelijoille suunnattua rahoitusta kuten opintoraha, opintolainojen korkotuki, stipendit ja opintosetelit, tai korkeakoululle suunnattua opiskelijamäärään perustuvaa rahoitusta. (Jacobs & van der Ploeg 2006, 540.)

Jongbloed (2004) puolestaan luokittelee rahoitusmallit nelikenttään. Vaaka-akselilla vasemmalla on panokseen perustuva rahoitus, oikealla tuotokseen perustuva. Pysty akseli kuvaa keskitetty-hajautettu-ulottuvuutta. Akselin yläpäässä on keskitetyn suunnittelun malli, alapäässä markkinamalli. Luokittelu tehdään asettaen kaksi kysymystä: mitä rahoitetaan ja kuinka rahoitetaan. Alla olevaan kuvioon on sijoitettu nelikentän mukaiset rahoitusmallit käyttäen Höltän (2005, 61) käyttämiä suomenkielisiä käsitteitä. Vasemmalla ylhäällä on panosperusteinen suunnittelumalli, oikealla ylhäällä tuloksellisuusrahoituksen malli, oikealla alhaalla tarjontaperusteinen kilpailumalli sekä vasemmalla alhaalla kysyntäperusteinen panosmalli. Vasemmalla ylhäällä olevaa voi nimittää myös perinteiseksi budjetoimimalliksi ja oikealla alhaalla olevaa tarjous-sopimusmalliksi.



Kuvio 1. Rahoitusmallien nelikenttä (Jongbloed 2004)

Ohjauksen näkökulmasta panosperusteinen suunnittelumalli edustaa valtiojohtoista ohjausta ja keskitettyä suunnittelua (Hölttä 2005, 51). Rahoituksen suuruus perustuu menneiden vuosien rahoituksen tasoon (Hölttä & Kivistö 2009, 189). Mallin perusajatuksena on luoda tuloksista riippumattomat edellytykset akateemiselle työlle. Moderneissa mallin sovellutuksissa on luovuttu tarkasta momenttisidonnaisuuteen perustuvasta kontrollista. Uusissa sovellutuksissa korostetaan korkeakoulujen taloudellista autonomiaa ja vakaan voimavaraperustan luomista. (Hölttä 2005, 51 – 52.)

Tiukka säännöstely ja ohjaus lievenevät siirryttäessä suoritukseen perustuvien tuloksellisuusrahoitusmallien suuntaan. Tuloksellisuusrahoitusmallit kuuluvat tuotosperusteisiin malleihin. Niissä ajatuksena on palkita korkeakouluja hyvistä opetus- ja tutkimustuloksista. Tuotoksia voivat olla esimerkiksi opintopisteiden määrä, suoritettujen tutkintojen määrä tai opetustuntien määrä. Tuotosmittareissa voidaan yhdistellä myös määrällisiä ja laadullisia elementtejä, joita voivat olla esimerkiksi opintosuoritusten arvosanat ja työllistyminen. (Hölttä & Kivistö 2009, 190.) Tuloksellisuusindikaattoreita tarkastellaan yleensä panos-tuotos- tai virta- tai prosessikehikossa. Ajatukseen sisältyy analogia teollisuuteen, jossa raaka-aine tai väliaine jalostetaan lopputuotteeksi ja näin luodaan lisäarvoa. Indikaattorit voivat olla panos-, prosessi-, tuotos- ja vaikuttavuusindikaattoreita. Panosindikaattoreita ovat esimerkiksi opiskelijoiden määrä eroteltuna ominaisuuden tai laadun mukaan. Prosessi-indikaattoreita ovat esimerkiksi opiskelija-opettaja -suhde ja tutkinnon läpäisyaste. Tuotosindikaattori on esimerkiksi tutkintojen määrä. Vaikuttavuusindikaattoreita ovat esimerkiksi tutkinnon suorittaneiden urakehitys ja ansiotaso. (Herbst 2007, 161.) Tuloksellisuusrahoitusmallit perustuvat ajatukselle, että rahoitusmalli palkitsee yliopistoja hyvistä opetus- ja tutkimustuloksista. Opiskelija- tai aloituspaikkamäärän tulkinta rahoitusmallimuuttujana on hiukan ongelmallinen, koska sillä on sekä panos- että tuotosmuuttujan ominaisuuksia. Opiskelijoiden määrien tai aloituspaikkamäärien käyttö rahoitusmalleissa näyttääkin liittyvän siirtymävaiheeseen, jossa puhtaasta panosrahoitusmalleista siirrytään kohti tulosrahoitusmalleja. (Hölttä 2005, 62.)

Tarjous-sopimusmalli eli tarjontaperusteinen kilpailumalli lähenee markkinasuuntautuneempaa ohjausta. Tässä kyse on tavallaan ministeriön luomista kvasimarkkinoista. Ylipistot tekevät joko koko budjettiin tai sen osiin liittyviä tarjouksia. Tulossopimukseen perustuvat mallit kuuluvat tähän kategoriaan. Tämän mallin mukaan ministeriö neuvottelee ja sopii korkeakoulun kanssa tulostavoitteista ja osapuolet tekevät sopimuksen. (Hölttä, 2005, 63) Tarjontaperusteinen kilpailumalli muistuttaa toimintalogiikaltaan ostopalvelu tai tilaaja-tuottaja -mallia. Tällöin

korkeakoulut ovat tuottajia, jotka kilpailevat keskenään tilaajana toimivan valtion toimeksiannoista, esimerkiksi tuotettavista tutkinnoista. Mallin avulla korkeakoulut kytketään ja sitoutetaan pitkän aikavälin kansallisen korkeakoulupolitiikan toteuttamiseen. (Hölttä & Kivistö 2009, 190 – 191.)

Edellä kuvatuissa kolmessa mallissa valtio kohdentaa rahoitusta suoraan korkeakouluille. Kuvion alhaalla vasemmalla oleva kysyntäperustainen panosmalli edustaa nelikentän rahoitusmalleista selkeimmin markkinaohjausta. Tähän kategoriaan sijoittuvat tyypillisesti opiskelijarahoitusmallit. Niitä käsitellään omana lukunaan seuraavassa.

2.2.4 Opiskelijarahoitusmallit tehokkuus- ja tasa-arvonäkökulmasta

Opiskelijarahoitusmalleilla tarkoitetaan rahoitusjärjestelmiä, joissa opiskelija palveluiden käyttäjänä toimii päätöksentekijänä rahoitusta kohdennettaessa. Markkinaohjauksen periaatteen mukaisesti hyötyjät maksavat ja myös valitsevat. Sinällään yliopistojen kannusteiden näkökulmasta ei aitojen lukukausimaksumarkkinoiden ja opiskelijamääräperusteisen rahoituksen välillä välttämättä ole eroa. (Hölttä & Kivistö 2009, 191.) Opiskelijarahoitusjärjestelmien on todettu lisäävän tehokkuutta sekä kysyntä että tarjontapuolella, mutta sitä rajoittavat informaation epäsymmetrisyys, alhainen hintajoustavuus, ylihinnottelu ja kartellit sekä pääomamarkkinoiden toimimattomuus (Kivistö & Hölttä 2009, 111). Tässä yhteydessä tehokkuus voidaan ymmärtää kokonaisuudeksi, joka koostuu teknisestä, allokatiivisesta ja dynaamisesta tehokkuudesta. Tekninen tehokkuus muodostuu tuotosten ja panosten suhteesta. Tehokkuus kasvaa, kun saavutetaan sama tuotos pienemmällä panoksella tai kun tuotoksen taso nousee entisellä määrällä panosta. Allokatiivinen tehokkuus taas tarkoittaa sitä, miten hyvin rajallisilla resursseilla tuotettu palvelujen rakenne vastaa kuluttajien ja palvelujen käyttäjien preferenssejä, ja edistää heidän hyvinvointiaan. Dynaaminen tehokkuus puolestaan tarkoittaa korkeakoulujen kykyä innovaatiotoimintansa kautta lisätä erilaistumista ja näin saavuttaa kilpailuetua suhteessa muihin korkeakouluihin. (Kivistö & Hölttä 2009, 112.)

Kivistön ja Höltän (2009) mukaan opiskelijarahoitusjärjestelmiin liittyvän hintajärjestelmän on katsottu parantavan erityisesti teknistä ja allokatiivista (koulutuksen laadukkuutta ja vaikuttavuutta) tehokkuutta. Kysyntäpuolella opiskelijoilla on intressi vaatia voimakkaammin vastinetta maksuihin sijoitetulle pääomalleen (laadukkuus ja vaikuttavuus), ja heidän voi olettaa myös harkitsevan tästä syystä tarkemmin koulutusvalintojaan ja opiskeluaikansa kestoja, mikä viimeksi mainittu tuo teknistä tehokkuutta. Ylikoulutustilanteessa maksut hillitsisivät korkeakoulutuksen ylikäyttöä ja alikoulutustilanteessa mahdollistaisivat resurssipohjan nopean laajentamisen. Tarjontapuolella

korkeakoulujen välinen kilpailu lukukausimaksuja maksavista opiskelijoista pakottaa korkeakoulut parantamaan opetuksensa laatua ja työelämärelevanssia. Kilpaillun hintajärjestelmän oletetaan myös parantavan allokatiivista ja dynaamista tehokkuutta sitä kautta, että resurssit ohjautuisivat sellaisille korkeakouluille ja koulutusohjelmille, jotka vastaavat parhaiten opiskelijoiden koulutustarpeita. (Kivistö & Hölttä 2009, 112 – 113.) Vastaavasti korkeakoulutukseen osallistuvien määrän kasvu yhdessä korkeakoulutuksen rahoituksen niukkuuden kanssa aiheuttaa kurssien ylikansoittumista, akateemisen henkilöstön yleistä tyytymättömyyttä, heikkoja kirjastopalveluja, puutteellisia opetustiloja sekä oppimisen ja opetuksen tason laskua, ja on näin luomassa tehottomuutta korkeakoulukoulutukseen (Johnstone 2009, 130 – 132).

Perinteisessä lukukausimaksullisissa opiskelija, opiskelijan vanhemmat tai muut tukijat maksavat yliopistolle etukäteen lukukausimaksun. Puhtaimmassa mallissa yliopisto itse voi määrätä lukukausimaksun suuruuden. Eurooppalaisissa malleissa valtio asettaa kuitenkin maksukattoja. (Hölttä & Kivistö 2009, 191.) Koulutusseteli on yksi sovellus opiskelijarahoitusmalleista. OECD:n määritelmän mukaan koulutusseteliin liittyy kaksi ominaisuutta. Ensinnäkin tietyn suuruinen rahamääräinen korvaus osoitetaan suoraan palvelun käyttäjälle ja toiseksi seteliä voi käyttää vain tähän määrättyyn tarkoitukseen. Kun koulutusseteli määritelmänsä mukaan on vain tietyn suuruinen, niin silloin se antaa opiskeluoikeutta vain tietyksi ajaksi. Tämä puolestaan johtaa suurempaa suurempaan harkintaan opiskelijan kohdalla miten ja milloin hän koulutussetelinsä hyödyntää. (Ahonen 1994, 12 – 13.) Tavallisimmin setelin arvo kattaa vain osan tutkinnon suorittamisen aikaisista lukukausimaksuista ja seteleiden loputtua opiskelijan oletetaan kustantavan lukukausimaksut itse (Kivistö & Hölttä 2009, 124 - 125).

Jacobs ja van der Ploegin (2006, 576) mukaan siitä, että henkiselle pääomalle ei voi saada samanlaisia lainatakuita kuin fyysiselle pääomalle ja että opiskelijat voivat riskinkaihtajina välttää lainan ottamista opiskelunsa rahoittamiseen seuraa se, että opiskelijat tarvitsevat nimenomaan luottoa eivätkä avustuksia. Yksi mahdollisuus rahoittaa koulutustaan (opiskelijarahoitusmallista) on tulosidonnainen opintolaina, jolla kustannetaan opiskelijan lukukausimaksut. Tulosidonnaisen lainan mallissa opiskelija maksaa valtion antaman lainan ja korkokustannukset takaisin mikäli hänen tulonsa ylittävät tietyn rajan. Toinen samantyyppinen opiskelijarahoitusmalli on tutkintovero. Siinä opiskelija maksaa muun verotuksen yhteydessä lopun elämänsä vero-osuutta suorittamastaan tutkinnosta. Tässä mallissa on mahdollista myös se, että tutkinnon suorittanut maksaa yli aiheuttamiensa koulutuskustannusten ml. korkokustannukset. Vaikka näillä kahdella mallilla onkin vain vivahde-ero, niin Jacobs ja van der Ploegin mukaan tulosidonnainen laina on parempi kuin

tutkintovero. Näin mm. siksi, että se sisältää suuremman kannusteen tehokkaampaan opiskeluun, pyrkii valmistumaan nopeammin ja välttää vain hauskuuden takia opiskelua. Molemmat mallit sisältävät ns. moraalisen hasardin riskin, sen että opiskelija tarkoituksellisesti pyrkii pysymään alhaisella tulotasolla välttääkseen takaisinmaksun, mutta tämä riski ei välttämättä ole heidän mukaansa merkittävä. (Jacobs & van der Ploeg.2006, 579.) Kivistön ja Höltän (2009) mukaan tulosidonnaisen lainan etuna voidaan pitää sitä, että takaisinmaksu ajoittuu työuralle eikä opiskeluaikaan. Valtio myös yleensä säätelee koulutuslakohtaisia maksukattoja ja takaisinmaksuaikataulua suhteutetaan opiskelijan maksukykyyn ja valmistumiseen. Myös Kivistö ja Hölttä pitävät tulosidonnaisen lainan mallia parempana kuin koko työuralle kohdentuvaa valmistumisveromallia. Näin mm. siksi, että lainamallissa opiskelijoilta kerättävät lukukausimaksut on helpompi kohdentaa suoraan koulutusta tuottaneille yliopistoille kuin veromallissa. (Kivistö & Hölttä 2009, 124 – 125.)

Tasa-arvomielessä korkeakoulutuksen maksuttomuutta ja maksullisuutta voi lähestyä monesta näkökulmasta. Koulutuksen tasa- ja epätasa-arvokysymyksiä on tukittu paljon 1960- ja 1970-luvulta alkaen. Sosiologisessa teoriassa ja empiirisessä tutkimuksessa on haettu vastausta miten ja missä määrin erilaiset koulutusjärjestelmät auttavat ylittämään sosiaaliluokkien välisiä esteitä, edistämään sosiaalista liikkuvuutta, ja toisaalta päinvastoin missä määrin koulutus periytyy sukupolvesta toiseen. Asiaa voi lähestyä taloudellisen, sosiaalisen sekä kulttuurisen tasa-arvon näkökulmasta. Taloudellinen pääoma määrittää perheen materiaalisen ja taloudellisen statuksen. Huono taloudellinen asema voi estää yksilöä opiskelemasta ja aiheuttaa opiskelun keskeytymisen ja estää työllistymistä. Sosiaalinen pääoma puolestaan on jaettuja normeja ja arvoja, jotka edistävät sosiaalista yhteistyötä ja tuottavat keskinäistä luottamusta. Yhteisiin normeihin ja arvoihin perustuvat verkostot edistävät korkealla sosiaalisella statuksella olevia hankkimaan itselleen arvostetumpaa koulutusta ja näin luomaan muita menestyksellisempää ammatillista uraa. Kulttuuriseen pääomaan kuuluu tiedollinen osaaminen ja muut taidot, asenteet ja arvot, jotka mahdollistavat yksilön menestymisen yhteiskunnassa. Kulttuurinen pääoma on oikealaista kieltä ja koodeja. Riittävä kulttuurinen pääoma luo edellytykset koulutuksessa menestymiselle. Edellä mainitut pääomat vaikuttavat vahvasti siihen millaisia koulutuspolkuja eri statuksilla olevien vanhempien lapset valitsevat. Siellä missä edellä mainittujen pääomien jakautuminen on epätasaisinta, on myös lasten vanhempiaan korkeampi koulutus ja sosiaalinen liikkuvuus kaikkein rajoittuneinta. (Koucký, Bartušek & Kovařovic 2009, 8-9.)

Oikeudenmukaisuuskäsitteellä (equity) ei ole yksiselitteistä määritelmää suomenkielessä. Sen merkitys määräytyy käyttöyhteydestä. Opiskelijarahoitusjärjestelmiä tarkasteltaessa oikeudenmukaisuus voidaan yhtäältä ymmärtää tasapuolisuutena (tasa-arvona) toisaalta hyötyjen ja rasitteiden jako-oikeudenmukaisuutena. Korkeakoulutuksen saavuttavuutta käsiteltäessä tasapuolisuudella tarkoitetaan sisäänpääsyn tasapuolisuutta (access equity). Tämä käsite liittyy läheisesti mahdollisuuksien tasa-arvokäsitteeseen (equality of opportunity). Pohjoismaissa korkeakoulutuksen maksuttomuutta on pidetty osana hyvinvointipalveluja, ja sillä on haluttu taata alempien sosioekonomisten ryhmien korkeakoulutukseen osallistuminen ja näin edistävän parhaiten mahdollisuuksien tasa-arvoa. Samalla maksuttomuuden on ajateltu edistävän allokatiivista tehokkuutta hyödyntämällä lahjakkuuspotentiaalia mahdollisimman tehokkaasti. (Kivistö & Hölttä 2009, 114.)

Toinen tapa koulutuksen saatavuuden (mahdollisuuden) ohella on tarkastella tasa-arvokäsitettä jako-oikeudenmukaisuusnäkökulmasta. Oikeudenmukaisuus nähdään tällöin ennen kaikkea kohtuullisuutena (equity as fairness). Tällöin tullaan kysymykseen kenen tulisi rahoittaa ja kuinka paljon. Korkeakoulutuksen rahoittajina nähdään perinteisesti olevan joko opiskelijat itse, opiskelijoiden vanhemmat, ulkopuoliset lahjoittajatahot tai julkinen sektori. Suomessa nimenomaan julkinen sektori on eurooppalaisittain ja etenkin maailman laajuisesti suhteellisesti erittäin merkittävä rahoittaja. Toiseksi voidaan kysyä kuka hyötyy korkeakoulutuksesta ensisijaisesti. Tässä tullaan kysymykseen siitä tuottaako korkeakoulutus missä määrin yksilölle hyötyjä ja missä määrin sosiaalisia hyötyjä ympäröivälle yhteiskunnalle. Korkeakoulutuksesta yksilölle mahdollisesti tulevia hyötyjä ovat mm. parempi tulotaso, parempi työllistyminen, paremmat työskentelyolosuhteet, parempi elämän laatu ja parempi status. Vastaavasti julkisia hyötyjä ovat mm. korkeampi tuottavuus, korkeampi sosiaalinen koheesio ja alhaisempi rikollisuus sekä parempi kansanterveys. Kysymys on siis yhtäältä siitä, missä määrin korkeakoulutus nähdään positiivisia ulkoisvaikutuksia aiheuttavana julkisena hyödykkeenä ja missä määrin yksilölle itselleen hyötyjä tuottavana hyödykkeenä. Edellä todetusta nousee kysymys, tulisiko hyödynsaajien olla rahoittajia. Koska korkeakoulutus tuottaa sekä julkisia että yksityisiä hyötyjä, niin keskeinen kysymys on hyötyjen ja rasitteiden jakamisen suhde. Progressiivisen verotuksen on nähty toimivan hyötyjen ja rasitteiden tasaajana. Korkeasti koulutetuilla ovat paremmat tulot, joista he sitten maksavat suhteellisesti suuremman osuuden veroja kuin pienempituloiset. Tätä argumenttia vastaan puhuu esimerkiksi se, että myös ne hyvätuloiset, jotka eivät ole olleet osallisena korkeakoulutuksesta, maksavat yhtäläisesti muita enemmän veroja. Toiseksi progressiivinen tulovero on vain yksi veromuoto, ja itse asiassa sen painoarvo on ollut vähenemään päin. Kolmanneksi verojen kautta ei

saada kerättyä ulkomaille muuttaneiden koulutuskustannuksia. (Kivistö & Hölttä 2009, 118 – 121.) Koska ylempien sosiaaliluokkien jälkeläiset ovat yliedustettuina korkeakouluissa, niin maksuton korkeakoulutus saattaa toimia tietyissä tilanteissa tulonsiirtona alemmilta yhteiskuntaluokilta ylemmille yhteiskuntaluokille, regressiivisenä tulonsiirtona (Kivistö 2010, 28). Myös Jacobs ja van der Ploeg (2006) pitävät verovaroista rahoitettua korkeakoulutusta tulonsiirtoa köyhemmiltä rikkaille, joka toistuu uudelleen jokaisen ikäkohortin kohdalla. Koulutuksen julkinen subventio toimii regressiivisesti myös koko elinaikaisessa tarkastelussa, keskiverto veronmaksajan elinaikaiset tulot jäävät alemmiksi kuin korkeasti koulutettujen. Useimmat yksilöt eivät ole varattomia (luoton saannin suhteen rajoittuneita) koko elinikäänsä, vaan heillä on varaa maksaa saamansa koulutus tutkinnon jälkeen ansaitsemillaan tuloilla. (Jacobs & van der Ploeg 2006, 574, 579.)

3 KORKEAKOULUKOULUTUKSEN TEHOSTAMISTAVOITTEITA JA -TOIMENPITEITÄ

Tässä luvussa esitellään Lipposen ensimmäisen (1995) ja toisen (1999) hallituksen sekä Vanhasen ensimmäisen (2003) ja toisen (2007) hallituksen ohjelmissa asetettuja tavoitteita. Jätteenmäen hallituksen (2003) ohjelma vastaa korkeakoulutuksen tehostamistavoitteiden osalta sitä seuranneen Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaa, joten sitä ei käsitellä omana dokumenttinaan. Vastaavalla tavalla Kiviniemen hallituksen (2010) ohjelma vastaa Vanhasen toisen hallituksen ohjelman sisältöä näiltä osin, joten myöskään sitä ei käsitellä omana dokumenttinaan. Toisen keskeisen osan tavoitteita sisältävistä dokumenteista muodostavat asetukseen perustuvat valtioneuvoston vahvistamat koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat. Tarkasteltavana ovat vuosien 1995 - 2000, 1999 - 2004, 2003 - 2008 ja 2007 - 2012 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat. Opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta 25.1.1991 ja 14.12.1998 annettujen asetusten 165/1991 ja 987/1998 mukaan valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi suunnitelman opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämisestä hyväksymisvuotta ja sitä seuraavaa viittä kalenterivuotta varten (Opetusministeriö 1996; Opetusministeriön julkaisuja 2004:6). Toiseksi tässä luvussa tarkastellaan millaisia toimenpiteitä valtiolta, mikä tässä tarkoittaa opetus- ja kulttuuriministeriötä, valtioneuvostoa sekä eduskuntaa, on kohdistanut korkeakouluun hakeviin, siellä opiskeleviin sekä korkeakouluihin. Tarkasteluperiodi on sama kuin tavoitteiden tarkastelussa. Tänä aikana on uudistettu sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen lainsäädäntöä ja myös niiden rahoitusjärjestelmiä sekä opintotukea. Toimenpiteiden kartoituksessa keskeistä aineistoa ovat lait ja asetukset, mutta myös selvitysmiesten ja työryhmien raportit ja eräät muut muistiot sekä ministeriön ja korkeakoulujen väliset sopimukset.

Hallitusohjelmista ja kehittämissuunnitelmista poimitut tavoitteet ja toimenpiteet ryhmitellään tutkimuskysymystä soveltaen omiin alalukuihinsa. ”Ketä ohjata?” näkökulmasta on mielekästä tarkastella niitä tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka selkeästi kohdistuvat joko yksilöihin tai toisaalta korkeakouluihin, omina asiakokonaisuuksinaan. Kehittämissuunnitelmissa, jossa tavoitteita on asetettu hallitusohjelmia konkreettisemmin, löytyvät opintotuki ja korkeakoulujen rahoitus omina kohtinaan. Toiseksi tehostamistavoitteita ja toimenpiteitä on kohdistettu korkeakouluopintoihin siirtymisen nopeuttamiseen ja toisaalta korkeakouluopiskelun nopeuttamiseen ja läpäisyn parantamiseen. Siirtymiseen ja opintoprosessiin kohdistetut tavoitteet ja toimenpiteet ovat selkeästi

toisistaan erotettavissa. Tällöin on mielekästä tarkastella siirtymisen tehostamista ja opintoprosessin tehostamista omissa luvuissaan. Myös tämä jako toimii paitsi tutkimuskysymyksestä johdettuna, niin myös aineiston pohjalta. Ensimmäisenä tässä luvussa esitellään kuitenkin lyhyesti suomalainen korkeakoulutusjärjestelmä ja toisena hallitusohjelmissa ja kehittämissuunnitelmissa olevia peruslinjauksia koulutuksen merkityksestä ja saatavuudesta. Peruslinjausten tarkastelu on tärkeää, että voidaan ymmärtää miksi Suomessa on valittu juuri niitä rahoitusratkaisuja kuin on valittu, tarkoitan tässä lähinnä opiskelijalle maksutonta korkeakoulutusta. Analysoin opiskelijamaksujen käyttöä vaihtoehtoisena instrumenttina luvussa neljä.

3.1 Suomalainen korkeakoulujärjestelmä

Suomalainen korkeakoulujärjestelmä muodostuu ammattikorkeakouluista ja yliopistoista. Yliopistoissa voi suorittaa kandidaatin tutkintoja (alempia korkeakoulututkintoja) ja maisteritutkintoja (ylempiä korkeakoulututkintoja) ja näiden lisäksi jatkotutkintoina lisensiaatin- ja tohtorintutkintoja sekä erikoislääkärin-, erikoishammaslääkärin- ja erikoiseläinlääkärintutkintoja. Ylioppilastutkinnolla ja toisen asteen ammatillisella tutkinnolla haettaessa haetaan ja tullaan valituksi pääsääntöisesti suoraan ylempään tutkintoon. Hyväksytyt saavat opiskeluoikeuden sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon. Nykyisen kaksipuolaisen järjestelmän mukaan opiskelijan on kuitenkin suoritettava kandidaatin tutkinto ennen kuin hän voi valmistua maisteriksi. Omina valintoinaan otetaan opiskelijoita maisteriohjelmiin, joihin pohjakoulutusvaatimuksena on ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa suoritettu alempi korkeakoulututkinto tai tätä ylempi tutkinto. Ammattikorkeakouluissa suoritetaan ammattikorkeakoulututkintoja (tasoltaan alempia korkeakoulututkintoja) sekä ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja (tasoltaan ylempiä korkeakoulututkintoja). Ammattikorkeakoulututkintoja suoritetaan sekä nuorten koulutuksena että aikuiskoulutuksena. Ammattikorkeakoulututkintoihin ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin haetaan ja valitaan erikseen. Lisäksi ylempään ammattikorkeakoulututkintoon valitsemisen edellytyksenä on yleensä vähintään kolmen vuoden työkokemus alemman tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Uusi yliopistolaki tuli voimaan vuoden 2010 alussa. Yliopistot muuttuivat valtion tilivirastoista valtiosta erillisiksi itsenäisiksi oikeushenkilöiksi. Niistä tuli julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia yksityisoikeudellisia säätiöitä. Yliopistot vastaavat jatkossa omasta taloudestaan toisin kuin aiemmin, jolloin vastuu viimekädessä oli valtiolla. Yliopistolain mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallinto tarkoittaa

päätöksenteko-oikeutta sisäiseen hallintoon kuuluvissa asioissa. Yliopistojen tehtäväksi on säädetty edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä ja antaa tähän liittyen tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Lisäksi yliopistojen tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopisto ottaa opiskelijat ja päättää opiskelijavalinnan perusteista. Hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita, jos yliopisto opiskelijoiden määrän rajoittamisen vuoksi ei voi ottaa koulutukseen kaikkia hakijoita. Hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin, samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. (Yliopistolaki 558/2009.)

Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoululla on sisäisissä asioissaan itsehallinto. Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin. Tehtävänä on tukea yksilön ammatillista kasvua ja harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä sekä taiteellista toimintaa. Lisäksi näitä tehtäviä hoitaessaan ammattikorkeakoulujen tulee edistää elinikäistä oppimista. Ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnasta on vastaavat säädökset kuin yliopistolaissakin, ammattikorkeakoulut päättävät valinnoista. (Ammattikorkeakoululaki 351/2003; Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 564/2009.)

Yliopistojen rahoituksesta huolehtii pääasiassa valtio. Yliopistolain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille rahoitusta niille säädettyjen tehtävien hoitamiseen valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Perusrahoitusta myönnetään laskennallisin perustein, ottaen huomioon toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus, sekä muiden koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella. Lisäksi voidaan myöntää tuloksellisuusrahoitusta yliopiston tuloksellisen toiminnan perusteella. Ministeriö voi asettaa rahoituksen käyttämiselle ehtoja ja rajoituksia. Perusrahoituksen laskentakriteereistä on säädetty tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. (Yliopistolaki 558/2009.)

Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille myönnetään perusrahoitusta opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö voi

myöntää hankerahoitusta ammattikorkeakoulun kehittämiseen sekä tuloksellisuusrahoitusta tuloksellisen toiminnan perusteella. (Ammattikorkeakoululaki 351/2003.) Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus on osa valtionosuusjärjestelmää, jolloin kunnat osallistuvat valtion ohella rahoitukseen. Rahoituksesta annetun lain mukaan ammattikorkeakoulun yksikköhinta muodostuu laskennallisen opiskelijamäärän ja ammattikorkeakoulussa suoritettujen tutkintojen määrän mukaan määrättävistä osuuksista siten, että opiskelijamäärän osuus on 70 prosenttia ja tutkintojen määrän osuus 30 prosenttia. Tarkemmin yksikköhinnan laskemisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja yliopistot ovat perinteisesti tehneet kolmivuotisia sopimuksia, joita on tarkistettu väli vuosina tapahtuvissa neuvotteluissa. Nykyinen sopimus on solmittu vuosiksi 2010 - 2012. Sopimuskäytäntöjä ollaan uudistamassa ja vuosittaisista neuvotteluista on jo luovuttu. Jatkossa siirrytään nelivuotisiin sopimuskausiin. Valtakunnallisten tavoitekytkentöjen vahvistamiseksi sopimuskausi rytmitetään eduskunta- ja hallituskauteen. Sopimusneuvotteluja käydään ensimmäistä sopimusvuotta edeltävänä vuonna ja sopimuskauden aikana vain, jos opetusministeriö katsoo sen tarpeelliseksi. Väli vuosina yhteys yliopistoihin turvataan muutoin keskinäisellä vuorovaikutuksella. Rahoituspäätökset tehdään sopimusten pohjalta vuosittain.

Samoin kuin yliopistojen osalta, niin opetus- ja kulttuuriministeriö ja ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjät ovat perinteisesti tehneet kolmivuotisia sopimuksia kuten yliopistopuolellakin. Niissä on sovittu ammattikorkeakoulujen toiminnalle asetettavista keskeisistä tavoitteista, niiden seurannasta sekä toiminnan kehittämisestä. Sopimuksia on tarkistettu väli vuosina tapahtuvissa neuvotteluissa. Nykyinen sopimus on solmittu vuosiksi 2010 - 2012. Myös ammattikorkeakoulujen osalta sopimuskäytäntöjä ollaan uudistamassa ja vuosittaisista neuvotteluista on jo luovuttu. Niinä vuosina, joina neuvotteluja ei käydy, opetus- ja kulttuuriministeriö antaa korkeakouluille kirjallisen palautteen.

3.2 Peruslinjauksia koulutuksen merkityksestä ja saatavuudesta

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa on vain lyhyesti korkeakoulutusta koskevia tavoitteita. Hallitusohjelmassa todetaan kuitenkin, että hallitus pitää lähtökohtana koulutuksen perusturvan takaamista kaikille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta (Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995). Kehittämissuunnitelmassa 1995 - 2000 todetaan, että koulutuksen kehittämisessä keskeiset tavoitteet ovat korkea laatu,

koulutuksellinen tasa-arvo, ja elinikäisen oppimisen periaate (Opetusministeriö 1996, 5). Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita. Edellisen hallitusohjelman toteutus yhtäläisistä koulutusmahdollisuuksista toistetaan. Yhtäläiset koulutusmahdollisuudet kuuluvat kaikille kansalaisille asuinpaikasta, iästä, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. (Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999.) Kehittämissuunnitelmassa 1999 - 2004 todetaan, että koulutuksen perusturvaan kuuluu mm. oikeus maksuttomaan opetukseen (Opetusministeriö 2000, 6-9, 13).

Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelman koulutus- ja tiedepolitiikkaa koskeva luku alkaa toteamuksella, jonka mukaan Suomi sivistisyhteiskuntana rakentuu osaamisen, tiedon ja luovuuden varaan. Jokaisella on tasavertainen oikeus saada edellytystensä mukaista koulutusta elinikäisen oppimisen periaatteen mukaan, ja tutkintoon johtava korkeakouluopetus säilyy maksuttomana ja yliopisto- ja ammattikorkeakoululaitos julkisen koulutusjärjestelmän osana. (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.) Kehittämissuunnitelman 2003 - 2008 mukaan jokaisella tulee olla yhtäläinen oikeus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varallisuudesta riippumatta. Tutkintotavoitteisen koulutuksen maksuttomuus on tärkeä lähtökohta ja se varmistetaan nykyisellä tasolla. (Opetusministeriön julkaisu 2004:6, 13, 29.) Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa toistetaan edellisen hallituksen ohjelman kaltaisesti, että suomalaisten korkea sivistystaso sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat hyvinvointiyhteiskuntamme perusta (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, 28, 30). Kehittämissuunnitelmassa 2007 - 2012 toistetaan tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien takaaminen (Opetusministeriön julkaisu 2008:9, 5).

Tasa-arvoisen koulutuksen takaaminen kaikilla asteilla on toistettu poikkeuksetta hallitusohjelmasta ja kehittämissuunnitelmasta toiseen. Maksuttomuuden periaatteesta on haluttu hallituskokoonpanosta riippumatta pitää kiinni myös tutkintoon johtavien korkeakouluopintojen osalta. Nykyisessä ammattikorkeakoululaissa todetaan, että ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia (Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 564/2009). Laissa on oma pykälänsä tilauskoulutuksesta. Siinä todetaan, että ammattikorkeakoulu voi kuitenkin järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, ulkomaan valtio, kansainvälinen järjestö, taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen

yhteisö (tilauskoulutus). Tilauskoulutusta voidaan järjestää muille kuin ETA -maiden kansalaisille. Ammattikorkeakoulun on myös perittävä tilauskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset. (Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta 1505/2007.) Niin sanotun lukukausimaksukokeilusta annetun säädöksen mukaan ammattikorkeakoulu voi myös periä maksuja ammattikorkeakoululle vahvistettuun ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan vieraskieliseen koulutusohjelmaan hyväksytyltä. Maksujen edellytyksenä on kuitenkin apurahajärjestelmä, jolla voidaan tarvittaessa tukea maksulliseen koulutusohjelmaan osallistuvien opiskelusta johtuvia kustannuksia. Maksujen perimismahdollisuus koskee vain ETA-maiden ulkopuolisia kansalaisia, ja lisäksi maksua ei myöskään voida periä siltä, jolla on ulkomaalaislaissa säädetty oikeus pysyvään oleskeluun Suomessa. Maksukokeilusta annetut säädökset ovat voimassa vuoteen 2014. (Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 564/2009.) Yliopistolaista löytyvät täsmälleen samat kirjaukset opintojen ja valintakokeiden maksuttomuudesta sekä tilauskoulutuksesta ja lukukausimaksukokeilusta (Yliopistolaki 558/2009). Sekä tilauskoulutuksen että ns. lukukausimaksukokeilun piirissä olevia ei käytännössä vielä tällä hetkellä juurikaan ole. Tutkintoon johtava korkeakouluopetus on siis toistaiseksi käytännössä sataprosenttisesti maksutonta.

3.3 Korkeakouluopintoihin siirtyminen

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelma 13.4.1995 ja Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999 eivät sisällä varsinaisesti korkeakouluopintoihin siirtymiseen ja opiskelijavalintaan liittyviä tavoitteita. Myöskään Vanhasen toisen hallituksen ohjelma ei sisällä korkeakouluopintoihin ja opiskelijavalintaan liittyviä tavoitteita. Sen sijaan Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa niitä on. Näitä sekä kehittämissuunnitelmissa olevia tavoitteita toimenpiteineen käsitellään seuraavassa väliotsikoin eroteltuina.

Ammatillisen väylän turvaaminen

Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 1995 - 2000 todetaan yleisesti, että koulutusjärjestelmän avoimuutta kehitetään siten, että opiskelijalla aina on mahdollisuus edetä joustavasti jatko-opintoihin. Ylioppilastutkintoa suorittamattomien eteneminen ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opintoihin turvataan. (Opetusministeriö 1996, 10) Tämä tavoite on taattu säädöksissä molempien korkeakoulusektoreiden osalta siten, että myös kolmivuotinen ammatillinen tutkinto antaa yleisen kelpoisuuden korkeakouluopintoihin (Laki ammattikorkeakouluopinnoista 255/1995; Laki yliopistolain muuttamisesta 715/2004). Lisäksi

ammattikorkeakoulujen yhtenä tuloksellisuuskriteerinä on ollut 1990-luvulta lähtien ammatillisen tutkinnon suorittaneiden osuus sisään tulevista.

Tutkintotodistuksen painoarvon lisääminen

Ylioppilastutkintotodistuksen merkitystä korkeakouluvalinnoissa on korostettu kehittämissuunnitelmasta toiseen. Vuosien 1995 - 2000 kehittämissuunnitelmassa todetaan, että ylioppilastutkintoa käytetään monipuolisesti hyväksi (Opetusministeriö 1996, 10). Seuraavassa kehittämissuunnitelmassa todetaan, että kehitetään ylioppilastutkinnossa saavutettujen tulosten, lukioarvosanojen ja lukiodiplomien käyttöä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa yhteistyössä korkeakoulujen kanssa (Opetusministeriön julkaisuja 2004:6, 38). Uusiman kehittämissuunnitelman mukaan ylioppilastodistuksen arvosanojen hyödyntämistä opiskelijavalinnoissa lisätään ja yliopistot lisäävät opiskelijavalinnoista tiedottamista erityisesti toisen asteen oppilaitoksiin (Opetusministeriön julkaisuja 2008:9, 30). Kehittämissuunnitelmassa 1995 - 2000 lukiokoulutusta koskevassa luvussa todetaan, että ammattikorkeakoulujen asema ylioppilaiden jatkokoulutusväylänä on vahvistunut. Tämä muutos otetaan huomioon lukiota ja ylioppilastutkintoa kehitettäessä. Lisäksi todetaan, että opinto-ohjaukseen kiinnitetään erityistä huomiota. (Opetusministeriö 2000, 32.) Edellä lueteltuihin tavoitteisiin liittyen konkreettisena toimenpiteenä on toteutettu ylioppilaskirjoituksia koskien niin sanottuun ainereaaliin siirtyminen vuoden 2005 asetuksen perusteella. Reaalikoe jaettiin uskonnon, elämäntutkimustiedon, psykologian, filosofian, historian, yhteiskuntaopin, fysiikan, kemian, biologian, maantieteen ja terveystiedon kokeeksi. (Valtioneuvoston asetus ylioppilastutkinnosta 915/2005.) Muita selkeitä toimenpiteitä edellä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ei löytynyt.

Yliopistojen yhteishakujärjestelmän kehittäminen

Yliopistojen yhteishaun ja valintojen kehittämisestä on kirjauksia sekä hallitusohjelmissa että kehittämissuunnitelmissa. Kehittämissuunnitelman 1995 - 1999 mukaan yliopistoille luodaan uusi tekninen yhteishakujärjestelmä (Opetusministeriö 1996, 10). Vuoden 2003 hallitusohjelmassa todetaan, että siirtymisaikaa toiselta asteelta korkeakoulutukseen lyhennetään opiskelijavalintajärjestelmää kehittämällä ja selvitetään mahdollisuus siirtyä yliopistojen yhteisvalintajärjestelmään (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 23 - 25). Kehittämissuunnitelmassa 2003 - 2008 todetaan, että koulutusjärjestelmän tehokkuuden parantaminen, jossa yhtenä tekijänä on nuorten koulutukseen siirtymisen nopeuttaminen, edellyttää opiskelijavalintojen kehittämistä ja moninkertaisen koulutuksen vähentämistä (Opetusministeriön julkaisuja 2004:6, 3). Kehittämissuunnitelman 2007 - 2012 mukaan tavoitteena on että, yliopistojen

opiskelijavalinnoissa siirrytään asteittain yhteishakujärjestelmään siten, että sähköisen haun sisältävä ensimmäinen vaihe on käytössä lukuvuoden 2008–2009 valinnoista alkaen ja koko yhteishakujärjestelmä lukuvuoden 2010–2011 valinnoista alkaen (Opetusministeriön julkaisuja 2008:9, 30).

Yliopistojen yhteishaun ja valintayhteistyön kehittäminen on ollut pitkä prosessi. Opetusministeriön korkeakoulujen opintoaikojen lyhentämistyöryhmän muistiossa vuodelta 2003 todetaan, että yliopistojen opiskelijavalinta uudistetaan selvitysmiehen esityksen pohjalta vuodesta 2005 alkaen (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:27, 28). Selvitysmies ehdotti yliopistojen valtakunnallisen yhteishakujärjestelmän perustamista Opetushallituksen ylläpitämään opiskeluoikeusrekisterin (HAREK) yhteyteen, siten että se mahdollistaa sähköisen haun. Selvityksestä annetuissa lausunnoissa suhtauduttiin yhteishakujärjestelmän rakentamiseen varsin myönteisesti, ja ministeriö päätti yhteishakujärjestelmän suunnittelun aloittamisesta keväällä 2004. Sitä varten asetettiin yliopistojen yhteishakutyöryhmän. Työryhmässä oli laaja edustus opetushallinnon lisäksi yliopistoista. Työryhmän ehdotuksen mukaan yhteishaussa hakija voi hakea yhdellä hakulomakkeella enintään yhdeksään hakukohteeseen, jotka hän asettaa ensisijaisuusjärjestykseen hakuaikana. Hakuajan päättymisen jälkeen hakujärjestys on sitova. Aikataulusta työryhmä totesi että, yhteishakujärjestelmä toteutetaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe toteutetaan lukuvuoden 2008–2009 valinnoissa, jolloin otetaan käyttöön sähköinen haku. Toinen vaihe toteutetaan lukuvuoden 2010–2011 valinnoissa, jolloin otetaan käyttöön valtakunnallisen sijoittamisajon sisältävä kattava yhteishaku. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:17, 3.)

Kun yhteishakujärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa hakija voi yhdellä ja samalla lomakkeella (paperisella tai sähköisellä) hakea kaikkiin yliopistoihin, niin kehittämissuunnitelman 1995 - 2000 tavoite saavutettiin vuonna 2009. Opiskelijavalintaa muutettiin kylläkin jo lukuvuonna 1999 - 2000, jolloin käyttöön tuli niin sanottu yhden opiskelupaikan säännös. Vuoden 1997 yliopistolain mukaan opiskelija voi ottaa samana lukuvuonna vastaan vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan (Yliopistolaki 645/1997). Lisäksi jo ennen vuotta 2009 oli käytössä eräitä koulutusaloittaisia yhteishakujärjestelmiä. Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä yliopistojen välillä myös käytiin vuoropuhelua valintajärjestelmien ja yhteishakujärjestelmän kehittämisestä. Tämä käy ilmi esimerkiksi Yliopistot 2004 vuosikertomuksesta, jossa todetaan että yliopistojen opiskelijavalintoja kehitettiin tavoitteena opintoihin nopea sijoittuminen ja valintajärjestelmän keventäminen, ja että yliopistot tukivat lausunnoissaan selvitysmiehen

ehdottaman yhteishakujärjestelmän perustamista. Edelleen todetaan, että yliopistoissa oli käynnissä opiskelijavalintojen kehittämisstrategioiden toimeenpano tavoitteena opintoihin sijoittumisen tehostaminen, valintayksiköiden määrän vähentäminen ja valintamenettelyjen keventäminen ja että ministeriö tuki yliopistojen valintojen kehittämistoimia osoittamalla hankerahoitusta opiskelijavalintojen kehittämishankkeisiin. (Opetusministeriön julkaisu 2005:12, 14.) Ministeriön ja yliopistojen välisiin tulossopimuksiin yhteishaun kehittäminen on 2000-luvulla kirjattu kuitenkin vasta vuotta 2007 koskien. Tällöin tulossopimuksissa todetaan, että "yliopistot osallistuvat valtakunnallisen yhteishakujärjestelmän kehittämiseen ja valmistautuvat järjestelmän käyttöönottoon lukuvuoden 2008 - 2009 opiskelijavalinnoissa" (Opetusministeriö 10.1.2007).

Uusien ylioppilaiden sisään pääsyn edistäminen

Vuoden 2003 hallitusohjelman mukaan tärkeässä asemassa koulutusjärjestelmän toimivuuden tehostamisessa on toiselta asteelta korkeakouluopintoihin siirtymisen nopeuttaminen. Yhtenä tehostamistoimenpiteenä tulikin selvittää mahdollisuus oman aloituspaikkakiintiön käyttöön ottamisesta samana vuonna toiselta asteelta valmistuneille opiskelijoille. (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 23 – 25.) Samana vuonna hyväksytyssä kehittämissuunnitelmassa konkreettiseksi tavoitteeksi asetetaan opiskelijavalintojen kehittäminen niin, että vuonna 2008 vähintään 55 prosenttia uusista opiskelijoista on samana vuonna toisen asteen koulutuksen päättäneitä (Opetusministeriön julkaisu 2004:6, 47). Asia on kirjattu ensimmäisen kerran ministeriön ja yliopistojen välisiin tulossopimuksiin vuonna 2003, sopimuksen mukaan "tavoitteeksi asetetaan, että tulossopimuskauden 2004 - 2006 loppuun mennessä vähintään 50 prosenttia uusista opiskelijoista on samana vuonna toisen asteen koulutuksen päättäneitä" (Opetusministeriö 22.12.2003). Sopimustensa mukaisesti yliopistot ottivat osassa valinnoissaan käyttöön uusia ylioppilaita suosivia pisteytyskäytäntöjä. Asiasta tehtiin kuitenkin valitus eduskunnan oikeusasiamiehelle. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti kannan, jonka mukaan uusille ylioppilaille annettavat lisäpisteet loukkaavat hakijoiden yhdenvertaisuutta. Kananoton seurauksena ministeriö joutui ohjeistamaan korkeakouluja luopumaan lisäpisteiden antamisesta uusille ylioppilaille (Opetusministeriön kirje 7.11.2007).

Maisteriohjelmiin ohjaaminen

Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että kaksiportainen tutkintorakenne otetaan asteittain käyttöön ja että ammattikorkeakoulun tutkintojen asema ja niiden tuottama kelpoisuus korkeakoulututkintojen järjestelmässä selkeytetään (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 23 - 25). Kehittämissuunnitelmassa 2003 - 2008 todetaan

ammattikorkeakoulututkintojen ja yliopistojen alempien korkeakoulutukintojen tuottavan tasollisesti samantasoisien muodollisen jatko-opintokelpoisuuden, ja tämän mukaan samalla alalla tutkinnon suorittaneelle, korkeakoululaitoksen sektorilta toiselle siirtyvälle opiskelijalle voidaan asettaa enintään vuoden opintoja vastaava määrä täydentäviä opintoja jatko-opinto-oikeuden saamisen edellytykseksi. Edelleen siinä todetaan aikuiskoulutusta koskien, että koulutuspaikkojen käyttöä tehostetaan ohjaamalla kolmannen asteen koulutuksen suorittaneet opiskelijat pääsääntöisesti maisteriohjelmiin. (Opetusministeriön julkaisuja 2004:6, 43, 52.)

Alemmat korkeakoulututkinnot olivat palanneet laajemmin korkeakoulujärjestelmään jo 1990-luvun alkupuoliskolla, tällöin tutkinnot tulivat suurimmalle osalle koulutusaloja (Asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä 464/1998). Vuonna 2005 annetun asetuksen perusteella tuli uusia alempia tutkintoja (Valtioneuvoston asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen muuttamisesta 426/2005). Vain lääketieteessä ja hammaslääketieteessä alempia tutkintoja ei tullut käyttöön. Vuonna 2004 lakiin kirjattiin seuraavaa: "Kelpoinen opiskelijaksi opintoihin, jotka johtavat pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon, on henkilö, joka on suorittanut soveltuvan alemman korkeakoulututkinnon, soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon, soveltuvan ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden vastaaviin korkeakouluopintoihin taikka jolla yliopisto toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet. Yliopisto voi edellyttää opiskelijaksi ottamansa henkilön suorittavan täydentäviä opintoja koulutuksessa tarvittavien valmiuksien saavuttamiseksi." (Laki yliopistolain muuttamisesta 715/2004.) Vuoden 2009 lain mukaan yliopisto voi edellyttää, että ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin opiskelijaksi otettu henkilö suorittaa enintään yhden vuoden opintoja edellyttävän määrän täydentäviä opintoja koulutuksessa tarvittavien valmiuksien saavuttamiseksi (Yliopistolaki 558/2009). Edellä mainituilla säännöksillä selkeytettiin tilanne sellaiseksi, että vähintään alemman korkeakoulututkinnon suorittaneet voivat hakeutua suoraan maisteriohjelmiin. Edellä olevat säännökset selkiyttivät samalla ammattikorkeakoulututkinnon aseman pohjakoulutuksena. Siirtymäaikoineen tavoite asteittaisesta kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään siirtymisestä saavutettiin vuonna 2010.

3.4 Opintoprosessi ja läpäisy

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelma 13.4.1995 ei sisällä tavoitteita opintoprosessin ja läpäisyn suhteen. Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa 15.4.1999 todetaan yleisluonteisesti, että kehitetään yliopistojen perus- ja jatkotutkinto-opiskelun edellytyksiä niin, että tutkintoihin tarvittava

aika lyhenee (Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999). Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa on tavoitteita lyhyesti. Ne käsitellään tässä luvussa. Vanhasen toisen hallituksen ohjelma ei sisällä opintoprosessin tehostamisesta ja läpäisyä koskevia tavoitteita. Sen sijaan kehittämissuunnitelmissa on asetettu sekä yleisluonteisempia että konkreettisempia tavoitteita. Näitä tavoitteita tehtyine toimenpiteineen käsitellään tässä luvussa edellisen luvun kaltaisesti väliotsikoilla erottaen.

Tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa

Kehittämissuunnitelmassa 1995-2000 tavoitteeksi asetetaan, että yliopistokoulutuksessa aloilla, joissa peruskoulutus on järjestetty kaksiportaiseksi, opiskelijat suorittavat kandidaatin tutkinnon 3 vuodessa ja maisterin tutkinnon 5 vuodessa. Tavoitteena on, että 75 prosenttia opintonsa aloittaneista suorittaa maisterin tutkinnon, ja että maisterin tutkintoon edetään pääsääntöisesti kandidaatin tutkinnon kautta. (Opetusministeriö 1996, 9.) Kehittämissuunnitelmassa 1999 - 2004 mitoituksen yhteydessä todetaan, että suunnitelmakauden aikana yliopistojen kokonaisopiskelijamäärä laskee tehostuneen koulutuksen läpäisyn ansiosta. Ylempiä korkeakoulutukintoja koskeva 75 prosentin tavoite toistetaan ja ammattikorkeakoulukoulutuksen osalta todetaan tavoitteena olevan, että 80 prosenttia ammattikorkeakouluopiskelijoista suorittaa tutkinnon normatiivisessa ajassa, mikä tarkoittaa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta 3,5 - 4 vuoden opiskeluaikaa. (Opetusministeriö 2000, 18, 20 - 21.) Seuraavassa kehittämissuunnitelmassa 75 prosentin läpäisystä toistetaan jälleen. Tavoitteen mukaan kaikilla aloilla vähintään 75 prosenttia aloittaneista opiskelijoista suorittaa ylemmän korkeakoulututkinnon tavoiteajassa. Erityinen huomio kiinnitetään eräisiin ongelma aloihin. Suorittamisaikoja lyhennetään ja keskeyttämistä vähennetään erityisesti matemaattis-luonnontieteellisellä, humanistisella ja teknistieteellisellä koulutusalailla. Koulutuksen läpäisyä tuloksellisuuden osatekijänä painotetaan. (Opetusministeriön julkaisuja 2004:6, 3, 20, 45.) Kehittämissuunnitelmassa 2007 - 2012 tavoitteena on, että koulutuksen läpäisyaste tulee saada nostetuksi nykyisestä keskimäärin noin 70 prosentista vähintään 80 prosenttiin, mikä edellyttää tehokkaita toimenpiteitä opintojen keskeyttämisen vähentämiseksi (Opetusministeriön julkaisuja 2008:9, 24). Tässä viimeisimmässä kehittämissuunnitelmassa läpäisyastetta ei ole enää sidottu tavoiteaikaan.

Kehittämissuunnitelmissa asetetut 75 prosentin ja vastaavat läpäisy tavoitteet ovat yleisluonteisia. Näin ollen toimenpiteitä, joilla niihin on pyritty, on hieman vaikeaa nimetä. Rahoituksen tuloksellisuuskriteereissä tehdyt muutokset ovat yksi tällainen. Niitä ja niissä tapahtuneita muutoksia käsitellään omassa luvussaan. Toisena tällaisena säädöspohjaisena toimenpiteenä pidän

opintoaikojen rajaamista. Vuoden 2003 korkeakoulujen opintoaikojen lyhentämistyöryhmän muistion keskeinen ehdotus koski opiskeluoikeuden rajaamista myös yliopistotutkintojen osalta. Ammattikorkeakouluopintojen osaltahan tällaiset opiskeluaikaa rajaavat säädökset olivat jo voimassa. Jo edellinen vastaava työryhmä vuonna 1998 ehdotti opiskeluoikeuden määritelmän selkeyttämistä siten, että yliopistoissakin opiskelijat saisivat opiskeluoikeuden aluksi tutkintoasetuksessa määritellyksi tutkinnon suoritusajaksi. Samalla ehdotettiin menettelytapaa lisäajan myöntämiseksi erityisistä syistä ja menetetyt opiskeluoikeudet takaisinsaamiseksi. Käyty palaute ehdotukseen oli varsin kielteistä ja tämän pohjalta ministeriössä päädyttiin siihen, ettei lakia silloin esitetty muutettavaksi. Asiaan siis palattiin vuoden 2003 korkeakoulujen opintoaikojen lyhentämistyöryhmän muistiossa, jossa ehdotettiin, että opiskeluoikeuden enimmäispituutta rajoitetaan. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:27, 29.)

Työryhmän ehdotuksia pantiin toimeen. Elokuun ensimmäisenä päivänä 2005 voimaan tulleen lain (556/2005) mukaan yliopistotutkinnon suoritusaikaa rajattiin. Laissa säädettiin kaikkien alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteelliset suorittamisajat. Alempien tutkintojen tavoiteaika on pääsääntöisesti 3 vuotta ja kandidaatin tutkinnosta ylempään tutkintoon 2 vuotta, yhteensä siis 5 vuotta. Esimerkiksi lääketieteessä kokonaistavoiteaika on kuitenkin pitempi, 6 vuotta. Laissa todetaan myös, että sekä alemmaa että ylempää korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetulla opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkinnot viimeistään kahta vuotta niiden yhteenlaskettua tavoitteellista suorittamisaikaa pitemmässä ajassa. Edelleen laissa todetaan, että tutkinnon suorittamisaikaan ei lasketa poissaoloa, joka johtuu vapaaehtoisesta asepalveluksen tai asevelvollisuuden suorittamisesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan pitämisestä, eikä tutkinnon suorittamisaikaan lasketa muuta enintään neljän lukukauden pituisia poissaoloa, jonka ajaksi opiskelija on ilmoittautunut poissaolevaksi mukaisesti. Lisäajan myöntämisestä laissa todetaan, että yliopisto myöntää hakemuksesta opiskelijalle, joka ei ole suorittanut opintojaan säädetyssä ajassa, lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseksi, jos opiskelija esittää tavoitteellisen ja toteuttamiskelpoisen suunnitelman opintojen saattamiseksi loppuun. Lain mukaan suunnitelmassa opiskelijan tulee yksilöidä suoritettavat opinnot ja aikataulu tutkinnon loppuun saattamiselle. Suunnitelman perusteella opiskeluoikeutta jatketaan, jos opiskelijalla huomioon ottaen hänen voimassa olevien ja puuttuvien opintosuoritustensa määrä ja laajuus sekä aikaisemmat päätökset lisäajan myöntämisestä, on mahdollisuus saattaa opintonsa loppuun kohtuullisessa ajassa. Lakia tuli soveltaa ensimmäisen kerran lukuvuonna 2005 - 2006 opintonsa aloittaviin opiskelijoihin. (Laki yliopistolain muuttamisesta 556/2005.)

Kaksiportainen tutkintojärjestelmä

Ensimmäistä kertaa kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään siirtyminen on kirjattu kehittämissuunnitelmaan 2003 – 2008. Yliopistojen tutkintorakenne uudistetaan kaksiportaiseksi syksystä 2005 lukien (Opetusministeriön julkaisuja 2004:6, 13). Alemmat korkeakoulututkinnot tulivat järjestelmään jo 1990-luvun alkupuoliskolta alkaen. Tähän liittyen kehittämissuunnitelmassa 1995 - 2000 todetaan, että seurataan kaksiportaisen tutkintojärjestelmän toimivuutta opintojen ja työelämän kannalta, ja että uudet tutkintoasetukset tulevat voimaan viimeistään 1997 (Opetusministeriö 1996, 9). Seuraavassa kehittämissuunnitelmassa todetaan, että alemman korkeakoulututkinnon asemaa vahvistetaan osana yliopistojen tutkintojärjestelmää (Opetusministeriö 2000, 40). 1990-luvun uudistus ei kuitenkaan aidosti luonut kaksiportaista järjestelmää. Opiskelijat suorittivat edelleen pääsääntöisesti vain ylemmän tutkinnon.

Varsinaisesti kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään siirtymistä koskevat säädökset tulivat voimaan 1.8.2005. Säädöksiä sovellettiin ensimmäisen kerran lukuvuotta 2005 - 2006 koskevissa opiskelijavalinnoissa. Laissa todettiin mm. seuraavaa: "Opiskelijalla, joka tämän lain voimaan tullessa on hyväksytty yliopistoon opiskelemaan tutkintoa, on oikeus valintansa mukaan siirtyä opiskelemaan tämän lain ja sen nojalla annettavien säännösten mukaan tai jatkaa opintojaan ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten mukaan. Opiskelija siirtyy kuitenkin jatkamaan opintojaan tämän lain ja sen nojalla annettavien säännösten mukaan, jollei hän ole suorittanut ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten mukaista arkkitehdin, diplomi-insinöörin, maisema-arkkitehdin, eläinlääketieteen lisensiaatin, hammaslääketieteen lisensiaatin tai lääketieteen lisensiaatin tutkintoa viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2010 tai muuta ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten mukaista tutkintoa viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2008. Yliopistot määräävät siirtymiseen liittyvistä järjestelyistä." (Laki yliopistolain muuttamisesta 715/2004.) Asetuksessa opiskelijoiden asemasta todetaan seuraavaa: "Opiskelijalla, joka tämän asetuksen voimaan tullessa opiskelee 29 §:ssä kumottujen asetusten mukaista tutkintoa varten, on yliopistolain muuttamisesta annetun lain siirtymäsäännösten mukaisesti oikeus siirtyä opiskelemaan tämän asetuksen mukaan taikka jatkaa opintojaan kumottujen asetusten mukaan. Opiskelija voi lukea hyväkseen kumottujen asetusten mukaisiin opintoihin sisältyneet opintosuorituksensa tämän asetuksen mukaista tutkintoa varten yliopiston määräämällä tavalla." (Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista 794/2004.)

Kaksiportaisessa tutkintojärjestelmässä lääketiedettä ja hammaslääketiedettä lukuun ottamatta kaikilla aloilla suoritetaan sekä alempia että ylempiä korkeakoulututkintoja, tutkintorakenne on

kaksiportainen. Sekä kandidaatti- että maisteritutkintojen laajuudet on määritelty asetuksessa. Tavoitetutkintona on pääsääntöisesti ylempi korkeakoulututkinto, johon valitut saavat opiskeluoikeuden. Opiskelija suorittaa ensin kandidaatin tutkinnon, joka on useimmilla aloilla 180 opintopistettä, ja jatkaa kandidaatin tutkinnon jälkeen maisteritutkintoon, joka useimmilla aloilla on 120 opintopistettä. (Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista 794/2004.)

Opintojen mitoitus ja osaamisen hyväksi lukeminen

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 1999 - 2004 todetaan, että koulutusjärjestelmän tehokkuuden ja joustavuuden takaamiseksi aiempien opintosuoritusten tarkoituksen mukainen hyväksi lukeminen on tärkeää. Edelleen todetaan, että tämän lisäksi on kehitettävä järjestelmiä, joilla myös muualla kuin muodollisessa koulutuksessa hankittu osaaminen voidaan arvioida ja tunnustaa. Yksi keskeisistä syistä opintoaikojen pitkittymisessä on liiaksi kuormittuneet perusopinnot. Kullekin alalle määritellään ne avaintiedot ja -taidot, joita alan perustutkintoon tulee sisältyä. Opintojen mitoituksen perusteet tulee tarkistaa todellisia työmääriä vastaaviksi. (Opetusministeriö 2000, 18, 20 - 21, 40.) Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa opintoprosessiin liittyen todetaan, että tutkintovaatimukset mitoitetaan työmäärää vastaaviksi siten, että opinnot on entistä tehokkaammin mahdollista suorittaa tavoiteajassa (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 23 - 25). Kehittämissuunnitelman 2003 - 2008 kirjauksen mukaan aikaisemmat opinnot luetaan tarkoituksenmukaisella ja joustavalla tavalla hyväksi sektorilta toiselle siirryttäessä, kaikille koulutusasteille luodaan perusteet sille, miten muualla opittu tunnustetaan. Kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään siirtymiseen liittyen opintojen mitoitusterusteet uudistetaan eurooppalaisia käytäntöjä vastaaviksi. Tämän seurauksena tutkintovaatimusten kuormittavuus arvioidaan ja mitoitetaan työmäärää vastaavaksi. Samasta teemasta todetaan edelleen, että tutkintojen ja opintosuoritusten hyväksi lukemisen käytäntöjä yhdenmukaistetaan alakohtaisesti opetusministeriön, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välisenä yhteistyönä. (Opetusministeriön julkaisuja 2004:6, 13, 43, 45.) Seuraavassa kehittämissuunnitelmassa sama toistetaan. Opetusministeriö ja korkeakoulut valmistelevat yhteistyössä alakohtaiset suositukset aiemmin opitun tunnustamiselle (Opetusministeriön julkaisuja 2008:9, 28).

Kuten edellisestä kappaleesta voi lukea, niin opintojen mitoitus ja hyväksi lukemisen kehittäminen on ollut vahvasti esillä kehittämissuunnitelmissa. Vuonna 1994 annetuissa koulutuslakohtaisissa asetuksissa on maininta opintojen järjestämisestä siten, että opinnot voidaan suorittaa tavoiteajassa. Esimerkiksi yhteiskuntatieteellisistä tutkinnoista annetussa asetuksessa todetaan seuraavaa:

"Kandidaatin tutkintoon vaadittavien opintojen laajuus on yhteensä 120 opintoviikkoa. Yliopisto järjestää koulutuksen siten, että tutkinto voidaan suorittaa kolmessa lukuvuodessa. Maisterin tutkintoon vaadittavien opintojen laajuus on yhteensä 160 opintoviikkoa. Yliopisto järjestää koulutuksen siten, että tutkinto voidaan suorittaa viidessä lukuvuodessa" (Asetus yhteiskuntatieteellisistä tutkinnoista 245/1994). Tämän tarkempaa säädösohjausta asiasta ei löydy myöhemminkään annetuista asetuksista tai laista.

Vaikka asiasta ei löydy enempää säädöksi, niin muilla tavoin asiaa on kuitenkin pyritty edistämään. Käynnissä on esimerkiksi Turun yliopiston hallinnoima AHOT -hanke (aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen). Hanketta rahoitetaan sekä Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) että kansallisesti. AHOT -hanke on osa Bolognan prosessia ja nivoutuu näin osaamisperusteisen opetussuunnitelmatyön ja tutkintojen viitekehyksen kehittämiseen. AHOT hankkeen esittelyssä todetaan "Osaamista ei synny ainoastaan muodollisessa koulutuksessa - koulun penkillä - vaan myös työelämässä, järjestötehtävissä, käytännöllisesti katsoen elämässä yleensä. Aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisesta on hyötyä yksilölle, korkeakouluille, työnantajille ja koko yhteiskunnalle. Hankkeen toimenpiteiden avulla kehitetäänkin korkeakoulujen työelämäosaamista ja oppimisen asiantuntijuutta. Tavoitteena on, että opiskelijoiden aiemmin opittu tulee tarkasteluun johdonmukaisesti, yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti ja että organisaatiot saavat koulutus- ja kehittämistyönsä avuksi aiemmin opitun tunnistamisen ja tunnustamisen välineitä." Ensisijaisena kohderyhmänä ovat korkeakoulujen opettajat, opinto-ohjaajat, suunnittelijat ja johtajat. (AHOT-hanke.)

Tutkintojen oikeasta mitoituksesta on käyty ajoittain keskusteluja ministeriön ja yliopistojen tulosneuvottelujen yhteydessä. Ministeriö on ajoittain antanut palautetta sekä neuvotteluissa että tilinpäätöskannanotoissa yliopistoille, joilla se on havainnut mielestään muita yliopistoja laajempia alakohtaisia tutkintovaatimuksia. Informaatio-ohjausta on harjoitettu. Keväällä 2010 valmistuneessa nopeuttamistyöryhmän muistiossa mitoitusasiaan on jälleen palattu, siinä todetaan seuraavaa: "Yhteiskunnan osaamisvaatimuksia ja koulutukseen käytettyä aikaa on syytä arvioida suhteessa toisiinsa. Tutkintojen sisältöjä ja työmäärää arvioitaessa lähtökohtana tulee olla ydinainesanalyysi ja työmarkkinoiden tarpeet. Osaamistarpeeseen nähden sisällöltään ja työmäärältään ylimitoitettuja tutkintoja supistamalla mahdollistetaan todellisten koulutuspituuksien lyheneminen" (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11,19).

Kuten opintojen mitoituksesta, niin myös hyväksi lukemisesta löytyy vuonna 1994 annetuista asetuksista maininta. Esimerkiksi yhteiskuntatieteellisistä tutkinnoista annetussa asetuksessa todetaan seuraavaa: " Opiskelija saa tutkintoa suorittaessaan yliopiston päätöksen mukaan lukea hyväkseen muussa kotimaisessa tai ulkomaisessa korkeakoulussa taikka muussa oppilaitoksessa suorittamiaan opintoja sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja muilla samantasoisilla opinnoilla" (Asetus yhteiskuntatieteellisistä tutkinnoista 245/1994). Yliopiston oikeudesta päättää opintojen hyväksi lukemisesta löytyy tätä aiemmistakin säädöksistä. Nykyiseen yliopistolakiin hyväksi lukemismahdollisuus on kirjattu muotoon, jonka mukaan myös muu kuin opiskelun kautta saavutettu osaaminen voidaan hyväksi lukea. Laissa todetaan seuraavaa: "Opiskelija saa tutkintoa suorittaessaan yliopiston päätöksen mukaisesti lukea hyväkseen muussa kotimaisessa tai ulkomaisessa korkeakoulussa taikka muussa oppilaitoksessa suorittamiaan opintoja sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja muilla samantasoisilla opinnoilla. Opiskelija saa yliopiston päätöksen mukaisesti lukea hyväkseen sekä korvata tutkintoon kuuluvia opintoja myös muulla tavoin osoitetulla osaamisella" (Yliopistolaki 558/2009).

Opintojen ohjaus

Kehittämissuunnitelmassa 1999 - 2004 yliopisto-opintojen tehostamiseen liittyen todetaan, että opetusta, ohjausta ja neuvontapalveluja kehitetään siten, että ne tukevat opintojen etenemistä ja tutkintojen suoritusajat lyhenevät (Opetusministeriö 2000, 40). Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu henkilökohtaisten opintosuunnitelmien käyttöön ottaminen (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 23 - 25). Hallitusohjelmaa seuranneessa kehittämissuunnitelmassa todetaan, että ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijoille otetaan käyttöön henkilökohtaiset opintosuunnitelmat ja lisätään opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa opintoja myös kesäaikana (Opetusministeriön julkaisu 2004:6, 43 - 45). Uusimmassa kehittämissuunnitelmassa asia on ilmaistu siten, että keskeyttämisen vähentämiseksi kehitetään mm. opinto-ohjausta, koulutusta koskevaa tiedotusta ja neuvontaa, opiskelun henkilökohtaistamista sekä opintojen seurannan järjestelmiä (Opetusministeriön julkaisu 2008:9, 28 - 29). Opiskelijoiden erimuotoisesta ohjauksesta siis löytyy tavoitteita useista peräkkäisistä kehittämissuunnitelmista ja myös Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmasta. Konkreettisin toimenpide näyttäisi olevan se, että henkilökohtaisten opetussuunnitelmien käyttöön otto kirjattiin ministeriön ja yliopistojen välisiin sopimuskauden 2004 - 2006 sopimukseen. Sopimusten mukaan yliopistot ottavat käyttöön kaikilla aloilla opiskelijoiden kanssa laadittavan henkilökohtaisen opintosuunnitelman vuoteen 2006 mennessä (Opetusministeriö 22.12.2003). Henkilökohtaisten opintosuunnitelmien käyttöönottoa ja yliopistojen opetussuunnitelmien uudistamistyötä tuettiin myös erillisrahoituksella. Vuoden 2005

lakiin kirjausta henkilökohtaisesta opintosuunnitelmasta ei tullut. Lakiesityksen yleisperusteluissa ministeriön ja yliopistojen välisestä sopimuksesta henkilökohtaisen opintosuunnitelman käyttöönottamiseksi on maininta.

3.5 Opintotuki

Opintotuen kehittämistä koskevia tavoitteita löytyy Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmaa lukuun ottamatta kaikista tarkasteltavana olevista hallitusohjelmista ja kehittämissuunnitelmista. Karkeasti nämä tavoitteet ja tehdyt toimenpiteet voi luokitella kolmeen. Yhtäältä on pyritty siihen, että opintotuki tasoltaan mahdollistaisi kokoaikaisen opiskelun ja se olisi yhteen sovitettavissa muiden vähimmäistulon takaavien tukien kanssa. Toiseksi on pyritty mahdollistamaan opintojen loppuun saattaminen, mikäli viivästymisen syyt ovat perusteltuja, jatkamalla opintotuen maksua yli normaaliajan. Kolmanneksi, varsinkin 2000-luvulla, opintotuen kautta on haettu keinoja opintojen nopeuttamiseksi.

Opintotuen taso ja yhteensovittaminen muiden tukien kanssa

Kehittämissuunnitelmassa 1995 - 2000 todetaan jatkettavan opintotukiudistusta siten, että tukijärjestelmä kannustaa yksilöä valitsemaan koulutuksen. Kehitetään nuorten opintotukea, työmarkkinatukea ja toimeentulotukea siten, että vähimmäisturva muodostuisi nykyistä johdonmukaisemmaksi. Edelleen todetaan, että jatketaan opintotuen asumislisän ja asumistuen koordinoitavuutta sekä selvitetään opiskelijan tulojen tarveharkintaa ja opintotuen enimmäiskestoja. (Opetusministeriö 1996, 10.) Vanhasen toisen hallituksen ohjelman mukaan opintotukea kehitetään nykyrakenteen pohjalta siten, että opintotuki turvaa päätoimisen opiskelun aikaista toimeentuloa, edistää tehokasta opiskelua ja tutkinnon suorittamista tavoiteajassa. Toimenpiteinä mainitaan opintorahaa korottaminen 15 prosentilla kaikilla koulutusasteilla ja opiskelijan tulorajoja korottaminen 30 prosentilla. (Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelma 19.4.2007, 31.) Kehittämissuunnitelmassa 2007 - 2012 todetaan yleisesti, että tasoltaan riittävä opintotuki edistää opintoihin hakeutumista. Opintotuen riittävyyden takaamiseksi opintotuen mitoitusta ja opintotukea myöntämissä sovellettavia tulorajoja pitäisi tarkistaa säännöllisesti elinkustannusten muutosten perusteella tuen riittävyyden takaamiseksi. Koska opintotuessa lähtökohtana on yksilön kouluttautumisen tukeminen, niin siinä ei näin ollen oteta erikseen huomioon perhetilannetta ja lasten lukumäärää. Perhetilanne ei myöskään vaikuta tuloharkintaan. Lasten elatuksesta koituvat kustannukset ajatellaan kuuluvan perhepolitiikan kautta hoidettaviksi. Edellä olevaan liittyen ja opiskelevien lapsiperheiden taloudellisesti hankala asema tietäen kehittämissuunnitelmassa

todetaan, että selvitetään edellytykset esimerkiksi opintotukea kehittämällä parantaa niiden opiskelijoiden taloudellista toimeentuloa ja opiskeluedellytyksiä, joilla on huollettavanaan alaikäisiä lapsia. Asumislisää koskien todetaan, että seurataan muiden asumisen tukijärjestelmien kehitystä ja korotetaan tarvittaessa asumislisän vuokratasoa ja että luovutetaan puolison tulojen perusteella tehtävästä tarveharkinnasta asumislisää myönnettäessä. (Opetusministeriön julkaisu 2008:9, 64 - 66.)

Opintotuen tasosta ja yhteen sovittamisesta muiden tukien kanssa löytyy siis kirjaus jo kehittämissuunnitelmasta 1995 - 2000. On vaikea konkreettisesti sanoa kuinka paljon johdonmukaisemmaksi eri tukimuotoja saavien vähimmäisturva on ajan myötä kokonaisuudessaan kehittynyt. Pelkästään opintotukea koskevia laki- ja asetusmuutoksia on tehty vuoden 1995 jälkeen kymmeniä, useimmat niistä rakenteen kannalta vähäisiä. Konkreettisimmin ja laajimmin opintososiaalisiin etuihin ja sekä vähimmäistukien yhteen sovittamiseen liittyviä tavoitteita on asetettu kehittämissuunnitelmassa 2007 - 2012. Itsenäisesti asuvan korkeakouluopiskelijan opintotuki muodostuu kolmesta eri osasta ja on suuruudeltaan seuraavan tasoinen: 298 euroa opintorahaa, 202 euroa asumislisää sekä 300 euroa valtion takaamaa opintolainaa. Laina mukaan lukien opintotuki on yhteensä siis 800 euroa ja ilman lainaosuutta 500 euroa. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33, 14.) Kansaneläkelaitoksen verkkosivujen mukaan työmarkkinatuki oli vuonna 2010 yksinäiselle henkilölle 551 euroa kuukaudessa. Työmarkkinatuki on veronalaista tuloa, toisaalta sen lisäksi on mahdollista saada myös yleistä asumistukea. Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivujen mukaan yksinäisen henkilön toimeentulotuen perusosa on 417 euroa, jonka lisäksi on mahdollista saada yleistä asumistukea. Yleisen asumislisän määrään vaikuttaa useampi eri tekijä, mutta joka tapauksessa sen taso voi nousta asumiskustannusten perusteella selvästi yli opintotuen asumislisän mukaisen 202 euron. Opintotuen rakenteen kehittäminen -työryhmän muistion mukaan yleinen asumistuki ja opiskelijan asumislisä yhteen sovitettiin vuonna 2000 siten, että kaikki vuokralla asuvat perheettömät opiskelijat siirtyivät asumislisän piiriin ja asumislisän korvausprosentti nostettiin 67 prosentista 80 prosenttiin. Vuonna 2005 asumislisässä huomioon otettavien asumismenojen rajaa korotettiin 252 euroon. Tämä tarkoitti, että yksin asuva opiskelija voi saada opintotukena asumislisää maksimissaan juuri tuon 202 euroa, mikä taso on voimassa edelleen. Samassa muistiossa todetaan myös seuraavaa: "Asumislisään on oikeutettu vuokra- tai asumisoikeusasunnossa asuva opiskelija. Asumislisää ei kuitenkaan myönnetä opiskelijalle, joka asuu vanhempansa luona, asuu samassa asunnossa oman tai puolisonsa lapsen kanssa, asuu puolisonsa omistamassa asunnossa tai olisi oikeutettu maksuttomaan asuntolapaikkaan. Omistusasunnossa tai lapsen kanssa asuvat opiskelijat voivat saada yleistä

asumistukea asumiskustannustensa kattamiseen." (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33, 13 – 14.)

Opiskelijaperheet ja opintotuki työryhmän muistiossa vuodelta 2009 ehdotetaan otettavaksi käyttöön opintorahan huoltajakorotus. Työryhmä esittää myös, että korkoavustusten tuloarvoja korotetaan ansiotason kehityksen perusteella 54 prosentilla. Työryhmän mukaan myös opiskelevien lapsiperheiden asumistukeen kehittämistä on jatkettava, kehittämistarpeet on analysoitava erityisesti yleisen asumistuen ja opiskelijoiden asumislisän yhteensovittamista. Työryhmän mielestä opiskeleville lapsiperheille pitäisi myös suunnata erilaisia palveluja, kuten soveltuvia lastenhoitopalveluja ja kehittää tasa-arvoisia edellytyksiä perhevapaisiin. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:14, 35 – 36.)

Toistaiseksi ei ole löydetävissä kovin konkreettisia toimenpiteitä eri tukimuotojen yhteen sovittamisessa. Opintotuki ja muut perustulon takaamiseen tarkoitetut tuet muodostavat hyvin moninaisen viidakon. Näin varsinkin silloin, kun opiskelijalla on lisäksi jokin muu status kuin opiskelija, esim. yksihuoltaja, puolison tai vanhempien kanssa asuva tai työelämästä työttömäksi jäänyt ansiosidonnaiseen päivärahaan oikeutettu jne. Hieman yksinkertaistaen voisi sanoa, että status on kohtuullisen selkeä, jos on yksinasuva lapseton ja naimaton kokoaikainen opiskelija, mutta edes tällaisen perusopiskelijan toimeentulon lähde ole välttämättä ympärivuotisesti itsestään selvyys. Opintorahaa ei edelleenkään ole sidottu indeksiin toisin kuin useimmat muut tukimuodot. Opintotuen rakenteen kehittämistä pohtinut työryhmä ehdotti opintorahan sitomista indeksiin opiskelijan ostovoiman ja vähimmäistulon turvaamiseksi (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33, 61). Syyskuussa 2010 hallituksen eduskunnalle antamassa opintotukea koskevassa lakiehdotuksessa opintorahan indeksiin sitomista ei kuitenkaan ehdoteta.

Opintojen loppuun saattaminen

Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa 15.4.1999 opintotuesta todetaan, että sitä kehitetään valmistumista paremmin tukevaksi ja tukiaikaa joustavoitetaan opintojen loppuunsaattamisen mahdollistamiseksi nykyistä paremmin (Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999). Kehittämissuunnitelmassa 1999 - 2004 toistetaan tämä tavoite (Opetusministeriö 2000, 46). Vuonna 1999 voimassa olleessa laissa opintotuen kestosta on lausuttu seuraavaa: "Korkeakouluopiskelua varten opintotukea voi saada enintään 70 kuukaudeksi. Yhden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamista varten opintotukea voi saada kuitenkin enintään 55 kuukaudeksi." (Opintotukilaki 65/1994.) Vastaavasti asetuksessa todettiin seuraavaa: "Opintojen

edistymistä ei pidetä riittävänä, jos opiskelija laiminlyö opintojaan tai hänen edistymisensä opinnoissa on viivästynyt siten, että hänen opiskeluaikansa tulee olennaisesti ylittämään opintotukilain 7 §:ssä tarkoitetun ajan" (Opintotukiasetus 260/1994).

Selvitysmies Kurri totesi opintotukea ja opiskelijoiden opintososiaalista asemaa koskevassa toimenpideohjelmassaan, että edellä mainitun lain kohdan soveltamiskäytäntö vaikuttaa siihen, millaisiksi opiskeluajat muotoutuvat oppilaitoksissa, missä tutkinnon suorittaminen ei ole sidottu kiinteään aikatauluun. Hän ehdotti toimenpideohjelmassaan, että opintotuen maksamista jatkettaisiin, vaikka opintosuorituksia ei ole riittävästi, jos opiskelijalla on esittää erityisiä syitä opintojen tilapäiselle hidastumiselle. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:28, 20.) Vuonna 2004 annettuun lakiin opintotukiaikaan lisää joustoa tuova pykälä kirjattiinkin seuraavasti: "Opintotuen maksamista voidaan jatkaa, vaikka opintosuorituksia ei ole riittävästi, jos opiskelija esittää erityisiä syitä, joiden vuoksi opinnot ovat tilapäisesti hidastuneet. Hyväksyttäviä syitä voivat olla opiskelijan tai hänen lähiomaisensa sairaus, opiskelijan vaikea elämäntilanne tai tilapäisesti vaikuttanut muu erityinen syy" (Laki opintotukilain muuttamisesta 345/2004). Vuonna 2005 annetussa laissa vastaava pykälä on muotoiltu seuraavasti: "Opiskelijalle, joka on saanut opintotukea yhden korkeakoulututkinnon suorittamista varten 7 §:ssä tarkoitetun enimmäisajan, voidaan myöntää opintotuki opiskelun jäljellä olevaksi ajaksi, kuitenkin enintään yhdeksäksi kuukaudeksi. Edellytyksenä on, että opiskelija osoittaa opintojen viivästymisen aiheutuneen opintojen edistymiseen merkittävästi vaikuttaneesta sairaudesta tai muusta erityisen painavasta syystä. Pidennystä voidaan kuitenkin myöntää vain, jos tutkinnon suorittamisen arvioidaan edellyttävän päätoimista opiskelua enintään yhden lukuvuoden ajan. Tämän pykälän mukaista tukea ei myönnetä opiskelijalle, jolle on jo myönnetty opintotukea 70 kuukaudeksi." (Laki opintotukilain muuttamisesta 408/2005.)

Opintotuki opintojen nopeuttajana

Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelman mukaan opiskelijoiden opintososiaalista asemaa kohennetaan, jotta täysipäiväinen ja suunnitelmallinen opiskelu on mahdollista ja opiskeluajat lyhenevät. Ministeriön tehtäväksi tuli laatia heti hallituskauden alussa toimenpideohjelma, jolla edistetään tutkintojen suorittamista tavoiteajassa ja samalla kehittää opintotukijärjestelmää kannustavammaksi. (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 23 – 25.)

Kehittämissuunnitelmassa 2003 - 2008 on vain niukasti opintotuesta, korkeakouluopintojen osalta siinä todetaan ainoastaan, että haasteena on kehittää opintotukea kannustavaksi edistämään tehokasta opiskelua ja tutkinnon loppuunsaattamista (Opetusministeriön julkaisu 2004:6, 53).

Vanhasen toisen hallituksen ohjelman mukaan opintotukea kehitetään nykyrakenteen pohjalta siten, että opintotuki turvaa päätoimisen opiskelun aikaista toimeentuloa, edistää tehokasta opiskelua ja tutkinnon suorittamista tavoiteajassa, lisäksi opintolainavähennyksen toimivuutta seurataan (Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelma 19.4.2007, 31).

Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa ja sitä seuranneessa kehittämissuunnitelmassa on aikaisempaan verrattuna selkeästi asetettu opintoaikojen lyhentämistavoite, vaikka muutoin opintotuen kehittämisestä onkin kirjoitettu vain niukasti. Molemmissa on todettu, että opintotuen kehittämiseksi laaditaan toimenpideohjelma. Ministeriö kutsui selvitysmieheksi toimenpideohjelmaa tekemään Eero Kurrin. Selvitysmies Kurri esitti mm. seuraavia korkeakouluopiskelua koskevia uudistuksia:

- opintolainan valtiontakauksen kuukausimäärän korotus 27 prosentilla eli 220 eurosta 280 euroon kuukaudessa 1.8.2005 lukien.

- opintolainan osittainen anteeksianto 1.8.2005 jälkeen opintonsa aloittavilla joko ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa normiajan puitteissa suoritettua loppututkinnon jälkeen suoraan verosta tehtävän vähennyksen muodossa. Verotuki olisi tutkinnon suorittamisvuoden opintolainapäätöksen 2 500 euroa ylittävästä osasta 30 prosenttia.

Verovähennysoikeus olisi käytettävissä tutkinnon suorittamisvuonna ja sitä seuraavien 10 vuoden aikana.

- asumislisän vuokraton korotus 18 prosentilla eli 214 eurosta 252 euroon kuukaudessa viimeistään 1.9.2005 lukien. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:28, 33 – 34.) Nämä ehdotukset pantiin toimeen vuonna 2005 annetussa laissa. Ehdotetun 280 euron sijasta valtion takaus kuukautta kohden korotettiin 300 euroon. Kokonaan uutena tukimuotona otettiin käyttöön ehdotetulla tavalla opintolainan verovähennysoikeus ja asumislisän vuokrattoon tehtiin korotus. (Laki opintotukilain muuttamisesta 408/2005.)

Kehittämissuunnitelmassa 2007 - 2012 todetaan, että korkeavastuun tulorajojen tulisi olla riittävän korkealla tasolla, jotta opintolainan ottaminen olisi opiskelijalle turvallista myös riskitilanteiden varalta, tulorajojen korottaminen vähentää riskiä opintolainojen joutumisesta valtion takausvastuun perusteella maksettaviksi ja vähentää tästä aiheutuvia valtion menoja. (Opetusministeriön julkaisuja 2008:9). Tämän sisältöinen muutos on syyskuussa 2010 hallituksen eduskunnalle antamassa opintotukea koskevassa lakiehdotuksessa. Samalla ehdotetaan, että opintolainan valtiontakaus myönnetään ilman erillistä hakemusta automaattisesti, kun opiskelijalle myönnetään hänen hakemansa opintoraha. Oletuksena on, että tällainen myöntämismenettely

todennäköisesti lisäisi opintolainan käyttöä, kun opiskelija voisi tarvittaessa saada aina koko lukuvuoden lainamäärän käyttöönsä. (HE 149/2010 vp.)

Edelleen opintotukea ehdotetaan muutettavaksi kaksiportaisen tutkintorakenteen mukaiseksi ja samalla ehdotetaan muutettavan opintojen edistymisen seurantaan liittyviä säännöksiä. Jos opiskelija on otettu suorittamaan sekä alempi että ylempi korkeakoulututkinto, tuki myönnettäisiin erikseen ensin alemman korkeakoulututkinnon suorittamiseen ja vasta tämän jälkeen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen, tutkintojen yhteenlaskettu enimmäistukiaika määräytyisi kuitenkin tutkintojen yhteenlasketun laajuuden perusteella. Perustellusta syystä opintotukeen voitaisiin edelleen myöntää pidennystä yhteensä enintään yhdeksäksi kuukaudeksi. Opintotukea voisi kuitenkin saada enintään 70 tukikuukaudeksi. Opintojen edistymisen seurannassa käytettävä tukikuukausikohtainen suoritusvaatimus ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 4,8 opintopisteestä viiteen opintopisteeseen ja seuranta ehdotetaan kohdistettavan nykyistä kattavammin edellisen lukuvuoden suorituksiin. (HE 149/2010 vp.)

3.6 Korkeakoulukoulutuksen rahoitus

3.6.1 Yliopistokoulutuksen rahoitus

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa rahoituksen järjestämisen osalta korostetaan korkeakoulujen kykyä tulokselliseen ja pitkäjänteiseen toimintaan. Konkreettisemmin todetaan yliopistojen rahoituksessa kiinnitettävän huomiota huippuyksiköiden muodostumiseen ja vastavalmistuneiden työllistymiseen. (Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.) Kehittämissuunnitelmassa 1995 - 2000 rahoituksen osalta todetaan, että tuloksellisuus otetaan käyttöön rahoitusperusteena soveltuvin osin eri koulutusmuodoissa. Tuloksellisuusrahoitukseen vaikuttavat mm. koulutuksen laatu ja kehittämistoimet, tutkintojen suorittaminen, jatko-opintoihin pääsy sekä valmistuneiden työllistyminen. (Opetusministeriö 1996, 10.) Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa 15.4.1999 asetetaan tavoitteeksi kehittää yliopistojen tulosohjausjärjestelmää (Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999). Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa korkeakoulujen rahoituksesta todetaan, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulosohjausjärjestelmässä painotetaan opetuksen ja tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta. Konkreettisena toimenpiteenä mainitaan kokeilun käynnistäminen, jonka perusteella yliopistot ja korkeakoulut voivat hakea yksittäisille maisteriohjelmille lupaa kerätä maksua EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta. (Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelma

19.4.2007, 28, 30.) Kehittämissuunnitelmassa 2007 - 2012 korkeakoulujen rahoituksesta todetaan, että yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa vahvistetaan uudistamalla yliopistolaki. Sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen ohjausjärjestelmiä uudistetaan suunnittelukaudella painottaen opetuksen ja tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta. Ohjauksen osana kehitetään korkeakoulujen toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta ja siihen liittyvää palautemenettelyä ja rahoituksen perusteina käytetään laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaavia indikaattoreita. Edelleen todetaan, että korkeakoulujen rahoituksessa lisätään läpäisyn painoarvoa ja korkeakoulujen ja niiden yksiköiden toiminnan tuloksellisuudesta julkaistaan vertailuja. (Opetusministeriön julkaisuja 2008:9, 28,37.)

Kokonaisuutena voi todeta, että 1990 -luvun lopun ja 2000 -luvun alun hallitusohjelmissa ja kehittämissuunnitelmissa ei ole kovin konkreettisia yliopistokoulutuksen rahoituksen uudistamista koskevia kirjauksia, vaikka tuloksellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta korostetaankin. Tulosohjaukseen siirtymisen jälkeen yliopistojen rahoitusjärjestelmää on kuitenkin arvioitu ja uudistettu säännöllisesti tulevaa kolmivuotista tulossopimuskautta varten, nyt viimeksi 2010 voimaan tulleen yliopistolakiuudistuksen yhteydessä. Yliopistojen ohjauksessa ja rahoituksessa normiohjauksesta ja korvamerkitystä rahoituksesta alettiin siirtyä tulosohjaukseen jo 1980-luvun lopulta alkaen. Tulosohjaukseen siirtyminen oli osa laajempaa valtion hallinnossa tapahtunutta muutosta, jossa taustalla oli kansainvälinen New Public Management (NPM) -ajattelu. Yliopistoissa tulosohjaukseen siirtymistä ennakoitiin jo huomattavasti aiemmin kuin muualla valtion hallinnossa. Vuoteen 1994 mennessä yliopistot olivatkin siirtyneet tulosohjaukseen, mikä samalla tarkoitti ns. könttäsummabudjetointiin siirtymistä. (Treudthart 2004, 16 – 18.)

Yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittämistyöryhmän muistiossa vuodelta 1998 todetaan, että yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarvion yliopistomäärärahoista ja yliopistobudjetin ulkopuolisesta rahoituksesta, talousarvion toimintamenoista sovitaan ministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa. Ohjauksessa siirryttiin kolmivuotiseen sopimuskauteen kaudesta 1998 - 2000 alkaen, mutta määrärahat neuvoteltiin vuosittain. Toimintamenot muodostuivat perus-, hanke- ja tuloksellisuusrahoituksesta. Perusrahoituksen edellytettiin pysyvän melko vakaana. Hankerahoituksella rahoitettiin erilaisia ohjelmia ja muita hankkeita. Tuloksellisuusrahaa osoitettiin sovittujen tuloksellisuusindikaattoreiden perusteella. Koulutuksen perusrahoituksessa keskeisiä kriteereitä olivat tutkintotavoitteen ja toteutuneiden tukintojen määrän perusteella tuleva rahoitus. (Opetusministeriön työryhmämuistioita 1998:20, 2, 13 - 14, 31 – 32.) Sopimuskaudelle 2001 - 2003 maisterintukintojen määrän perustuvaksi

osuudeksi kokonaisrahoituksesta tuli noin 13 prosenttia ja erikseen tuloksellisuusrahoitukseksi nimetyksi osuudeksi 4 prosenttia. Tuloksellisuusrahaa päätettiin kohdentaa neljän tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan kriteerin perusteella ja neljän koulutuksen kriteerin perusteella sekä yliopistokohtaisen arvion perusteella. Koulutuksen kriteereiksi tuli työllistyminen, koulutuksen laatuysiköt, aikuiskoulutuksen laatuysiköt sekä opintojen kulku. Viimeksi mainittu muodostui kolmesta osasta: ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisaika koulutusaloittain (bruttomediaaniaika verrattuna tutkinnon normiaikaan ja alan mediaaniin), ylempää korkeakoulututkintoa opiskelevien opiskeluaika (kirjoihin tulon mukaan verrattuna tutkinnon suorittamisen normiaikaan) sekä laskennallinen tutkinnon suorittamisprosentti (ns. läpäisyprosentti) ja siinä tapahtunut muutos. (Opetusministeriön muistio 18.2.2000.) Tulosohjauksen myötä yliopistojen rahoitukseen tuli siis selkeä tuloksellisuuselementti, toteutuneiden maisteritukintojen määrä, Myös selkeästi opiskelun ja tutkinnon suorittamisen tehostamiseen tähtääviä tuloksellisuusrahoituskriteereitä tuli rahoitusjärjestelmään mukaan. Koska tuloksellisuusrahoituksen nimellä jaettava rahoitus oli kuitenkin suuruudeltaan vain muutama prosentti ja kriteereitä oli lähes kymmenen, niin yksittäisen kriteerin painoarvo rahoituksessa oli vähäinen.

Tulosohjausjärjestelmää on uudistettu aina tulevaa kolmevuotista tulosopimuskautta varten. Yliopistojen tulosohjausryhmän kehittämistyöhön liittyen professori Seppo Höltän johdolla tehtiin 2001 - 2002 yliopistojen tulosohjauksen ja rahoitusmallin arviointihanke, jossa selvitettiin yliopistojen kokemuksia tulosohjauksesta ja rahoitusmallista. Yliopistojen tulosohjauksen toisen kehittämistyöryhmän muistiossa vuodelta 2002 todetaan, että ohjauksen voi katsoa ainakin välillisesti vaikuttaneen tutkintomäärien kasvamiseen. Selvityksen perusteella yliopistojen tulosohjauksen ja rahoitusmallin perusrakenteen todettiin toimivan. Selvityksessä nousi esille tulosohjausjärjestelmään ja rahoitusmalliin liittyviä kehittämistarpeita. Rahoitusmallin eri osioihin ja näiden rakenteeseen yliopistot olivat verrattain tyytyväisiä ja laskennallisen mallin osalta tutkintotavoitteiden ja toteutumisen elementtejä pidettiin perusteltuina. Sen sijaan laatutekijöitä yliopistojen mielestä mallissa olisi pitänyt olla enemmän. Lähtökohtana pidettiin, että yliopistojen perusrahoitus muodostuu laskennallisen mallin perusteella. Perusrahoitusta täydentäisi valtakunnallisten ja alueellisten tehtävien rahoitus, valtakunnallisten ohjelmien rahoitus, hankerahoitus sekä tuloksellisuusrahoitus. (Opetusministeriön työryhmämuistioita 2002:26, 7, 53, 58, 61.) Suoritetuista maisterin tukinnoista maksettava osuus pysyi suuruusluokaltaan samana kuin edellisellä sopimuskaudellakin. Tuloksellisuusrahoituksessa käytettyä opintojenkulku kriteeriä tarkennettiin hieman. Se muodostui kolmesta osatekiästä: vähintään 30 opintoviikkoa suorittaneiden osuudesta, alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden (tai 120 opintoviikkoa

suorittaneiden) määrästä suhteessa kolme vuotta aiemmin aloittaneiden määrään sekä koulutusaloittain lasketusta ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisajan mediaanin ja normiajan suhteesta. Tuloksellisuusrahan osuudessa ei tapahtunut merkittävää muutosta, sen suuruudesta todettiin päätettävän vuosittain. (Opetusministeriön muistio 17.3.2003, 5, 10 – 11.)

Sopimuskauden 2007 - 2009 tulosohjausjärjestelmää ja rahoitusmallia koskevia muutoksia valmisteltiin vuoden 2005 tulosohjauksen kehittämistyöryhmässä. Muistiossa todetaan, että perusrahoitus pidetään vakaana koko kolmivuotiskauden ja sen rinnalla lisätään laadun ja tuloksellisuuden merkitystä. Työryhmän ehdotuksen mukaan koulutuskriteeri muodostuu yksinomaan maisteritutkintojen tavoitteesta ja että maisterintutkinnoissa käytettävät koulutusaloittaiset kustannuskertoimet säilyvät ennallaan. Edelleen ehdotettiin, että tuloksellisuusrahoituksessa otetaan huomioon laadun ohella vaikuttavuus- ja tehokkuusnäkökulma sekä henkiset voimavarat ja että toteutuneiden tutkintomäärien tarkastelu siirretään teknisesti tuloksellisuusrahoituksen puolelle. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24, 3, 36.) Opetusministeriön muistiossa yliopistojen toimintamenobudjetointi sopimuskaudella 2007 - 2009 tarkennettiin työryhmäehdotuksen kriteereitä. Tuloksellisuusraha tuli sisältämään aikaisemmasta poiketen myös toteutuneiden tutkintojen perusteella maksettavan osuuden, mikä aiemmin oli osa perusrahoitusta. Yhdessä kandidaatin tukinnoista maksettava osuuden kanssa, mikä oli vajaat puoliprosenttia toimintamenojen kokonaisrahoituksesta, päädyttiin tutkintomäärän mukaan maksettavassa osuudessa suunnilleen vanhaan tasoon, noin 14 prosenttiin. Tavoitesopimuskauden 2007 - 2009 tuloksellisuuskriteereissä ei ollut enää mukana työllistyminen eikä opinnoissa eteneminen. (Opetusministeriön muistio 14.3.2007.)

Vuoden 2010 alussa astui voimaan uusi yliopistolaki. Uuden yliopistolain yhteydessä annettiin opetusministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä. Rahoitusasetuksen taustamuistiossa todetaan, että yliopistouudistuksen myötä yliopistojen lisääntyvä toimivalta ja talousvastuu luovat kannusteet ja edellytykset järjestää yliopistojen toiminta nykyistä tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Toisaalta siinä todetaan, että yliopistojen toiminta, myös yksityisten yliopistojen osalta, rahoitetaan pääasiallisesti valtion varoin ja yliopistot hoitavat jatkossakin valtion niille antamaa julkista tehtävää. (Yliopistojen ohjaus ja rahoitus vuodesta 2010 alkaen, opetusministeriö 14.8.2009.) Nykyinen yliopistojen perusrahoitus muodostuu siten, että toiminnan laatuun, laajuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvä laskennallinen perusrahoitus on 75 prosenttia ja muut koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteet 25 prosenttia. Suurin osa koulutukseen tulevasta rahoituksesta määräytyy sen mukaan kuinka paljon niillä on läsnä olevia opiskelijoita ja

kuinka suuri osuus näistä on kokoaikaisia, ja toisaalta siitä miten ne saavat neuvoteltua tutkintotavoitteet ministeriön kanssa. Loppu rahoituksesta on tuloksellisuuteen, laatuun ja vaikuttavuuteen perustuvaa. Tuloksellisuuteen perustuva koulutuksen rahoitusosuus on entisestä hieman kasvanut, vaikka suoritettuihin tutkintoihin perustuva rahoitusosuus onkin hieman pienentynyt. Budjetin kautta tulevasta yliopiston koko rahoituksesta suoritettujen ylempien korkeakoulutukintojen rahoitusosuus on 9,2 prosenttia ja alempien korkeakoulutukintojen osuus 3,1 prosenttia. Koulutuksen laatu ja vaikuttavuuskriteereissä on kaksi koulutuksen tehokkuutta kuvaavaa indikaattoria: lukuvuodessa vähintään 45 opintopistettä suorittaneiden alemmaa ja ylempää korkeakoulutukintoa opiskelevien lukumäärä sekä vuonna x yliopistoissa perustutkinnon aloittaneista 7 vuoden kuluttua aloittamisesta tutkinnon suorittaneiden määrä. Molempien näiden paino kokonaisrahoituksesta on sama 2,5 prosenttia. Myös laajuutta kuvaavaan laskennalliseen opiskelijamäärään, joka on suuruudeltaan vajaat 11 prosenttia yliopistojen budjettirahoituksesta, sisältyy tuloksellisuuselementti. Kokoaikaisen opiskelijan määritelmän mukaan laskennallinen opiskelijamäärä on sitä suurempi mitä suurempi on vähintään 30 opintopistettä suorittaneiden osuus opiskelijoissa. (Opetusministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä 771/2009.)

Tiivistyksenä voi todeta, että 1990-luvun lopun ja 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmen aikana ei tuloksellisuuteen perustuvissa koulutuksen rahoituskriteereissä eikä suhteellisessa osuudessa tapahtunut merkittäviä muutoksia. Tutkintojen määrää lukuun ottamatta muilla koulutuksen tehokkuutta tai vaikuttavuutta kuvaavilla kriteereillä on ollut rahoituksellisesti vain hyvin pieni painoarvo. Nykyisessä rahoitusjärjestelmässä näiden muiden kriteereiden painoarvo on kuitenkin suurempi kuin aiemmin.

3.6.2 Ammattikorkeakoulukoulutuksen rahoitus

Kehittämissuunnitelmassa 1995 - 2000 todetaan, että koulutuksen valtionosuusjärjestelmäuudistusta jatketaan vuonna 1997 selvitysmiehen ehdotusten pohjalta ja pääasiassa oppilasmääriin perustuva malli säilytetään (Opetusministeriö 1996, 10). Seuraavassa kehittämissuunnitelmassa on kirjaus, jonka mukaan ammattikorkeakoulujen lainsäädäntö uudistetaan, niiden autonomiaa vahvistetaan ja samalla kevennetään ohjausmenettelyjä ja hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta kehitetään (Opetusministeriö 2000, 37). Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa korkeakoulujen rahoituksesta todetaan, että ammattikorkeakoulujen rahoitus uudistetaan kannustavammaksi (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 23 - 25). Hallitusohjelmaa seuranneessa kehittämissuunnitelmassa 2003 - 2008 todetaan ammattikorkeakoulujen rahoituksesta,

että ammattikorkeakoulujen rahoitusta uudistetaan nykyistä kannustavammaksi ja nykyistä paremmin ammattikorkeakoulun koko toiminnan huomioivaksi, ja että perusrahoituksen kohdentamisessa otetaan huomioon opiskelijamäärän lisäksi myös suoritettujen tutkintojen määrä ja ammattikorkeakoulujen aluekehitystä tukeva tutkimus ja kehitystyö (Opetusministeriön julkaisuja 2004:6, 29). Uusimmassa kehittämissuunnitelmassa todetaan, että ammattikorkeakoulujen rahoitusta kehitetään nykyistä kannustavammaksi siten, että rahoitus määräytyy nykyistä enemmän tutkintotavoitteiden ja suoritettujen tutkintojen sekä koulutuksen laadun perusteella. Korkeakoulujen rahoituksessa lisätään läpäisyn painoarvoa. Edelleen todetaan, että ohjauksen osana kehitetään korkeakoulujen toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta ja siihen liittyvää palautemenettelyä ja rahoituksen perusteina käytetään indikaattoreita, jotka käsittelevät kokonaisvaltaisesti korkeakoulujen toimintaa: koulutuksen ja tutkimuksen laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Yksiköiden toiminnan tuloksellisuudesta julkaistaan vertailuja. (Opetusministeriön julkaisuja 2008:9, 28, 37.)

Ammattikorkeakoulujen rahoitus on muodostunut ammattikorkeakoulujärjestelmän syntyajoista lähtien perusrahoituksesta sekä harkinnanvaraisesta hanke- ja tuloksellisuusrahoituksesta. Valtionosuusjärjestelmän kautta kohdennettu perusrahoitus muodostaa valtaosan rahoituksesta. Hankerahoituksen osuus on muutama prosentti ja tuloksellisuusrahoituksen osuus alle puoliprosenttia. Vuoteen 2005 voimassa olleen rahoitusjärjestelmän mukaan ammattikorkeakoulujen perusrahoitus määräytyi todellisen opiskelijamäärän perusteella. Ammattikorkeakoulu sai rahoitusta sen mukaan kuin sillä oli läsnä olevia normiaikaisia opiskelijoita tammikuun ja syyskuun 20 päivänä. Normiaikaisia opiskelijoita olivat ne, joiden opiskelu oli kestänyt maksimissaan tutkinnon laajuuden verran. Esimerkiksi 160 opintoviikon (240 opintopisteen) laajuista insinööritutkintoa opiskelevissa normiaikaisia opiskelijoita olivat maksimissaan neljä vuotta opiskelevat.

Nykyisen voimassa olevan rahoituslain ja -asetuksen mukaan perusrahoitus muodostuu laskennallisen opiskelijamäärän ja suoritettujen tutkintojen määrän mukaan siten, että opiskelijamäärän osuus on 70 prosenttia ja tutkintojen määrän osuus 30 prosenttia. Rahoituksen jakautuminen 70 % - 30 % suhteessa koskee koko ammattikorkeakoulujen perusrahoitusta. Yksittäisen ammattikorkeakoulun kohdalla osuus jakautuu tarkemmin sen mukaan kuin on sen laskennallisen opiskelijamäärän osuus kaikkien ammattikorkeakoulujen laskennallisesta kokonaisopiskelijamäärästä ja siellä suoritettujen tutkintojen määrä on vastaavista kaikkien ammattikorkeakoulujen tutkintojen määrästä. Laskennallinen opiskelijamäärä lasketaan siten, että

ministeriön ja ammattikorkeakoulun koulutusaloittain sopimat opiskelijamäärät kerrotaan koulutusalojen koulutuspituuksilla ja lasketaan yhteen. Rahoitukseen vaikuttaa kerrointen kautta kunkin koulutusalan valtakunnallinen hinta. Tutkintojen perusteella tuleva rahoitus määräytyy kahden aikaisemman vuoden todellisen tutkintomäärien keskiarvon perusteella siten. Tutkintojen määrä kerrotaan koulutuspituuksilla ja lasketaan yhteen. (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 2005/1071; Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1766/2009.) Tutkintojen osalta kriteerit olivat samat jo vuonna 2005 annetussa asetuksessa. Laskennallisen opiskelijamäärän mukaiset laskentakriteerit muuttuivat hieman vuoden 2009 asetuksessa. Perusajatus kuitenkin säilyi, 70 prosenttia rahoituksesta perustuu sovittuun volyymin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuodesta 1994 lähtien myöntänyt vuosittain ammattikorkeakouluille tuloksellisuuden perusteella ylimääräisiä määrärahoja. Rahoitusta on myönnetty eri osa-alueilla parhaiten menestyneille ammattikorkeakouluille. Ammattikorkeakoulujen tuloksellisuusrahoituksessa käytettyjä kriteereitä ja tuloksellisuuden mittaamismenetelmiä on kehitetty ministeriön asettamissa työryhmissä kutakin 3-vuotista sopimuskautta koskien. Tuloksellisuusindikaattoreita on ollut lukuisia ja niillä pyritty kuvaamaan ammattikorkeakoulujen toimintaa kattavasti, paitsi koulutusta, niin myös kahta muuta tehtävää, tutkimus- ja kehitystyötä sekä aluevaikuttavuutta. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:32.) Nykyinen tavoitesopimuskaudeksi 2010 - 2012 luotu mittaristo sisältää 20 indikaattoria. Näistä selkeästi koulutuksen tehokkuuteen liittyviä indikaattoreita ovat opintojen etenemistä kuvaava vähintään 45-opintopistettä suorittaneiden osuus, opintopisteen hinta, koulutuksen keskeyttäneiden osuus, tutkintotavoitteen saavuttamista kuvaava indikaattori sekä korkeakouluun siirtymisen nopeutta kuvaava indikaattori. Kun muistetaan, että koko tuloksellisuusrahoituksen osuus on alle puoliprosenttia kokonaisrahoituksesta ja indikaattoreita on 20, niin jää yksittäisen indikaattorin painoarvo rahoituksellisena instrumenttina hyvin pieneksi.

4 VALITTUJEN JA VAIHTOEHTOISTEN INSTRUMENTTIEN SEKÄ TEHTYJEN TOIMENPITEIDEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA

Tämän luvun rakenne noudattaa tutkimuskysymystä ”miten ohjata?” ja ”ketä ohjata?”. Se miten ohjataan, perustuu politiikkainstrumenttien kolmijakoon. Kysymys ketä ohjataan puolestaan jakaa tarkastelun yksilöä ja korkeakoulua koskevaksi. Analysoin omissa luvuissaan säädösohjauksen käyttöä korkeakouluun hakeviin ja siellä opiskeleviin sekä toisaalta korkeakouluihin. Vastaavalla tavalla tarkastelen taloudellisten instrumenttien ja informaatio-ohjauksen kohdistamista toisaalta yksilöön toisaalta korkeakouluihin. Lukujen sisällä analysoin aineistosta esiin nousseita konkreettisia tavoitteita ja toimenpiteitä omina kohtinaan ja erotan ne toisistaan vastaavalla tavalla väliotsikoin kuin tavoitteita ja toimenpiteitä käsitelleessä aineistoluvussakin. Osa toimenpiteistä on kohdistunut sekä yksilöihin että korkeakouluihin osa vain toiseen näistä, joten analysoin eri toimenpiteitä tämän mukaisesti.

4.1 Yksilöihin kohdistuva säädösohjaus

Ammatillinen väylänä korkeakouluopintoihin

Kehittämissuunnitelmaan 1995 - 2000 kirjattiin tavoite turvata ylioppilastutkintoa suorittamattomien eteneminen ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opintoihin. Muodollisesti tämä on taattu säädöksissä molempien korkeakoulusektoreiden osalta. Lukion ohella myös kolmivuotinen ammatillinen tutkinto antaa yleisen kelpoisuuden korkeakouluopintoihin (Laki ammattikorkeakouluopinnoista 255/1995; Laki yliopistolain muuttamisesta 715/2004). Yliopistojen uusista opiskelijoista kuitenkin vain alle kaksi prosenttia on pelkän toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita, ammattikorkeakouluissa toki merkittävämpi osuus. Tässä tapauksessa säädöksillä on luotu yksilöille periaatteessa mahdollisuus, mutta käytännössä ammatillinen koulutus ei toimi juurikaan vaihtoehtoisena väylänä, ei etenäkään yliopisto-opintojen kohdalla. Jos tämän tyyppistä tavoitetta haluttaisiin edistää vahvempien säädösten kautta, niin se tarkoittaisi kiintiöiden käyttöön ottamista. Kiintiöiden käyttö taas voi nousta ongelmaksi jos ei legaalisuuden niin ainakin legitimitetin puolesta. Lemairen (1998) mukaan regulaatio on tehokasta silloin kun on sosiaalinen konsensus sen oikeutuksesta.

Yliopistojen yhteishaku ja yhdenpaikan säännös

Toiselta asteelta korkeakouluihin siirtymistä on pyritty nopeuttamaan yliopistojen yhteishakujärjestelmää kehittämällä. Tämä on vaatinut taustakseen myös sitä koskevia säädöksiä.

Vuonna 2009 käyttöön otettu yliopistojen sähköisen yhteishakujärjestelmän luominen rajoitti valittavien hakukohteiden määrän yhdeksään. Tätä voi tuskin pitää kovin merkittävänä rajoitteena. Luultavasti hakemisen yksinkertaistuminen toi hakijoille monin verroin enemmän hyötyä kuin em. rajoitteesta aiheutui. Ehkä hieman merkittävämpi rajoite oli 1990-luvun lopussa voimaan tullut säädös, jonka mukaan opiskelija voi ottaa samana lukuvuonna vastaan vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan. Opiskelijoiden kannalta kyse on negatiivisesta regulaatiosta, jossa kielletään tekemästä jotakin. Tosin tämäkään rajoite ei vaikuta erityisen voimakkaalta yksilöä ajatellen. Yhden paikan säännöksellä ei myöskään luultavasti kovin paljon ole ollut vaikutusta monikertaiseen hakeutumiseen ja korkeakoulupaikkojen käytön tehostumiseen. Opiskelijalla voi edelleenkin olla periaatteessa vaikka kuinka monta opiskeluoikeutta korkeakouluihin. Mikäli mieleistä paikkaa ei saada ensi yrittämällä tai mikäli saatu paikka muutoin osoittautuukin vähemmän kiinnostavaksi, niin seuraavana vuonna voi yrittää saada haluamaansa paikan. Korkeakoulujen kannalta yhdenpaikan säännöksessä ei voi nähdä olevan sääntelyä, sen päinvastoin voi olettaa parantavan niiden ennakoitumahdollisuuksia opiskelupaikkojen täyttymisen suhteen. Nykyisessä yliopistolaissa (558/2009) säännös on muotoiltu seuraavasti: "Opiskelija voi ottaa vastaan vain yhden yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen valtakunnalliseen yhteishakuun kuuluvan korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan samana lukukautena alkavasta koulutuksesta." Ristin (1998) toimeenpanon vs. ominaisuuksien tehokkuus tarkastelussa yhdenpaikan säännös on kyllä toimeenpanoltaan tehokas. Se estää useamman paikan varaamisen kerralla. Näin siitä huolimatta, että se on rajattu vain yhteishakuun kuuluviin opiskelupaikkoihin, toisin sanoen on Vedungin (1998) käyttämin termein kielto poikkeuksin, ei absoluuttinen rajoite. Sen sijaan ominaisuuksiltaan sitä ei tässä muodossa voi pitää erityisen tehokkaan, koska se ei tosiasiallisesti hillitse korkeakoulupaikan vaihtamisrulettia ja näin edesauta juurikaan korkeakoulupaikkojen tehokkaampaa käyttöä.

Valintakiintiöt

Nopeuttamistyöryhmä ehdotti muistiossaan, että korkeakouluissa siirrytään yhteen ammattikorkeakoulut ja yliopistot kattavaan yhteishakujärjestelmään, ja samalla siirrytään käytäntöön, jossa ilman korkeakoulututkintoa ja korkeakoulupaikkaa olevat hakijat valitaan omana ryhmänään (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 35). Opetus- ja kulttuuri ministeriö onkin ryhtynyt valmistelemaan uutta yhteishakujärjestelmää ja pyytänyt myös eduskunnan oikeusasiamieheltä alustavan kannanoton hakijoiden kiintiöimiseen. Mikäli järjestelmää muutetaan siten, että ensikertaista korkeakoulupaikkaa hakevien asema parantuu omien kiintiöiden kautta, niin sääntelee tämä merkittävästi korkeakouluihin hakeutumista. Perusteita

tämän kaltaiselle järjestelmälle näyttäisi olevan. Vuonna 2009 yliopistoista opiskelupaikan vastaanottaneista 37 prosentilla oli jo ennestään korkeakoulututkinto tai opiskelupaikka joko yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa (Tilastokeskus 2010c). Korkeakoulujen uusien opiskelijoiden määrä on noin 56000 ja vastaavasti ylioppilaita valmistuu vuosittain noin 32000. Uusista ylioppilaita n. 75 % hakee heti korkeakoulutukseen, näistä alle 40 % saa paikan. Opiskelupaikan saa yliopistoista 19 prosenttia ja ammattikorkeakouluista 20 prosenttia. Yliopistojen perustutkintojen ja ammattikorkeakoulututkintojen (nuorten koulutus) uusien opiskelijoiden mediaani-ikä on 21 vuotta, viidennes aloittajista on yli 26 -vuotiaita. Koska ylioppilaita valmistutaan pääsääntöisesti 19 -vuotiaina, niin siirtyminen toiselta asteelta korkeakoulutukseen voi sanoa olevan hidasta. Keskeinen syy tähän on, että nuoret hakevat yhä uudelleen haluamalleen koulutuslalle, minkä johdosta opintojen aloittaminen venyy. Koulutuskilpailu on paljolti kilpailua korkea-asteen sisällä suosittujen alojen koulutuspaikoista. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 15 – 17.) Uudistuksen tarkoituksena on päästä eroon tehottomuutta aiheuttavasta monikertaisesta hakeutumisesta. Kuten edellä todettiin politiikkainstrumentit vaihtelevat eri ulottuvuuksilla, tehokkuuden ohella niiden toimeenpantavuus voi vaihdella, instrumentti voi lähtökohtaisesti olla tehokas, mutta toimeenpanoltaan epävarma, tai päinvastoin, tai olla molempien suhteen joko tehokas tai tehoton (Rist 1998, 150 - 151). Tässä uudistuksessa sekä ominaisuuksiin että toimeenpanoon liittyy haasteensa. Joidenkin kohdalla tämä voi entisestään viivästyttää korkeakoulussa aloittamista, näin varsinkin valintakokeisiin perustuvassa valinjärjestelmässä. Seurauksena voisi olla se, ettei toiseksi ja kolmanneksi parhaisiin kohteisiin tosissaan haetakaan, koska ottamalla sieltä opiskelupaikka, heikennettäisiin ensisijaiseen kohteeseen pääsyn mahdollisuuksia myöhemmässä vaiheessa. Edellä olevan riskin eliminoimiseksi pitäisi olla kannuste välittömään hakeutumiseen ylioppilastutkinnon jälkeen. Haasteena on se, toimiiko väline siten kuin sen halutaan toimivan, nopeuttavan oikean opiskelupaikan löytymistä, vai voi se pahimmillaan johtaa jopa vastakkaiseen lopputulokseen. Käytännön ongelmaksi voi nousta myös se ketä kaikkia kiintiöiminen voi koskea. Kuinka kauan sitten saatu opiskelupaikka vie opiskelupaikan omaavien kiintiöön vai vedetäänkö raja siihen, että on valmis luopumaan olemassa olevista opiskeluoikeuksista. Uskon kuitenkin, että uudistuksella voidaan saavuttaa halutun laisia tavoitteita, ja saada uudistukselle myös mm. Lemairen (1998) korostama sosiaalinen hyväksyntä, kunhan onnistutaan räätälöinnin yksityiskohdissa.

Ammattikorkeakoulujen pakkohaku

Siinä kun yhdenpaikan säännöstä ei voi pitää erityisen rajoittavan niin sen sijaan ammattikorkeakoulujen pakkohakua voi. Pakkohauulla tarkoitetaan sitä, että alle 25-vuotialta pelkän

ylioppilastutkinnon varassa olevalta edellytetään hakeutumista ammatilliseen oppilaitokseen tai ammattikorkeakouluun työmarkkinatuen ehtona. Tämä säädös on syntynyt työvoimahallinnon toimesta. Sillä on haluttu aktivoida ilman ammattia olevia nuoria opiskelemaan. Opiskelijajärjestöjen ja ammattikorkeakoulujen taholta säädös on nähty paitsi tehottomana, niin jopa vahingollisena. Pakkohaun on katsottu vievän paikkoja muilta, motivoituneilta hakijoilta, nostavan yleisesti opintonsa keskeyttäneiden määrää sekä haun järjestämiskustannuksia. Pakkohaku on myös imagokysymys ammattikorkeakouluille. Hakijat monissa tapauksissa luulevat pakkohaun olevan osa ammattikorkeakoulujen opiskelijavalintaa, mistä taas seuraa uskottavuusongelma ammattikorkeakouluille. Näitä näkemyksiä on tuotu esiin mm. ammattikorkeakoulujen yhteishaun johtoryhmän loppuraportissa. Raportissa todetaan, että tällaiset sekä hakijoita että koulutuksen järjestäjiä rasittavat ehdot tulisi poistaa korjaamalla lainsäädäntöä. Johtoryhmässä oli paitsi opiskelijajärjestöjen edustus niin myös hyvin laaja edustus ammattikorkeakouluista. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:12.) Toistaiseksi pakkohakua koskevia säännöksiä ei ole poistettu eikä muutettu. Asiasta tehdään parasta aikaa selvitystä opetus ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Kuten jo edellä todettiin, regulaatiota pidetään yleensä tehokkaana silloin kun vallitsee sosiaalinen konsensus sen oikeutuksesta ja vaikka sääntely valtion kannalta olisikin tehokasta ja myös halvinta, niin usein kustannuksia syntyy muualla. Valtion näkökulmasta kustannukset voivat jäädä näkymättömäksi tai niitä saatetaan vähätellä. (Lemaire 1998, 63, 71 - 72) Pakkohaun osalta näyttäisi olevan niin, että sen hyödyllisyydestä ei ole selvää näyttöä, mutta sen sijaan haitoista ja kustannuksista kylläkin.

Uusien ylioppilaiden suosiminen valinnoissa

Vuosina 2005 - 2007 opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisiin sopimuksiin oli kirjattu, että yliopistot edistävät uusien ylioppilaiden sisään pääsyä. Osa yliopistoista otti käyttöön uusia ylioppilaita suosivia pisteytyksiä. Tällä näytti olevan myös jonkin verran positiivista vaikutusta korkeakouluihin siirtymisen nopeuttamisessa. Kuten luvussa kolme todettiin, niin opintoihin siirtymisen nopeuttaminen uusia ylioppilaita suosimalla kariutui perustuslaista johdettuun yhdenvertaisuustulkintaan. Hakijoita ei voi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan asettaa eriarvoiseen asemaan kyseisellä perusteella. Ministeriön ja yliopistojen sopimuksen uusien ylioppilaiden suosimisesta voi nähdä myös hakijoihin kohdistuvana sääntelynä, vaikka sääntely tapahtuukin välillisesti yliopistojen kautta. Kuten tiedetään suosimiskäytännön legitimitetti ja myös laillisuus kyseenalaistettiin nimenomaan hakijoiden taholta. Mikäli tähän laillisuusongelmaan ei olisi törmätty, olisi tämä instrumentti sopimuksen mukaisesti täytöntön

pantuna toiminut tehokkaasti aloittamisiän laskemisessa. Myös konsensus uusia ylioppilaita suosivien säännösten oikeutuksesta olisi ehkä ajan myötä ollut saavutettavissa.

Maisteriohjelmiin ohjaaminen

Säädökset alemmista korkeakoulutukinnoista tulivat useimmille aloille jo 1990-luvulla ja Vanhasen ensimmäisen hallituksen asettama tavoite asteittaisesta kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään siirtymisestä toteutettiin kokonaisuudessaan 2010. Kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään siirtymiseen liittyen vuosien 2003 - 2008 kehittämissuunnitelmaan oli kirjattu tavoite ohjata kolmannen asteen tutkinnon suorittaneet suoraan maisteriohjelmiin. Tutkinnonuudistus on ollut osa Bolognan prosessia. Tässä viitekehyksessä sen keskeisenä tavoitteena on ollut parantaa tutkintojen kansainvälistä vertailtavuutta ja lisätä siten opiskelijoiden kansainvälistä liikkuvuutta (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 11). Kansallisen järjestelmän näkökulmasta sen voi kuitenkin nähdä myös edistävän tarkoituksenmukaisempia opiskeluväyliä ja opintojen nopeuttamista. Ohjaus kohdistuu sekä yksilöihin että yliopistoihin. Vaikka kaksiportaisen tutkintojärjestelmän käyttöön ottoon liittyy omat säädöksensä, jotka sääntelevät niin yksilöiden kuin yliopistojenkin toimintaa, niin sitä voinee pitää tarkoituksenmukaisena sekä yksilön, yliopiston että yhteiskunnan kannalta. Kaksiportainen tutkintojärjestelmä tulee vähentämään ja on jo epäilemättä tähän mennessäkin vähentänyt pitkäkestoista päällekkäiskoulutusta sen myötä, että alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet ohjautuvat suorittamaan toista tutkintoa enenevässä määrin maisteriohjelmiin. Kaksiportaisuus ei poista moninkertaista koulutusta ja kilpailua korkeakoulupaikoista. Sen sijaan se lyhentää toisen korkeakoulututkinnon suorittamisaikaa ja ohjaa osaltaan tutkinnon omaavia pois normaalivalinnoista kilpailemasta ilman korkeakoulututkintoa olevien kanssa. Maisteriohjelmiin ohjaamisessa on Anderssonin (1977) esittämän valintanäkökulman mukaisesti kyse strukturoidusta optiosta (ks. Vedung 1998). Ketään korkeakoulututkinnon suorittanutta ei estetä hakeutumasta suorittamaan tutkintoa kandidaatin kautta tai edes ohjata millään kannusteilla suoraan maisteriohjelmiin. Tähän tarjotaan mahdollisuus, ja pääsääntöisesti myös yksilöiden intressinä lienee saada suoritettua tutkinto ilman turhia päällekkäisiä opintoja.

Nopeuttamisryhmän muistiossa on todettu, että tällä hetkellä eräillä aloilla tutkintoon johtavaa koulutusta käytetään aikuisten täydennyskoulutuksena. Ratkaisuksi muistiossa ehdotetaan aikuisväestölle räätälöityjä ammatillisia täydentäviä opintoja. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 21.) Tämän kaltaisiin kysymyksiin ei välttämättä löydy ratkaisua säädösohjauksella. Kysymys on paremminkin rakenteiden kehittämisestä, vaihtoehtoisten

täydennyskouluttautumismahdollisuuksien luomisesta, ja tarvittaessa kannusteista, joilla ohjataan haluttuun käyttäytymiseen. Niin kauan kuin tutkintoon johtava koulutus on maksutonta jo korkeakoulututkinnon suorittaneillekin, ja puolestaan muu lisäkouluttautuminen ainakin jossain määrin maksullista, niin on aika selvää, että yksilön kannalta on edullisempaa hakea täydennyskoulutusta tutkintoon johtavan koulutuksen puolelta.

75 prosentin läpäisy tavoite

Tutkintojen nopeuttaminen ja tutkintojen läpäisyasteen nostaminen ovat olleet kestotavoitteita hallitusohjelmissa ja kehittämissuunnitelmissa. Vuosien 1995 - 2000 kehittämissuunnitelmassa asetettiin tavoite, jonka mukaan kandidaatin tutkinto piti suorittaa 3 vuodessa ja maisterin tutkinto 5 vuodessa. Läpäisy suhteen tavoitteena oli, että 75 prosenttia opintonsa aloittaneista suorittaa maisterin tutkinnon ja että maisterin tutkintoon edetään pääsääntöisesti kandidaatin tutkinnon kautta. Järjestelmätasolla 5-vuoden tavoiteaikaan sidotusta maisteritutkintojen 75 prosentin läpäisyasteesta on jääty kauas. Vuonna 1995 yliopistoissa aloitti vajaat 15300 ylemmän korkeakoulututkinnon opiskelijaa. Näistä vain 25 prosenttia oli suorittanut vuoden 2000 loppuun mennessä ylemmän korkeakoulututkinnon, lisäksi 5 prosenttia oli suorittanut alemman korkeakoulututkinnon. Vuonna 2002 aloittaneiden kohdalla tilanne on pysynyt samana, vain 24 prosenttia aloittaneista oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon vuoden 2007 loppuun mennessä, ja lisäksi 6 prosenttia alemman korkeakoulututkinnon. Ainakin vuoteen 2007 asti tilanne on pysynyt sellaisena, että 75 prosentin sijasta tavoiteajassa tutkinnon suorittaa vain 25 prosenttia aloittaneista. Sen sijaan vuoden 2007 loppuun mennessä vuoden 1995 aloittaneista ylemmän korkeakoulututkinnon oli suorittanut 69 prosenttia, ja lisäksi alemman tutkinnon 6 prosenttia. (Tilastokeskus 2010a, 74.) Vuosien 2003 - 2008 kehittämissuunnitelmassa mainitut alat matemaattis-luonnontieteellinen, humanistinen ja teknistieteellinen koulutusala ovat läpäisy suhteen pysyneet ongelma-aloina. Luonnontieteellisellä alalla 1995 aloittaneista vain 35 prosenttia oli suorittanut aloittamansa korkeakoulututkinnon vuoden 2007 loppuun mennessä, hieman suurempi osuus jonkun muun yliopisto- tai muun asteen tutkinnon. Humanistisella alalla aloittamansa tutkinnon suorittaneiden osuus oli 51 prosenttia ja teknillistieteellisellä alalla 65 prosenttia. (Opetushallinnon ja Tilastokeskuksen väliseen tietopalvelusopimuksen 09H9098 aineistot.) Tekniikassa oman alan keskeyttämistä suurempi ongelma ehkä on ollut opintojen pitkittyminen, tavoiteajassa tutkinnon suorittaa vielä muitakin aloja harvempi. Vuonna 2002 aloittaneista vain 13 oli suorittanut tutkinnon vuoden 2007 loppuun mennessä (Tilastokeskus 2010a, 74). Järjestelmän kannalta prosentteina ilmaistu läpäisy tavoite on järkevä, ja sitä se voi oikein räätälöitynä olla myös korkeakoululle asetettuna. Sen sijaan yksilön kannalta lopputuloksena on

sata prosenttia tai nolla, joko tutkinto suoritetaan tai sitten ei. Näin ollen yksittäisen opiskelijan kohdalla, oli kyse sitten sääntelystä, taloudellisesta ohjauksesta tai informaatiosta, ei ole vain yhtä ja ainuttakaan instrumenttia, jota voidaan käyttää. Olemassa olevan tilanteen toteaminen tämän keskeisen tavoitteen suhteen toimii tässä johdantona tämän luvun loppuosaan.

Tutkinnon suoritusajan rajaaminen

Tutkintojen nopeuttamista on pyritty edistämään myös opiskelijoihin kohdistuvilla säädöksillä. Korkeakoulujen opintoaikojen lyhentämistyöryhmän ehdotus opiskeluoikeuden rajaamisesta myös yliopistotutkintojen osalta kosketti opiskelijoita suoraan (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:27, 28). Niinpä opiskelijajärjestöt vastustivatkin ehdotusta voimakkaasti. Työryhmän ehdotus kirjattiin lakiin siten, että kandidaatin tutkinnon tavoiteaika on kolme vuotta ja maisterin tutkinnon tavoiteaika kaksi vuotta, yhteensä viisi vuotta. Koska lain mukaan opiskelijalla on kuitenkin oikeus suorittaa tutkinto kahta vuotta pitemmässä ajassa ja opiskelijalla on oikeus myös ilmoittautua poissa olevaksi enintään kahdeksi vuodeksi, niin käytännössä tämä tarkoittaa, että tutkinto olisi suoritettava yhdeksän vuoden kuluessa aloittamisesta. Kuten toimenpiteitä käsitelleessä luvussa todettiin, lakiin ei edelleenkään tullut ehdotonta aikarajaa opiskeluoikeuden suhteen. Lisäaikaa myönnetään, jos opiskelija esittää realistisen suunnitelman opiskelujensa loppuun saattamiselle. Lain teksti on muodossa "Yliopisto myöntää ...lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseksi" ja "Opiskeluoikeutta jatketaan...", eikä muodossa voidaan myöntää ja voidaan jatkaa. (Laki yliopistolain muuttamisesta 556/2005.) Näin ollen tulkintaa kai jatkossa käydään siitä kuinka uskottava ja realistinen opiskelijan tekemä suunnitelma opiskelujen loppuun saattamisesta on. On vielä ennen aikaista varmuudella sanoa nopeuttaako oheinen opiskeluajan rajaaminen ja kuinka paljon opintoja, koska lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vasta lukuvuonna 2005 - 2006 aloittaneisiin. Ollaan siis vuosissa 2012 - 2015 ennen kuin aikarajat tulevat vastaan niiden ylempien korkeakoulututkintojen osalta, jotka suoritetaan kandidaattivaiheen kautta. Suoraan maisteriohjelmiin valittujen osalta tulkintoja testataan ensikertaa vuosien 2009 - 2011 aikana.

Vedungin (1998) käyttäminä käsittein tämäkään säännös ei ole absoluuttinen, vaan astetta lievempi, koska siitä voidaan tietyin edellytyksin poiketa. On rajanvetokysymys rinnastuuko säädös Vedungin neliportaisessa luokittelussa kieltoon poikkeuksin vai luvanvaraiseen toimintaan. Joka tapauksessa kuten edellä todettiin harkinnalle jää sijansa. Tällöin tullaan siihen kysymykseen voiko Clarkin (1983) esittämien korkeakouluja koskevien perusarvojen välille syntyä ristiriitaa, yliopiston vapautteen tulkita yksilön kannalta realistisia perusteita opintoajan jatkamiselle ja toisaalta opiskelijoiden yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun välille. Joka tapauksessa säännöksellä

voisi olettaa olevan vaikutusta sen perusteella, että esimerkiksi uuteen tutkintojärjestelmään siirtyminen sai niin monet vanhan järjestelmän mukaan opiskelleista panostamaan valmistumiseensa. Tässä ongelmana on kuitenkin se, että se puree vasta niihin, joilla opinnot uhkaavat venyä vähintään kymmeneen vuoteen. Laissa mainitaan erikseen, että tutkinnon suorittamisaikaan ei lasketa poissaoloa, joka johtuu vapaaehtoisen asepalveluksen tai asevelvollisuuden suorittamisesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan pitämisestä (Laki yliopistolain muuttamisesta 556/2005). Mikäli opiskeluaikoihin halutaan puuttua nykyistä voimakkaammin yksilöön kohdistuvalla sääntelyllä, nimenomaan negatiivisella sääntelyllä, niin yksi mahdollisuus olisi nostaa keskusteluun kahden vuoden oikeus poissa olo ilman erityistä syytä. Tarvitaanko tällaista ja jos tarvitaan, niin riittäisikö yksi vuosi. Toinen puoli asiassa on tietysti se, että automaattisen poissaolo-oikeuden poistaminen toisi lisää syyperusteisia hakemuksia korkeakoulujen ratkottavaksi. Tosin syysperusteisesti myönnettäviä poissaolo-oikeuksiaahan on tällä hetkelläkin, kuten säädöksestä käy ilmi.

Uuteen tutkintojärjestelmään siirtyminen

Vuosien 1995 - 2000 kehittämissuunnitelmassa todettiin, että kaksiportaisen tutkintojärjestelmän toimivuutta seurataan opintojen ja työelämän kannalta. Kuten jo aiemmin todettiin, niin alemmat tutkinnot tulivat pääosin käyttöön jo 1990-luvulla. Kandidaatin tutkinnon suorittaminen tuli mahdolliseksi, vaikka tutkinto-oikeus olikin ylempään korkeakoulututkintoon. Koska alempien tutkintojen työelämärelevanssi on ollut ja on vieläkin epäselvä, niitä ei merkittävässä määrin suoritettu 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alkupuoliskolla. Vasta vuoden 2005 säädökset tekivät kandidaatin tutkinnon suorittamisesta pakollisen ennen maisterin tutkinnon suorittamista. Useimmilla aloilla uuteen järjestelmään oli siirryttävä 1.8.2008 mennessä. Niinpä vuonna 2009 kandidaatin tutkintoja suoritettiin ensi kerran enemmän kuin maisterin tutkintoja. Velvoitetta suorittaa ensin kandidaatin tutkinto maisterin tutkinnon edellytyksenä ei voi pitää yksilön kannalta tosiasiallisesti rajoittavana, vaikka siinä pakotetaan yksilöä toimimaan tietyllä tavalla, sen sijaan, että annettaisiin siihen vain mahdollisuus. Oleellisempaa on, että opiskelija saa edelleenkin opinto-oikeuden suoraan ylempään korkeakoulututkintoon ilman, että joutuisi hakemaan sitä uudelleen kandidattutkinnon suorittamisen jälkeen.

Tutkintojärjestelmän uudistuksella oli vaikutuksensa myös ylempien korkeakoulututkintojen määrään. Siirtymäajan päätyminen 1.8.2008 tuotti vuonna 2008 ennen näkemättömän 7900 eli lähes 60 prosentin lisäyksen maisteritutkintojen määrään edelliseen vuoteen verrattuna. Jos vuoden 2008 tutkintopiikkiä, 7900 tutkinnon lisäystä, analysoidaan tarkemmin vertaamalla vuonna 2008

tutkinnon suorittaneiden aloittamisajankohtaprofiilia vuonna 2007 tutkinnon suorittaneisiin, niin nähdään, että hieman yli puolet tutkintomäärän lisäyksestä tuli 4-8 vuotta opiskelleista. Tämä tarkoittaa vuonna 2008 tutkinnon suorittaneissa niitä, jotka aloittivat opintonsa 2000 - 2004 eli hieman ennen tutkinnon uudistusta. Kaikkein eniten tutkintomäärät kasvoivat 6-7 vuotta opiskelleilla. Loppu noin 3900 tutkinnon lisäys selittyy ennen vuotta 2000 aloittaneiden suuremmalla innostuksella suorittaa tutkintonsa vuonna 2008 ja välttää näin uuteen tutkintojärjestelmään siirtyminen. (KOTA –extranet.)

Vuoden 2008 maisteritutkintojen piikki aiheutti ennakoidusti tutkintomäärien romahtamisen vuonna 2009, 21800 tutkinnosta pudottiin 10500 tutkintoon. 1990- ja 2000 -luvulla keskimääräinen vuosittainen maisteritutkintojen määrän kasvu oli vajaat 3 prosenttia, vaihdellen vuosittain jonkin verran ja ollen jonakin vuonna negatiivinenkin (KOTA -online). Tämän 3 prosentin kasvu-uran mukainen tutkintomäärä olisi ollut vuonna 2008 noin 14300 tutkintoa ja vuonna 2009 noin 14700 tutkintoa ja vuonna 2010 noin 15100 tutkintoa. Ennakkotiedon mukaan vuonna 2010 suoritettiin runsaat 14200 tutkintoa. Pitkän aikavälin kolmen prosentin kasvu-uran mukaan ylempiä korkeakoulututkintoja olisi tullut vuosina 2008 - 2010 yhteensä noin 44000. Toteutunut vuosien 2008 - 2010 tutkintomäärä on noin 46600. Tämä 2600 ero selittyy valtaosin tekniikan alan tutkintomäärän kasvuna, jossa siirtymäaika umpeutui 31.8.2010. Vuonna 2011 tekniikan alan tukintoja suoritetaankin merkittävästi vuotta 2010 vähemmän.

On vaikea vielä sanoa tuottiko tutkinnonuudistus ja siihen liittyvä kannuste saada tutkinto valmiiksi ennen siirtymäajan umpeutumista tutkintomäärän lisäystä ja läpäisyasteen paranemista pitemmän ajan tarkastelussa, ja jos tuotti niin kuinka paljon. Vuosien 2008 - 2010 tutkintojen yhteismäärä kuitenkin vielä ylittää oletetun 3 prosentin kasvu-uran mukaisen kolmen vuoden tutkintomäärän. Näin vaikka otettaisiin huomioon tekniikan alan siirtymäajan päättymisen vaikutuskin. Jos tämä ei sula kokonaan pois, ollaan plussan puolella. Joka tapauksessa on selvää, että 2000-luvun alussa aloittaneet nopeuttivat opintojaan, joten 5-, 6- ja 7-vuoden läpäisyasteet ovat vuoden 2008 tilanteessa korkeampia kuin aikaisempien vuosien. Vaikka todellisesta nettolisäystä ei vielä tiedetä, niin joka tapauksessa vanhan järjestelmän aikana aloittaneisiin kohdistunut uhka joutua tekemään ylimääräisiä suorituksia, kannusti tiettyjä aloittajakohortteja nopeuttamaan opintojaan ja valmistumaan vanhan järjestelmän mukaisesti siirtymäajan puitteissa.

Kuten aiemmin todettiin, niin uuteen tutkintojärjestelmään siirtyminen liittyi ensisijaisesti Bolognan prosessiin. Kuitenkin säädös luodessaan uhan opintojen vanhenemisesta näytti toimivan tehokkaasti

myös opintojen nopeuttajana osalle opiskelijoita. Vastaavaa kannustevaikutusta ei ole saatu aikaiseksi esimerkiksi opintotuki uudistuksilla. Lemairen (1998) mukaan sääntely onkin usein tehokkainta taloudellisiin keinoihin ja informaatioon verrattuna. Toinen puoli tässä asiassa on se, että kuinka yhdenvertaisesti tämä tapahtui. Koska yliopistot autonomiansa puitteissa päättävät opintojen järjestämisestä, niin käytännöt vanhojen opintojen hyväksi lukemisesta uuteen tutkintojärjestelmään siirryttäessä ovat vaihdelleet yliopistosta toiseen ja koulutusala toiseen. Opiskelijoihin on kohdistunut erisuuruista kannustetta suorittaa opintonsa siirtymäajan puitteissa. Toisistaan poikkeavat hyväksi lukemiskäytännöt ja siirtymäkäytänteistä yksilöille annettu ohjeistus on kohdellut eri yliopistojen ja eri koulutusalojen opiskelijoita eri tavoin. Korkeakoulujen sisäiselle autonomialle, akateemiselle asiantuntemukselle, on universaalit perusteensa (Clark 1983). Kuitenkin se, että säädöksillä ei voida tarkemmin vaikuttaa korkeakoulujen sisäisiin asioihin tällaisissa tapauksissa, voi aiheuttaa yksilön kannalta epätasa-arvoista kohtelua. Perusarvona vapaus korkeakoulua koskien voi olla ristiriidassa yksilöä koskevan oikeudenmukaisuuden kanssa.

Yhteenveto

Minimalistisen lähestymistavan mukaan politiikkainstrumentteja voi tarkastella joko kannustavina tai rajoittavina (Vedung, 1998). Vaikka sääntelyä voi lähtökohtaisesti voida pitää rajoittavana instrumenttina, niin van der Dolen (1998) mukaan myös se voi olla joko stimuloivaa tai repressiivistä, stimuloivalla sääntelyllä tarkoitetaan neuvottelujen kautta tapahtuvaa sitouttamista. Korkeakouluihin hakeviin ja siellä opiskeleviin kohdistettu ohjaus näin luokitellen on ollut lähinnä rajoittavaa. Näin siitä huolimatta, että niin lukiolaisten kuin korkeakoulujen opiskelijajärjestöt yleensä ovat edustettuina heitä koskevassa päätöksenteon valmistelussa. Yksittäisten opiskelijoiden kannalta ei kuitenkaan ole kyse neuvottelun kautta tapahtuneesta sitouttamisesta, vaan sääntely on ylhäältä päin tulevaa. Bemelmans-Videcin (1998) mukaan yksi politiikkainstrumentin piirre on sen intensiteetin vaihtelu. Tällöin kyse on lähinnä siitä, kuinka voimakkaana sääntelyä yksilöiden kannalta kussakin tilanteessa voida pitää. Toisaalta säännökset voivat olla yksilön kannalta myös mahdollistavia. Eräissä tilanteissa nämä yksilön kannalta mahdollistavat säännökset ovat korkeakoulun kannalta rajoittavia tai velvoittavia, mutta ei välttämättä. Valintanäkökulmassa politiikkainstrumentteja tarkastellaan sen mukaan kuinka paljon valtio kohdistaa pakkoa toimintansa kohteeseen. Toisena äärimmäisyytenä on se, ettei valtio mitenkään puutu yksilön toimintaan (markkinat), ja tälle vastakkaisena ääripäänä sääntely, joko rajoittaminen tai pakottaminen. Näiden välissä on strukturoitu mahdollisuus (optio), jossa yksilöt voivat vapaasti päättää käyttää tai olla käyttämättä tarjottua mahdollisuutta, ja tästä astetta vahvempana keinona yksipuolinen optio, jossa yksilöitä ohjataan kannusteen tai uhan kautta haluttuun päämäärään.

(Vedung 1998, 22 – 23.) Tällainen strukturoitu mahdollisuus on esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittaneiden ohjaaminen maisteriohjelmiin. Silloinkin kun yksilöihin kohdistuneet säännökset ovat olleet rajoittavia kuten yhden paikan säännös tai opiskelun kestoa rajoittava säännös, niin useissa tapauksissa ne eivät ole olleet ehdottomia kieltoja, vaan rajoitteita jonkinlaisin poikkeuksin. Näkisin, että vahvimmin absoluuttinen säännös on niin sanottu ammattikorkeakoulujen pakkohakua. Siinäkin säännöksen ehdottomuus koskee vain työmarkkinatukea hakevia, ja toisaalta sitä on myös mahdollista kiertää. Kuten edellä todettiin, niin juuri tähän säädökseen liittyy mm. Lemairen (1998) esille nostamat seikat regulaation sosiaalisesta konsensuksesta tai sen puuttumisesta ja regulaation aiheuttamien kustannusten kohdentumisesta.

4.2 Korkeakouluihin kohdistuva säädösohjaus

Ammatillista väylää hakeutuvien asema

Kehittämissuunnitelmaan 1995 - 2000 kirjattu tavoite turvata ylioppilastutkintoa suorittamattomien eteneminen ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opintoihin on muodollisesti täytetty. Myös kolmivuotinen ammatillinen tutkinto antaa yleisen kelpoisuuden korkeakouluopintoihin. Käytännössä yliopistojen uusista opiskelijoista kuitenkin vain alle kaksi prosenttia on pelkän toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita. Tässä tutkimuksessa ei selvitetty onko pelkällä ammatillisella koulutuksella hakevien suhteellinen osuus suurempi kuin mitä on heidän osuutensa yliopistoihin hyväksytyistä. Ei siis voida sanoa aiheuttaako yliopistojen valintakriteerit suoraan sen, että ammatillisen väylän kautta ei tulla yliopistoihin vai kokevatko ammatillisen tutkinnon suorittaneet yliopistoihin hakeutumisen vieraaksi. Segregaatio on joka tapauksessa ilmeinen. Tämän tyyppisten tavoitteiden tehokas saavuttaminen vaatisi sääntelytoimenpiteitä, käytännössä kiintiöiden käyttämistä. Niiden legitimitetti taas voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Lakiin kirjattu yliopistojen oikeus päättää opiskelijavalinnoistaan antaa yliopistoille laajan suvereniteetin. Sisäinen autonomia taas, kuten aiemminkin on jo todettu, perustuu Clarkin (1983) mainitsemiin hyvin yleisesti tunnustettuihin yliopistoja koskeviin perusarvoihin. Valtiolla on näyttänyt riittävän periaatteellisen mahdollisuuden takaaminen ammatillisen tutkinnon suorittaneille. Ei ole pidetty tarpeellisenä pyrkiä edistämään ammatillista väylää tulevien osuuden nostamista edes van der Dolen (1998) stimuloivaksi instrumentiksi luonnehtimin keinoin.

Tutkintotodistuksen käytön edistäminen

Ylioppilastutkintotodistuksen merkityksen lisääminen korkeakouluvalinnoissa on asetettu tavoitteiksi useissa kehittämissuunnitelmissa. Ylioppilastutkintoa myös uudistettiin vuonna 2005,

jolloin käyttöön tuli uusi ainereali ja äidinkieltä lukuun ottamatta ylioppilaskirjoituksissa mikään aine ei ole pakollinen. Ylioppilastutkinnon voi nykyisin koota hyvin monista eri aineista. Tällöin ylioppilastutkinnon arvosanat voisivat periaatteessa toimia nykyistä laajemmin valintakriteerinä. Kuten nopeuttamistyöryhmän muistiossa todetaan, niin ainerealin kehittäminen ei ole innostanut laajamittaisesti yliopistoja hyödyntämään ylioppilastutkintoa opiskelijavalinnoissa. Työryhmä ehdottaakin muistiossaan, että "ylioppilastutkintoa kehitetään edelleen sisällöllisesti siten, että se palvelee paremmin korkeakoulujen opiskelijavalintoja. Ylioppilastutkinnon ja ammatillisen perustutkinnon painoarvoa opiskelijavalinnoissa lisätään merkittävästi. Korkeakoulut lisäävät suoria todistusvalintoja. Korkeakoulut ilmoittavat etukäteen, millaisilla ylioppilastutkinnon tai ammatillisen perustutkinnon arvosanoilla ja eri aineista saaduilla pistemäärillä hakija tulee valituksi opiskelijaksi suoraan, ilman pääsykokeisiin osallistumista." (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 33 – 34.)

Ylioppilastutkintojen painoarvon lisääminen on kirjattu mm. tämän vuoden valtion talousarvioon. Korkeakoulut kuitenkin näyttävät olevan edelleen haluttomia luopumaan valintakokeista. Helsingin Sanomien uutisen mukaan kevään 2011 valinnoissa ei ole siirrytty merkittävästi todistusvalintojen suuntaan, vaikka yliopistojen edustajat suhtautuvat ilmeisesti hieman aiempaa myönteisemmin todistusvalintojen lisäämiseen (Helsingin Sanomat, 16.1.2011). Melko usein kuultu pääsykokeita puolustava argumentti yliopistojen taholta on se, että, pääsykokeet mittaavat hakijan motivaatiota kyseisiin opintoihin. Selkeätä tutkimuksellista näyttöä tästä ei ole. Eräillä suosituilla aloilla, kuten lääketieteessä ja oikeustieteessä, pelkkä todistusvalinta saattaisi olla riittämätön erottelemaan hakijoita, koska suuri osa hakijoista hakee huipputodistuksilla. Toisaalta juuri nämä alat on tyyppiesimerkkejä siitä, että sinne on muita aloja vaikeampi päästä suoraan ylioppilaskirjoitusten jälkeen. Pääsykokeisiin perustuva järjestelmä edesauttaa niitä, joilla on pitempi valmistautumisaika kokeisiin. Lääketieteessä noin neljännes ja oikeustieteessä noin viidennes opiskelijoista oli hakenut vähintään kolme kertaa ennen sisään pääsyä (Saarenmaa, Saari & Virtanen 2010). Koska kilpailu varsinkin suosikkialojen opiskelupaikoista on erittäin kovaa, ja valinnat perustuvat suurelta osin pääsykokeisiin, niin tämä on luonut markkinat preppauskurssien järjestäjille. Suosikkikohteiden kohdalla ilmiö ei ole mitenkään uusi, niitä on järjestetty vuosikymmeniä, mutta näyttää siltä, että ne levittäytyvät yhä laajemmalle. Suomalaista opiskelijalle maksutonta korkeakoulujärjestelmää puolustetaan voimakkaasti juuri tasa-arvonäkökulmaan vedoten. Melko yleisesti on pidetty tärkeänä, että kaikilla on periaatteessa yhtäläiset mahdollisuudet yrittää hakeutua haluamaansa opiskelupaikkaan. Jos ja kun tiettyihin opiskelupaikkoihin on käytännössä erittäin vaikea päästä ilman preppauskurssia, niin mahdollisuuksien tasa-arvo on kyseenalainen. Mahdollisine

sivukuluineen (matkat, majoitukset ym.) kurssista tulee helposti useiden tuhansien eurojen hintainen.

Kuten aiemmin jo todettiin, niin korkeakouluille on taattu laissa oikeus valita opiskelijat ja päättää opiskelijavalinnan perusteista. Korkeakoulujen autonomia taustalla ovat Clarkin (1983) esittämät niille yleisesti tunnustetut perusarvot, oikeudenmukaisuus, pätevyys ja vapaus. Opiskelijat valitaan oikeudenmukaisin kriteerein ja hakijoiden pätevyys ratkaisee. Vapaus puolestaan koskee niin tutkimuksen, opetuksen kuin oppimisenkin vapautta, vapauden voi nähdä olevan oppineisuuden kehittymisen edellytys. Todistusvalintojen lisääminen sinällään voisi olla tehokaskin keino korkeakouluopintoihin siirtymisen nopeuttamisessa, mutta autonomian nimissä korkeakouluja ei ole millään tavoin velvoitettu niin tekemään. Yliopistot vastaavat itsenäisesti opiskelijavalinnoistaan ja yliopistojen sisällä taas akateemisella professiolla on ilmeisen suuri vaikutusvalta opiskelijavalinnoissa. Kunkin tieteenalan ja oppiaineen edustajat haluavat arvioida oman alansa lähtökohdista käsin hakijoiden pätevyyttä ja soveltuvuutta. Jos asiassa haluttaisiin edetä ministeriön tahtotilan suuntaan, niin sääntelyä instrumenttina käytettäessä kyseeseen voisi tulla, ainakin alkuvaiheessa, van der Dolen (1998) termein stimuloiva sääntely eli neuvottelujen kautta sitouttaminen. Lisäksi sopimukseen kirjaamista voisi täydentää jonkin laisella taloudellisella kannusteella, ja jos tahtotilaa ei muutoin saavuteta, niin jopa vahvemmillä sääntelytoimilla. Vedungin (1998) mukaan politiikkainstrumentteja käytetään usein yhdessä, ja myös siten, että edetään lievemmistä instrumenteista vahvempiin. Tässä tapauksessa pelkkä asian kirjaaminen kehittämisohjelmiin, mikä jo semmoisenaan on informaatio-ohjausta, ei tunnu toimineen kovin tehokkaasti.

Yliopistojen yhteishakujärjestelmän kehittäminen

Yliopistojen yhteishakujärjestelmän ja valintojen uudistamisesta on kirjauksia sekä 1990- ja 2000-luvun kehittämissuunnitelmissa että hallitusohjelmissa. Yhteinen yliopistojen yhteishakujärjestelmä otettiin käyttöön lukuvuonna 2009 - 2010. Yhteishakujärjestelmää valmisteltiin niin selvitysmiehen toimesta kuin erilaisissa työryhmissä ja siitä on kirjaukset myös ministeriön ja yliopistojen välisissä sopimuksissa. Yhteisen sitoutumisen yhteishakujärjestelmään voi sanoa tapahtuneen neuvottelujen tuloksena. Yliopistojen yhteishaun kehittäminen on ollut pitkä prosessi, jota ministeriö on vienyt eteenpäin yhdessä yliopistojen ja Opetushallituksen kanssa.

Yliopiston ja ammattikorkeakoulun suhteelliset osuudet hakijoista ovat pysyneet suunnilleen samansuuruisina 2000-luvun, samoin opiskelupaikan vastaanottaneiden osuudet hakeneista.

Valtaosa hakijoista hakee vain joko yliopistoihin tai ammattikorkeakouluihin. Molemmille sektoreille hyväksytyjä on 14 prosenttia ja näistä 85 prosenttia valitsee yliopiston. Nopeuttamistyöryhmän ehdotuksen mukaan valintojen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hakujen yhdistämisellä voitaisiinkin edelleen selkeyttää hakemista ja vapauttaa paikkoja entistä nopeammin muille hakijoille. Työryhmä ehdottakin, että jatkossa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtavaan koulutukseen haetaan erillisiä valintoja lukuun ottamatta kaikkien korkeakoulujen yhteisessä valtakunnallisessa yhteishaussa ja että sähköiset hakujärjestelmät yhdistetään. Samalla myös yliopistojen osalta yhteishaussa otetaan käyttöön hakutoivejärjestelmä, jossa hakija laittaa hakemansa koulutukset mieluisuusjärjestykseen hakuvaiheessa. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 35.) Tässä asiassa on ministeriön johdolla lähdetty jo liikkeelle. Uutta yhteishakujärjestelmää suunnitellaan yhdessä ministeriön, Opetushallituksen ja korkeakoulujen kesken ja sen olisi tarkoitus olla käytössä jo vuonna 2013. Hanke tulee vaatimaan myös säädösmuutoksia.

Hakukohteiden vähentäminen

Nopeuttamistyöryhmän muistiossa todetaan, että korkeakoulutuksen tarjonta näyttäytyy hakijalle laajana ja sirpaleisena. Vuonna 2009 yliopistoissa oli noin 600 erilaista koulutusta (hakukohdetta) ja ammattikorkeakouluissa vastaavasti noin 400 koulutusta. Samansisältöisiä koulutuksia on eri korkeakouluissa nimetty erilaisiksi, niinpä erityisesti nuoren hakijan ei välttämättä ole helppo hahmottaa koulutustarjontaa. Hakemisen kynnystä voisi madaltaa ja uudelleenhakeutumista vähentää, mikäli opiskelijat valittaisiin tiedekuntiin, koulutusaloille tai muihin nykyistä laajempiin kokonaisuuksiin, joissa olisi mahdollista päättää suuntautumisesta opintojen kuluessa. Hakukohteiden määrän vähentäminen pitää olla kuitenkin tutkintojen sisältöjen tarkastelusta lähtevä muutos, ei vain teknisluonteinen muutos. Edelliseen pohjaten työryhmä ehdottikin, että korkeakoulujen valintaprosesseja kehitetään siten, että hakeutuminen tapahtuu nykyistä laajempiin kokonaisuuksiin, ei suoraan oppiaineeseen. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 36 – 37.) Oppiainekokonaisuuksia koskevissa asioissa ja sen myötä hakukohteiden määrässä voidaan ajatella oltavan alueella, jossa parasta asiantuntemusta edustaa akateeminen professio. Yliopistolain mukaan yliopistot päättävät niin opiskelijavalinnasta kuin opetuksen sisällöstäkin. Toisaalta kokonaisuuden kannalta nykyistä tilannetta ei voi pitää optimaalisena. Vaikka ylhäältä päin vaikeaa säännellä tarkkaan sitä, millaisia rakenteita kullakin koulutusalaalla ja oppiaineessa tarkkaan ottaen pitäisi olla, niin vähintäänkin sopimusten kautta jonkin laista rakenteellista ohjausta voisi tehdä. Sisällöltään laajemmat ja samalla kuitenkin riittävän spesifiset hakukohteet voisivat edesauttaa oikean opiskelupaikan nopeampaa löytymistä.

Uusien ylioppilaiden lisäpisteet

Vuosituhanen alussa uusien ylioppilaiden suosiminen valinnoissa nähtiin olevan keino nopeuttaa toiselta asteelta korkeakouluopintoihin siirtymistä. Kirjaus uusien ylioppilaiden kiintiöstä löytyy sekä Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmasta että vuosien 2003 - 2008 kehittämissuunnitelmasta, jossa on asetettu tarkka prosenttiosuuskin, 55 prosenttia. Vaikka ymmärrettävästi tällaisesta asiasta ei tehty erillisiä säädöksiä, niin tavoite kirjattiin kuitenkin ministeriön ja yliopistojen välisiin tulossopimuksiin. Yliopistokentällä asiaa ei ilmeisesti erityisemmin vastustettu, kysehän ei ollut ehdottomasta velvoitteesta, vaikka asia ministeriön ja yliopistojen sopimukseen kirjattiinkin. Yliopistoissa sitä kokeiltiin vaihtelevasti. Kuten jo aiemmin on tullut todettua, niin uusien ylioppilaiden suosimisesta jouduttiin luopumaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen perustuslain yhdenvertaisuuspykälään perustuvan kannanoton perusteella. Bemelmans-Videcin (1998) mukaan jokaisella instrumentilla on vaikutuksia, niin vaikuttavuuden, tehokkuuden, laillisuuden kuin demokratiankin näkökulmasta. Tämän instrumentti olisi todennäköisesti ollut suhteellisen tehokas ja vaikuttava, mutta ongelmaksi nousi laillisuusnäkökulma.

Kaksiportainen tutkintojärjestelmä

Edellä käsiteltiin kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään siirtymistä opiskelijoiden näkökulmasta. Vuonna 2005 voimaan tullut laki kosketti tietysti myös yliopistoja. Vaikka yliopistoilla on Clarkin (1983) mainitsemiin perusarvoihin pohjaten laaja sisäinen autonomia, niin tämän tason rakenteellisiin muutoksiin se ei kuitenkaan ulotu, niissä valtio käyttää suvereenia valtaa. Yksityiskohtaisempaa säädösohjausta siirtymisestä kaksiportaiseen tutkintojärjestelmään ei kuitenkaan tehty. Yliopistot itse saivat laatia säännöt vanhojen suoritusten yhteen sopivuudesta ja hyväksi lukemisesta uuteen järjestelmän siirryttäessä. Kuten aiemmin todettiin, niin siirtyminen tuskin tapahtui yksilöiden kannalta täysin tasapuolisin ehdoin. Kyse ei tietenkään ole mistään tahallisuudesta eriarvoisesta kohtelusta, mutta yliopistojen vapaus luoda sääntönsä pakostakin tuotti toisistaan poikkeavia käytänteitä yliopistojen ja koulutusalojen välille. Joka tapauksessa itse kaksiportaisen tutkintojärjestelmän käyttöön otto oli ilmeisesti hyvä asia niin yksilöiden, yliopistojen kuin yhteiskunnankin kannalta.

Opintojen mitoittaminen ja osaamisen hyväksi lukeminen

Yliopistoissa suoritettavien tutkintojen kohtuulliseksi mitoittamista ja aikaisempien opintojen ja muun osaamisen tunnustamista on käsitelty lukuisissa virallisissa dokumenteissa. Opintojen

tehostamisenäkökulmasta asetettuja tavoitteita löytyy niin hallitusohjelmista, kehittämissuunnitelmista kuin työryhmämuistioistakin. Asiaa koskevat konkreettiset säädökset sen sijaan ovat yleisellä tasolla. Ylipäätään korkeakouluja velvoittavia opetuksen järjestämistä tai muutoin opintoprosessia koskevia säädöksiä ei juuri ole. Korkeakoulut ovat kuitenkin keskeisessä asemassa siinä, miten opiskelija voi opintojaan suorittaa. Näin ollen voi ajatella, että se kuinka moni opiskelija saa tutkinnon lopulta suoritetuksi ja missä ajassa, riippuu paitsi opiskelijasta itsestään, niin aivan keskeisesti myös korkeakoulusta. Siitä miten tehokkaasti ja joustavasti opetus siellä järjestetään. Kuten luvussa kolme todettiin, niin säädökset ovat yleisluonteisia. Säädöksistä löytyy velvoite järjestää opinnot siten, että opiskelija voi suorittaa opinnot tavoiteajassa. Muutoin säädöksissä todetaan vain, että opiskelijalla on oikeus suorittaa alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavat opinnot yliopiston tutkintosäännössä ja opetussuunnitelmassa määräämällä tavalla. Hyväksi lukemisesta puolestaan löytyy säädös, jonka mukaan opiskelijalla voi saada yliopiston päätöksellä hyväksi luetuksi muualla suorittamiaan opintoja tai muutoin osoitetulla osaamisella.

Nopeuttamistyöryhmän muistiossa asiaan otettiin kantaa seuraavasti: "Oppilaitokset parantavat aiemmin hankitun osaamisen tunnustamiskäytäntöjä. Myös korkeakoulututkintoihin sisällytetään mahdollisuuksia osaamisen osoittamiseen näytoin. Tämä edellyttää, että tutkinnot ja niiden osat kuvataan osaamisperusteisesti." Ranskassa on säädöksillä määritelty oikeus hakea tutkinnon tai sen osan hyväksi lukemista. Aiemmin hankitun osaamisen tunnustamiselle on luotu selkeät käytännöt. Ranskan mallissa hakija jättää hakemuksen oppilaitokseen, jossa hakemusta tarkastelee vähintään kolmesta opetuksen ja tutkimuksen edustajasta koostuva jury. Jury käsittelee hakemuksen ja haastattelee hakijaa, ja jos jury myöntää hyväksi luvun vain osaan opinnoista, se on velvollinen osoittamaan hakijalle henkilökohtaisen opiskelupolun, jolla tutkinto voidaan suorittaa valmiiksi. Periaatteessa Ranskassa on mahdollista suorittaa kokonainen tutkinto ilman formaalia täydentävää koulutusta. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 43.) Suomessa tällaisia säädöksiin perustuvia tai muutoin yleisesti vakiintuneita käytänteitä ei ole. Päätöksenteko hyväksi lukemisesta perustuu kunkin yliopiston, sen tiedekunnan ja laitoksen käytänteisiin. Niin meillä kuin Ranskassakin akateeminen professio on avain asemassa, siinä kuinka ulkopuolelta hankittua osaamista katsotaan voitavan hyväksi lukea sen alan ja oppiaineen opinnoissa. Meidän järjestelmässä puuttuu säädökset ja yleiset vakiintuneet käytänteet.

Tiivistetysti voisi todeta, että vaikka tutkintojen oikeaan mitoittamiseen ja esimerkiksi hyväksi lukemiskäytäntöihin on hyvin monissa yhteyksissä kiinnitetty huomiota, ei niiden toimeen

panemiseksi ole käytetty yliopistoihin päin säännöksiin perustuvaa ohjausvaltaa. Yliopistot ja oppiaineet niiden sisällä ovat voineet autonomiansa puitteissa tehdä hyvin itsenäisiä ratkaisuja. Kuten Clark (1983) on todennut, akateemisen profession ohjaus on vähemmän ilmeistä kuin byrokraattinen ja poliittinen, mutta se on aina toimivaa ja usein tehokasta. Mielestäni aivan itsestään selvää ei ole, edistääkö yliopistojen laaja autonomia joka tilanteessa koko järjestelmän tehokkuutta. Jos opiskelijoihin ollaan valmiita kohdistamaan entistä vahvempia velvoitteita tai negatiivisia kannusteita opistojen määräajassa suorittamiseksi, niin tällöin pitäisi pystyä vaikuttamaan myös korkeakouluihin, että esimerkiksi tutkintoihin vaadittavat opinnot on mitoitettu mahdollisimman oikein ja opiskelijoiden näkökulmasta myös mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Yhteenveto

Siinä kun yksilöihin kohdistuvaa sääntelyä, esimerkiksi yhden paikan säännöksen tai opiskeluoikeuden keston rajaamisen suhteen voi pitää rajoittavina, vaikkakin ei erityisen ehdottomina, niin korkeakouluihin päin kohdistettu sääntely on suurelta ollut sopimiseen perustuvaa, van der Dolen (1998) käyttämin käsittein stimuloivaa sääntelyä. Bemelmans -Videcin (1998) mukaan yksi politiikkainstrumentin piirre on sen intensiteetin vaihtelu. Korkeakouluihin kohdistuva sääntelyä, koskien niiden oikeutta valita opiskelijansa ja järjestää valinnat sekä vastata opetuksen sisällöstä ja järjestämisestä, en pidä erityisen voimakkaana. Esimerkiksi tutkintojen mitoitukseen ja hyväksi lukemiskäytänteiden yhdenmukaistamiseen ei ole luotu sääntelyä. Mielestäni korkeakoulujen vapautta on näiltä osin kunnioitettu varsin pitkälle. Varmaankin näkökulmasta riippuen myös toisenlaisille mielipiteille on perusteensa. Van der Dolen (1998) mukaan stimuloivat instrumentit saavat helpommin kohteensa hyväksynnän, mutta vastaavasti ne yksinään saattavat hyväksynnästä huolimatta olla riittämättömiä. Korkeakouluihin kohdistunut sääntely nimenomaan koulutuksen tehostamisen suhteen ei tulosten valossa ole ollut kovinkaan tehokasta. Bemelmans-Videcin (1998) mukaan kulttuurinen näkökulma korostaa kansakuntien historian merkitystä politiikkainstrumenttien käyttöön suhtautumisessa. Hänen mukaansa mannereurooppalaiseen perinteeseen, erotuksena anglosaksisesta ja japanilaisesta, liittyy paternalismi. On aivan ilmeistä, että paternalismi leimaa myös suomalaista valtio-korkeakoulusuhdetta. Tämä ei kuitenkaan mielestäni meillä ole tarkoittanut vahvaa puuttumista korkeakoulujen autonomiaan valintojen ja opintojen järjestämisen suhteen. Eräin osin ministeriö on kyennyt myös vaikuttamaan korkeakoulujen sisäisiin prosesseihin. Vaikka vuoden 2005 lakiin käydystä keskustelusta huolimatta ei kirjattu mainintaa henkilökohtaisten opintosuunnitelmien tekemisestä, vaan se jäi ainoastaan yliopistojen ja ministeriön sopimusten varaan, niin on tämä

käytäntö muodostunut varsin kattavaksi. Näin se on osaltaan tehostanut opintojen ohjausta, ja luultavasti samalla myös osaltaan tehostanut opintojen etenemistä.

4.3 Yksilöihin kohdistuva taloudellinen ohjaus

Opiskelijoihin kohdistuvat taloudelliset instrumentit voi pelkistää kahteen asiaan, maksuttomaan koulutukseen ja toisaalta opintotukeen, joka puolestaan jakautuu opintorahaan, asumislisään sekä opintolainan lainatakuuseen sekä verovähennysoikeuteen. Maksuton koulutus on luonteeltaan ei-rahallinen ja opintotuki puolestaan rahallinen. Vedungin (1998) mukaan ei-rahallinen instrumentti on käyttäjän kannalta rajoittavampi, koska sen saa vain mikäli käyttää kyseisistä julkisesti tuettua palvelua. Maksuttomasta korkeakoulutuksesta pääsee osalliseksi edellyttäen, että on saanut opiskelupaikan. Tässä tapauksessa ei-rahallisen ja rahallisen rajoittavuuskysymys ei ole aivan itsestään selvä, opintotuen saanninkin edellytys on opinto-oikeus korkeakoulussa. Opintotuessa lähtökohtana on yksilön kouluttautumisen tukeminen. Opintorahaa ja asumistukea maksetaan sillä perusteella, että on opiskelupaikka ja ei ole muita tuloja tai muut tulot eivät riitä opiskelunaikaiseen toimeentuloon. Opintorahan ja asumistuen määrä alenee sitä mukaa mitä enemmän muita tuloja on, ja poistuu tietyn tulotason jälkeen kokonaan. Opintolainaan puolestaan sisältyy valtion takaus ja tavoiteajassa valmistuneiden lainan verovähennysoikeus. Tämän lisäksi korkeakouluopiskelijoilla on mm. subventoitu opiskelijaruokailu ja matkat. Vaikka opintotuki onkin elämiseen tarkoitettua, niin opintotukien erimuodoissaan voi sanoa olevan myös rahan perustuvia positiivisia kannustimia, joilla pyritään edistämään korkeakouluopiskelua. Edellä mainitut ovat tyypillisiä alan kirjallisuudesta löytyviä positiivisia taloudellisia instrumentteja, joita esimerkiksi Vedung (1998) on käsitellyt.

Suomi kuuluu niihin harvoihin eurooppalaisiin maihin, jossa tutkintoon johtava koulutus on maksutonta. Tämä koskee oman maan ja muiden ETA-maiden kansalaisia. Korkeakoulutuksen tasa-arvoisesta saatavuudesta ja konkreettisesti myös koulutuksen maksuttomuudesta löytyy maininta lähes kaikista 1990- ja 2000 luvun hallitusohjelmista ja kehittämissuunnitelmista. Maksuttomuudesta on säädökset sekä yliopisto- että ammattikorkeakoululaissa. Se, että valtio subventoi voimakkaasti korkeakoulutusta, ei ole ainutlaatuista Suomen kaltaisissa maissa, vaan se on paremminkin sääntö. Useimmissa maissa on kuitenkin käytössä vaihtelevan tasoiset lukukausimaksut. Teoria antaa valtion subventoimalle koulutukselle lukuisia perusteita, kuten valtion tukeman koulutuksen argumentointia käsitelleessä luvussa todettiin. Koulutus tuo hyötyjä paitsi yksilölle itselleen, niin myös koko yhteiskunnalle. Koulutus on luonteeltaan sijoitus, johon

normaaliin investoinnin säännöt eivät päde. Vähävaraisemmista perheistä tulevilla on huonommat edellytykset henkilökohtaisista ominaisuuksista riippumatta hakeutua maksulliseen koulutukseen kuin varakkaimmista perheistä tulevilla. (Appleton 1997, 5.) Korkeakoulutus nähdään keskeisenä menestystekijänä koko kansakunnan kannalta. Tällöin on tärkeää, että kansakunta saa mahdollisimman hyvin hyödynnettyä lahjakkuuspotentiaalinsa yksilöiden taustan estämättä tätä. Kivistön ja Höltän (2009) mukaan Pohjoismaissa on ajateltu korkeakoulutuksen maksuttomuuden tasa-arvon ohella edistävän lahjakkuuspotentiaalın tehokasta hyödyntämistä.

Maksuttoman korkeakoulutuksen oikeudenmukaisuudesta

Maksullisuuden ja maksuttomuuden oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida eri näkökulmista. Mahdollisuuksien tasa-arvo tarkoittaa, että kaikilla on taustastaan riippumatta yhtäläiset mahdollisuudet päästä korkeakoulutuksesta osalliseksi. Toisaalta oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida myös sen mukaan, maksaako koulutuksesta hyötyvä saamansa hyödyn mukaisesti vai tapahtuuko tulonsiirtoa suuntaan tai toiseen. (Kivistö & Hölttä 2009.) Suomalainen maksuton korkeakoulujärjestelmä näyttäisi takaavan mahdollisuuksien tasa-arvon paremmin kuin monien muiden maiden järjestelmät. Higher Education Strategy Associates (HESA) julkaisi lokakuussa 2010 selvityksen, jossa vertailtiin 15 OECD maata korkeakoulutuksen tavoitettavuus (accessibility) ja edullisuuden (affordability) perusteella. Sekä tavoitettavuutta että edullisuutta mitattiin useammalla indikaattorilla. Ensiksi mainitussa (accessibility) käytettyjä indikaattoreita ovat mm. korkeakoulutukseen osallistumisaste ja isän sosioekonomisen aseman vaikutus korkeakoulutukseen osallistumiseen. Jälkimmäisessä (affordability) käytettyjä indikaattoreita ovat mm. koulutuksen kustannukset (lukukausimaksut, kirjat jne.) ja erimuotoiset opintotuet (opintoraha, verovähennykset jne.). Suomi sijoittui HESA tekemässä selvityksessä edellä kuvatuilla indikaattoreilla (sekä accessibility että affordability) mitattuna ensimmäiseksi. (Usher & Medow 2010.) Yhteiseurooppalaisten opiskelijatutkimusten mukaan Suomessa vanhempien koulutustausta tai ammattiasema eivät samassa määrin ennusta lasten korkeakoulutukseen hakeutumista kuin monissa muissa eurooppalaisissa maissa. Uusin Euroopan laajuinen opiskelijatutkimus kuitenkin osoittaa, että suomalaisen korkeakoulujärjestelmän verrattain suuresta tasa-arvoisuudesta huolimatta Suomessakin vanhempien tausta ja asema vaikuttaa lasten kouluttautumiseen. Uusimman opiskelijatutkimuksen mukaan yliopisto-opiskelijoiden vanhemmilla on ammattikorkeakouluopiskelijoiden vanhempia useammin yliopistokoulutus. Yliopisto-opiskelijoiden vanhemmat toimivat ammattikorkeakouluopiskelijoiden vanhempia useammin johtaja- ja asiantuntijatehtävissä. Lääketieteellisiä aloja ja oikeustiedettä opiskelevat määrittelevät muita useammin vanhempiensa edustavan korkeaa yhteiskunnallista ja sosiaalista asemaa. (Saarenmaa

ym. 2010.) Useissa tutkimuksissa on todettu, että suomalaisessakin järjestelmässä koulutus periytyy ja erityisesti ns. statusaloilla, joita edellä mainitut alat edustavat. Helsingin yliopiston entinen rehtori ja kansleri Kari Raivion mukaan akateemisen perheen nuorella on edelleen seitsemän kertaa suurempi todennäköisyys suorittaa yliopistotutkinto kuin ei-akateemisen perheen lapsella. Raivio käyttää tätä argumenttia maksutonta korkeakoulutusta vastaan. (HS 23.4.2010.)

Kouckýn ym. (2009) mukaan koulutuksen tasa- ja epätasa-arvokysymyksistä on tehty paljon sosiologista tutkimusta 1960 - 1970-luvuilta alkaen. Kuten aiemmin jo todettiin, niin koulutuksen epätasa-arvoisen jakautumisen taustalla on niin kulttuurisia, sosiaalisia kuin taloudellisiakin syitä. Jako-oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ylempien sosiaaliluokkien ja tuloryhmien yliedustuksen korkeakouluissa voi nähdä ongelmaksi Ne väestöryhmät, jotka käyttävät vähemmän korkeakoulutusta, itse asiassa rahoittavat paremmin toimeen tulevien väestöryhmien korkeakoulutusta. Näin asian voi nähdä yksinkertaistaen ilmaistuna. Toisaalta progressiivinen verotus, ja suhteellinenkin verotus, kerää suurituloisilta suuremman euromäärän yhteiseen kanssaan kuin pienituloisemmilta. Myös korkeakoulutus kustannetaan näistä yhteisistä verorahoista, Nettohyötyjen laskeminen niin yksilöiden kuin sosiaaliryhmienkin osalta on vaikeaa. Viime kädessä kyse on kuitenkin siitä pitäisikö niiden yksilöiden, jotka korkeakoulutuksesta hyötyvät, jotain myös maksaa saamastaan hyödystä. Vaikka korkeakoulutus tuottaa sosiaalisia hyötyjä, niin maksuton koulutus ilman muuta tuottaa myös yksilöllisistä hyötyä, korkeampaa palkkaa, turvatumia työsuhteita jne. Tasa-arvonäkökulmasta löytyy perusteita sekä opiskelijamaksuille että myös voimakkaasti subventoidulle, jopa maksuttomalle, korkeakoulutukselle.

Opiskelijamaksut tehokkuusnäkökulmasta

Tehokkuutta koskien opiskelijamaksuja on käsitelty useammastakin näkökulmasta. Yhtäältä opiskelijamaksun voi nähdä vaikuttavan tehokkuuteen kysyntäpuolen kautta siten, että maksaja vaatii sijoitetulle pääomalleen vastinetta, hyvää ja tehokasta koulutusta, ja toisaalta maksut tuovat vastuuta myös omiin valintoihin, pyritään ehkä harkitsemaan tarkemmin koulutusvalintoja ja opiskelemaan nopeammin ja tehokkaammin. Tarjontapuolella vaikutus tulee sitä kautta, että korkeakoulut tulevat enemmässä määrin kilpailun kohteeksi, näin ne ovat pakotettuja satsaamaan entistä enemmän laatuun ja työelämärelevanssiin. Näitä opiskelijamaksuja puoltavia tehokkuusargumentteja ovat esittäneet mm. Kivistö ja Hölttä (2009), vaikka he ovat myös todenneet, että lukukausimarkkinoiden ja opiskelijamääräperusteisen välillä ei välttämättä ole korkeakoulujen kannustamisen näkökulmasta eroa. Näkisin, että lukukausimaksut voisivat tuoda edellä kuvatun laista tehokkuutta korkeakoulutukseen. Vaikka nykyistenkin korkeakoulujen

rahoitusjärjestelmien voi sanoa tuovan kilpailua korkeakoulujen kesken, niin opiskelijarahoitus toisi nykyistä selkeämmin markkinaohjausta korkeakoulukoulutukseen. Markkinaohjaushan nähdään yhtenä Clarkin (1983) esittämistä korkeakouluja ohjaavista voimista valtion ohjauksen ja korkeakoulun itseohjaavuuden ohella. Markkinaohjaus saattaisi osaltaan edistää tervettä rakennemuutosta korkeakoulujen sisällä ja koko järjestelmän puitteissa. On myös niitä, joiden mielestä tällainen markkinaohjaavuus on uhka perinteiselle yliopistojärjestelmälle, esimerkiksi tutkimuksen ja opetuksen vapaudelle ja korkeimman sivistyksen siirtämiselle uusille sukupolville. Tällaisia näkemyksiä on esittänyt mm. Naidoo (2008) konsumerismin korkeakouluihin leviämistä käsitelleessä artikkelissaan.

Nopeuttamistyöryhmän muistion liiteosassa, varsinaisten työryhmäehdotusten ulkopuolella, on arvioitu nykyisen suomalaisen maksuttoman järjestelmän sekä eräiden yleisesti tunnettujen opiskelijarahoitukseen perustuvien järjestelmien etuja ja haittoja. Nykyisen maksuton opinto-oikeus riippumatta opiskelun kestosta ja suoritettavien tutkintojen määrästä -mallin kritiikkinä on esitetty mm. seuraavia seikkoja:

- Pelkkä opintojen maksuttomuus ei OECD:n mukaan riitä lisäämään koulutukseen osallistumista, eikä ainoastaan taloudelliset seikat selitä koulutukseen osallistumista.
- Maksuttomuus ei motivoi nopeaan valmistumiseen.
- Malli ei Suomessa toimi toivotulla tavalla. Opiskelun maksuttomuudesta ja kansainvälisesti vertaillen suuresta opintorahasta huolimatta suuri osa opiskelijoista käy töissä opintojensa ohessa. Opintojen rahoittamiseen tarkoitettua opintolainaa ei nosteta. Osa-aikaisia opiskelijoita on paljon. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 57.) Samassa muistiossa on käsitelty opintomaksujen mallia, jossa kaikilla opiskelijoilla olisi yhtenäinen lukukausittain maksettava opintomaksu. Tässä mallissa valtion takaaman opintolainan ylärajaa voitaisiin nostaa maksun verran. Opintomaksumallia on arvioitu mm seuraavasti:
- Motivoisi suorittamaan opinnot nopeasti, koska opiskelija joutuisi osallistumaan opintojensa kustannuksiin.
- Suomeen sovellettuna yhtenäinen maksujärjestelmä tuottaisi nykyisillä opiskelijamäärillä noin 200–250 milj. euroa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitukseen (tarkoittaisi noin 1000 euron lukuvuosimaksua). Lisärahoituksella voitaisiin parantaa korkeakoulujen opettaja/opiskelija-suhdelukua.
- Opiskelijat voisivat osallistua opintomaksuilla kerättävien tulojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon.

- Malli voisi lisätä työssäkäynnin tarvetta ja näin hidastaa opintoja. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 57.) Nopeuttamistyöryhmän muistiossa esiin tuodut seikat ovat valtaosin opiskelijamaksua puoltavia, mutta siinä on myös mainittu, että maksut voisivat entisestään lisätä työssäkäynnin tarvetta. Tällainen uhka mielestäni on hyvinkin todennäköinen. Jos opintomaksuihin mentäisiin, niin kohtuullinen opiskeluaikainen toimeentulo ilman tarvetta työssäkäyntiin pitäisi pystyä takaamaan kaikille taustasta riippumatta.

Opintotuki opiskelun mahdollistajana

Koska suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä ei ole käytössä opintomaksuja, voi opiskelijoihin kohdistuva taloudellinen ohjaus tapahtua vain opintukijärjestelmän kautta. Samalla opintotuki toimii opiskelijan opiskeluaikaisena toimeentulona. Suomessa kaikille kansalaisille pyritään turvaamaan elämiseen tarvittava minimitulo, opiskelijoilla tukimuotona on opintotuki. Opintoraha ja asumistuki ovat yksin asuvalle korkeakouluopiskelijalle yhteensä 500 euroa kuukaudessa. Tämän lisäksi opiskelija voi nostaa valtion takaamaa opintolainaa 300 euroa. Käytännössä tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että opiskelijan saama raha (pl. opintolaina) asumiseen ja muuhun elämiseen jää alle sen mitä muut vähimmäisetuudet takaavat. Opiskelijalta edellytetään lainan nostamista myös elämistä varten. Oma lukunsa ovat tilanteet, joissa opiskelija elämäntilanteensa muutoksen, esimerkiksi lapsen saamisen ja perheellistymisen myötä, siirtyykin toisten tukijärjestelmien piiriin. Opintotukijärjestelmässä on myös tiettyjä etuja muihin toimeentulon takaamiseksi tarkoitettuihin järjestelmiin. Opintotukijärjestelmä kohtelee ihmistä enemmän yksilönä kuin esimerkiksi työmarkkinatukijärjestelmä. Opintoraha ei ole riippuvainen samassa taloudessa asuvan puolison tuloista toisin kuin työmarkkinatuki. Samoin opiskelija voi opintotuen päälle saada tiettyyn rajaan asti myös muuta ansiotuloa. Joka tapauksessa opiskelijan asema tässä tukien viidakossa ei ole mitenkään yksinkertainen. Erilaisten tukimuotojen yhteensovittamisessa ei ymmärtääkseni ole onnistuttu kovin hyvin, ei myöskään opintotuen osalta, vaikka pyrkimystä on ollut ja tavoitteita on asetettu.

Opintotuki opiskelun tehostajana

Vedungin (1998) mukaan taloudelliset instrumentit voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Lähtökohtaisesti opintotuki kaikkineen on positiivinen instrumentti kannustaessaan valitsemaan opiskelun. Selkeä positiivinen kannuste-elementti opintojen tehostamiseksi on vuonna 2005 käyttöön tullut tavoiteajassa valmistumiseen sidottu opintolainan verovähennysoikeus. Verovähennysoikeus on ollut käytössä moniin muihin tukimuotoihin verrattuna vielä suhteellisen lyhyen ajan. Tilastojen valossa näyttää kuitenkin siltä, ettei uudistus välttämättä ole juurikaan

lisännyt opintolainan suosiota ja tätä kautta edistänyt kokoaikaista ja tehokkaampaa opiskelua. Opintolainaa ottavien osuus tutkinnon suorittaneissa on päinvastoin vuodesta 2006 vuoteen 2008 hieman jopa laskenut. Kansaneläkelaitoksen opintoetuustilaston mukaan vuonna 2006 ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 58,8 prosenttia ja yliopistojen ylemmän tutkinnon suorittaneista 62,7 prosenttia ei ollut nostanut opintolainaa. Vastaavasti vuonna 2008 ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 61,1 prosenttia ja yliopistojen ylemmän tutkinnon suorittaneista 63,6 ei ollut nostanut lainaa tutkintoonsa. Sen sijaan nostetun opintolainan määrä on kasvanut sekä ammattikorkeakoulututkinnon että ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla. Vuonna 2008 ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneissa opintolainamäärän mediaani oli 6097 ja keskiarvo 6683. Molemmilla tavoilla mitattuna nousua vuodesta 2006 oli noin 800 euroa. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneissa opintolainamäärän mediaani oli 6 120 ja keskiarvo 7 193. Molemmilla tavoilla mitattuna nousua vuodesta 2006 oli noin 600 euroa. (KELA 2010, 84.) Verovähennysoikeuden tarkoituksena on ollut kannustaa työssäkäynnin sijasta ottamaan opintolainaa ja keskittymään enemmän kokoaikaiseen opiskeluun ja valmistumaan näin nopeammin. Näyttää kuitenkin siltä, että opiskelijat karttavat edelleenkin syömisvelan ottamista.

Positiivisen kannusteen ohella opintotuessa on myös rajoitteiden kautta toimivia kannusteita. Tukikuukausien määrä on rajallinen ja opintoja on saatava aikaiseksi tietty määrä tukikuukautta kohden. Opintotukiaika korkeakoulututkinnon suorittamista varten määräytyy tutkinnon laajuuden perusteella siten, että yliopistoissa alemman ja ylemmän yhteenlaskettu tutkintokohtainen enimmäisaika on 55–64 kuukautta, perustellusta syystä se voi maksimissaan olla 70 kuukautta (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33, 17 - 18). 55 kuukautta tarkoittaa yhdeksän kuukautta lukuvuodessa opiskelemalla viiden ja puolen tuettuja opintoja. Toiseksi opintopisteitä pitää saada tietty määrä tukikuukautta kohden, uudessa laissa tämä minimipistemäärä tulee olemaan 5 opintopistettä. Opetusministeriön asettama työryhmä pohti ansiokkaasti vuonna 2009 useasta näkökulmasta opintotuen käyttöä kannusteena opintojen nopeuttamiseen. Osa työryhmän ehdotuksista tulikin mukaan hallituksen lakiesitykseen. Kannustejärjestelmien luominen opintotuen kautta on kuitenkin jossain määrin ongelmallista. Opintotuessa julkilausuttuna lähtökohtana on yksilön kouluttautumisen tukeminen. Toisaalta opintotuki on eräiden muiden tukimuotojen tavoin tuki, jolla pyritään takaamaan välttämätön toimeentulo. Kaikkien kansalaisten toimeentulo taataan lähtökohtaisesti joltain kautta, viimekädessä kunnallisella toimeentulotuella. Opintoraha ja asumislisä ovat yksin asuvalle korkeakouluopiskelijalle maksimissaan 500 euroa kuukaudessa. Käytännössä tämä jää alle sen minkä viimeiseksi minimi vaihtoehdoksi tarkoitettu toimeentulotuki asumislisän kanssa takaa. Jos opiskelijalla ei ole muita tuloja, niin opiskelija ei

välttämättä tule toimeen ilman opintolainan ottamista. Opintolainan nostamiseen opiskelijat näyttävät kuitenkin olevan jokseenkin haluttomia. Opiskelijatutkimuksen mukaan syy on periaatteellinen, ei haluta elää velkarahalla. Opiskelijatutkimuksen mukaan vain 28 prosenttia uskoi tulevansa toimeen 500 eurolla kuukaudessa. Toisaalta 42 prosenttia opiskelijoista koki opintojensa edenneen tavoitetta hitaammin. Selvästi merkittävin syy tavoitetta hitaampaan opintojen etenemiseen oli työssäkäynti, 52 prosenttia sanoi työssäkäynnin viivästymisen syyksi. (Saarenmaa ym. 2010, 35, 50 – 51.)

Riittämätön opintotuki vs. riittävä opintotuki ja opiskelijamaksut

Opintotukijärjestelmän tehtävänä on yhtäältä mahdollistaa kouluttautuminen kustantamalla opiskelun aikainen eläminen, mutta koska opintoraha ja asumislisä on mitoitettu käytännössä minimitulon takaavaksi tarkoitetun kunnallisen toimeentulotuen ja asumislisän alapuolelle, niin se ei sitä ilman lainan ottamista käytännössä tee. Opintotukijärjestelmään on tavallaan sisään rakennettu ajatus, että yksilö saa myös hyötyä koulutuksesta, jolloin tuen ei ilman lainaa tarvitse olla edes toimeentulotuen suuruinen. Toimeentulotuen kautta taatun minimitulon ja opintotuen (pl. opintolaina) välisen erotuksen voi nähdä olevan opiskelijalta vaadittava panostus hänen koulutuksensa aiheuttamiin kustannuksiin. Jos ja kun Suomen kaltaisissa maissa kaikille asukkaille halutaan taata tietty elämisen minimiedellytys, joka viime kädessä määrittyy toimeentulotukipäätösten kautta, niin ehkä tämä minimitulo pitäisi taata myös kokoaikaiselle opiskelijalle. Jos opintotuki ilman opintolainaa olisi edes minimitaso elämiskustannukset kattavaa, tämän voisi olettaa lisäävän kokoaikaista opiskelua ja näin nopeuttavan tutkinnon suorittamista. Radikaaleimmillaan voisi jopa ajatella, ettei olisi erillistä opintorahaa ja siihen liittyvää asumistukea, vaan tuki tulisi muiden olemassa olevien järjestelmien puitteissa. Näinhän itse asiassa on useissa tapauksissa jo nyt. Opiskelijastatukselta siirrytään esimerkiksi äitiyspäivärahan saajaksi, ja onpa osalla opiskelijoita mahdollisuus suorittaa korkeakoulututkintoaan ansiosidonnaisella päivärahallakin. Ehkä kokoaikaisella perusopiskelijalla, jolla ei ole muuta statusta, voisi olla työmarkkinatukeen rinnasteinen tuki, jonka ohella hän voisi tilanteesta riippuen saada esimerkiksi normaalia asumistukea. Tosin opiskelijoiden kannalta opintorahassa on työmarkkinatukeen verrattuna sellainen etu, että se on henkilökohtainen, ei puolison tuloista riippuvainen.

Toisaalta veronmaksajan näkökulmasta pelkkä lisäporkkanan jakaminen ei ehkä tunnu kaikkein tarkoituksenmukaisimmalta, eikä pelkkä lisäporkkana välttämättä ole paras tapa kannustaa nopeampaan opiskeluunkaan. Jos opintotukea jotenkin edellä kerrotun kaltaisesti nostettaisiin, niin olisi vastapainoksi syytä luoda jonkinlainen opiskelijamaksujärjestelmä. Kuten aiemmin on todettu,

opiskelijamaksut voisivat luoda kannustetta keskittyä tiiviimmin opiskeluun, ja näin saada nopeammin tutkinto aikaiseksi. Kokoaikainen opiskelu olisi taloudellisesti mahdollista, mikäli opintotuen tms. taso takaisi toimeentulon edellytykset. Toisaalta korkeakoulutus pitäisi nähdä paitsi sosiaalisia hyötyjä tuottavana investointina, niin myös merkittäviä yksilöllisiä hyötyjä tuottava sijoituksena. Tällöin sataprosenttisesti yhteiskunnan takaama yksilölle maksuton korkeakoulutus ei välttämättä ole perustelluin vaihtoehto, ei tasa-arvonkaan näkökulmasta. Haasteeksi lukukausimaksujen käyttöön ottamisessa tulee kuitenkin mahdollisuuksien tasa-arvon takaaminen. Jo nykyisinkin ylempien sosiaaliryhmien jälkeläiset ovat väestöosuuteensa nähden yliedustettuina korkeakouluissa. Miten taataan kaikkien korkeakoulutukseen hakeutumismahdollisuudet taloudellisista resursseista huolimatta. Lukukausimaksu ei saisi tasoltaan nousta rajoittavaksi tekijäksi hakeutua korkeakouluopintoihin. Toiseksi, sen ei pitäisi olla rasitteena siinä vaiheessa, kun henkilökohtainen tulotaso on elinkaarta ajatellen alhaisimmillaan eli opiskeluaikaan. Kolmanneksi koska koulutus investointina yksilönkin kannalta poikkeaa materiaalisesta sijoituksesta, niin sen pitäisi olla luonteeltaan sellainen, ettei se mahdollisen epäonnistumisen tilanteessakaan johtaisi elinikäiseen velkaorjuuteen. Näillä ehdoilla esillä olleista opiskelijamaksumalleista tulisi kyseeseen lähinnä jonkin tyyppinen tulosidonnainen laina. Jacobs ja van der Ploeg (2006) samoin kuin Hölttä ja Kivistö (2009) ovat artikkeleissaan pitäneet tulosidonnaista lainaa eräitä muita opiskelijarahoitusmalleja toimivimpana. Perusideana olisi, että lainaa voisi nostaa opiskeluaikana lukukausimaksun maksamista varten, mutta sitä joutuisi maksamaan takaisin vasta opiskelujen jälkeen. Tietoisuus jokaisen korkeakoulussa vietetyn lukukauden itselle aiheuttamista kustannuksista luultavasti motivoisi tehokkaampaan opiskeluun.

Tulosidonnaisen lainan käyttö edellyttäisi yksityiskohtien hiomista. Esimerkiksi se, millä tavoin tulosidonnaisuutta sovellettaisiin ja lankeaisiko opintolaina maksuun vain jos saa tutkinnon suoritettua. Näkisin, että tulosidonnaisuus tarvitaan, ainakin jonkinlaisena turvaverkkona, mikäli opiskelun jälkeiset tulot jäävät alhaisiksi. Yksilön saamaa hyötyä olisi myös perusteltua ulosmitata jotenkin siinä suhteessa kuin yhteiskunnan subventoima korkeakoulutus hyödyttää yksilöä. Yksi vaihtoehtoinen tapahan olisi periä lukukausimaksua aiheutettujen kustannusten perusteella, koska tutkinnot ovat erihintaisia. Pitäisin tämän kaltaisia ratkaisuja huonompina kuin jollain tavoin maksukykyyn perustuvia. Kuitenkin jonkinlaista alakohtaista porrastusta, samoin kuin yliopisto- ja ammattikorkeakoulutuksen eritasoista hinnoittelua, varmaan tarvittaisiin. Toiseksi pitäisikö laina periä takaisin vain, jos saa tutkinnon suoritettua. Yksilö voi hyötyä saamastaan koulutuksesta myös siinä tapauksessa, ettei suorita koko tutkintoa. Takaisin maksun sitominen tutkinnon suorittamiseen voisi myös johtaa niin sanottuun moral hazard käyttäytymiseen, keskeytettäisiin opinnot lainan

takaisin maksun välttämiseksi. Tosin esimerkiksi Jacobs ja van der Ploeg (2006) ovat pitäneet tätä riskiä pienenä. Edellä esittämäni perusteiden en pitäisi kuitenkaan oikeana ratkaisuna vapauttaa lainan takaisin maksusta vain sillä perusteella, ettei tutkintoa jostain syystä suoriteta.

Nykyisessä opintotukijärjestelmässä opiskelijalla on mahdollisuus ansaita tuloja tiettyyn rajaan saakka ja saada samalla portaittain alenevasti opintotukea. Näin voisi jossain muodossa olla jatkossakin. Koska opinnot olisivat maksullisia, voisi muita tuloja kokoaikaisen opiskelijan statuksellakin olla ilman opintorahan leikkautumista opiskelulukukautta kohden jokin määrä. Mutta koska tarkoitus olisi kannustaa kokoaikaiseen opiskeluun, niin opintotukeen oikeuttavan statuksen määrittävät tuloraja olisi syytä pitää riittävän alhaisena varsinaisia opiskelukuukausia koskien.

Yhteiskunnan näkökulmasta lukukausimaksun tasoa voitaisiin mitoittaa siten, että se kompensoisi opintorahaan ja asumistukeen tulevat korotukset. Järjestelmässä voisi myös olla joustoelementtejä, jotka mahdollistaisivat esimerkiksi osa-aikaisen opiskelun. Osa-aikaisiksi ilmoittautuvilta ei välttämättä perittäisi täyttä lukukausimaksua, vaan maksut perustuisivat jollakin tavalla suoritettavien opintojen määrään. Toisaalta opintomaksut voisivat olla myös porrastettuja esimerkiksi siten, että ne tutkinnon tavoiteajan jälkeen nousisivat progressiivisesti.

Jos Suomessakin otettaisiin askel opiskelijalle maksulliseen korkeakoulutukseen, niin mukaan tulisi myös aikaisempaa selkeämmin negatiivinen kannuste, negatiivinen kannuste nimenomaan opintojen venymistä ajatellen. Tosin nykyisen toimeentulotuen tason alapuolelle jäävän opintotuen (pl. laina) positiivinen kannustavuuden voi myös kyseenalaistaa. Opiskelijalle subventoidun, Suomen tapauksessa maksuttoman, koulutuksen tarjoaminen on positiivista kannustamista, kannuste valita koulutus vaihtoehdoksi. Esittämässäni vaihtoehdoisessa mallissa toimeentulo taattaisiin, mutta samalla opiskelu tunnustettaisiin yksilölle hyötyjä tuovaksi investoinniksi, josta joutuu maksamaan, ja sitä enemmän joutuu maksamaan mitä tehottomammin opiskelee. Kuten esimerkiksi Vedungn (1998) on todennut, niin negatiivisiakin taloudellista kannustetta pidetään periaatteessa vähemmän rajoittavana kuin sääntelyyn perustuvia instrumentteja. Jos ajatellaan, että opintojen kestoa rajaavaa säädöstä tulkitaan erittäin tiukasti, niin voi se yksilön kannalta olla jossain tilanteessa hyvinkin rankaiseva. Yksilö voi olla sijoittanut maksuttomassakin koulutuksessa huomattavan paljon inhimillisiä ponnistuksia tutkintonsa suorittamiseen, ja myös taloudellisia, ainakin opiskeluun käytetyn ajan vaihtoehdoiskustannusten verran. Opiskelijamaksut epäilemättä pakottaisivat entistä useamman ottamaan lainaa, mutta nopeampi valmistuminen toisaalta edesauttaisi paremman tulotason aikaisempaa saavuttamista. Tulosidonnaisen lainan mallissa turvaverkko viimekädessä sallisi myös opinnoissa epäonnistumisen.

4.4 Korkeakouluihin kohdistuva taloudellinen ohjaus

Koska tutkintoon johtava korkeakoulutus Suomessa on lähes sataprosenttisesti yhteiskunnan rahoittamaa, on yhteiskunnalla käytössään taloudelliset instrumentitkin, esimerkiksi pyrkiä tuottamaan mahdollisimman tehokkaasti tukintoja. Yliopistokoulutusta rahoittaa yksin valtio ja ammattikorkeakoulutusta valtio ja kunnat yhdessä. Sataprosenttinen rahoitusvastuu ei kuitenkaan tarkoita sataprosenttista ohjausvoimaa. Niin yliopistoille kuin ammattikorkeakouluille on taattu itsehallinto. Tällöin Clarkin (1983) esittämän triangelia tulkiten yliopistojen ohjauksessa on kyse sekä valtion ohjauksesta että yliopistojen itseohjaavuudesta. Ammattikorkeakoulujen kohdalla taas niiden ylläpitäjät ovat mukana valtion ja ammattikorkeakoulujen ohessa. Myös eri sidosryhmät, esimerkiksi opiskelijajärjestöt, ovat osa ohjausvoimaa. Koulutukseen suoraan kohdistuvaa markkinaohjaavuutta sen sijaan suomalaisessa tutkintoon johtavassa koulutuksessa ei ole.

Yliopistokoulutuksen rahoitus

Yliopistojen kohdalla on harjoitettu tulosoajasta 1990-luvun alkupuolelta alkaen. Rahoituksessa on ollut mukana tuloksellisuuselementti. Tärkein koulutuksen tuloksellisuuteen perustuva kriteeri on ollut tutkintojen määrä. Muita koulutuksen tuloksellisuuskriteereitä on vaihdeltu jossain määrin aina 3-vuotissopimuskausittain. Varsinaisesti opintojen nopeuttamiseen ja läpäisyyn vaikuttaneita rahoituskriteerinä ovat olleet tutkinnon suoritus aika, tutkinnon suorittaneet suhteessa 5 -vuotta aiemmin aloittaneisiin sekä opintojen eteneminen laskettuna suoritetun opintoviikkojen määrästä.

Nykyisen vuonna 2010 voimaan tulleen rahoitusasetuksen kriteereistä koulutuksen tehokkuutta kuvaavia ovat suoritetun tutkintojen määrän ohella vähintään 45-opintopistettä lukuvuodessa suorittaneiden osuus ja aloittaneista tutkinnon suorittaneiden osuus 7 vuoden kuluttua aloittamisesta. Tämän lisäksi tehokkuuselementti sisältyy rahoituskriteereistä koulutuksen laajuutta kuvaavaan laskennalliseen opiskelijamäärään. Niin sanottu FTE-luku lasketaan läsnä olevien kokoaikaiseksi ja osa-aikaiseksi luokiteltujen opiskelijoiden määrän perusteella. Jako koko- ja osa-aikaisiin opiskelijoiden taas perustuu suoritetun opintopisteiden määrän. Vähintään 30 opintopistettä suorittaneet luokitellaan kokoaikaisiksi opiskelijoiksi, jolloin kerroin on 1 ja 0 – 29 opintopistettä suorittaneet osa-aikaisiksi opiskelijoiksi, jolloin kerroin on 0,5. Kuten aiemmassa luvussa todettiin, niin rahoitusjärjestelmä ei ole kovin merkittävästi muuttunut 1990- ja 2000 -luvulla koulutuksen tehokkuutta kuvaavien kriteereiden suhteen. Koko ajan tärkein rahoituskriteeri on ollut tuotosindikaattoriksi luokiteltava tutkintojen määrä. Sen painoarvo on ollut koko budjettirahoituksesta suuruusluokkana noin 15 prosenttia tai hieman alle ja sitä on maksettu joko

pelkästään ylemmistä korkeakoulutukinnoista tai sekä ylemmistä että alemmista tutkinnoista. Nykyisellään ylempien tutkintojen määrän rahoitusosuus on 9,2 prosenttia ja alempien osuus 3,1 prosenttia, siis hieman alhaisempi kuin aiemmin. Vastaavasti opintoprosessin tehokkuutta kuvaavien prosessi-indikaattoreiden painoarvoa on nostettu. Sekä 7-vuoden läpäisyasteen että opintojen etenemisen (vähintään 45-opintopistettä suorittaneiden osuus) perusteella kohdennetaan 2,5 prosenttia. Aiemmin vastaavan tyyppisten indikaattoreiden painoarvo oli pienempi. Lisäksi, kuten todettiin, myös laskennalliseen opiskelijamäärään, jonka painoarvo on 10,5 prosenttia, sisältyy tuloksellisuuselementti. En laskisi sitä kuitenkaan tuotosindikaattoriksi, jollainen tutkintojen määrä on.

Jongbloedin (2004) mukaan rahoitusmallit voidaan jakaa panosperusteiseen suunnittelumalliin, tuloksellisuus-rahoituksen malliin, kysyntäperusteiseen panosmalliin sekä tarjontaperusteiseen kilpailumalliin. Hölttä (2005) puolestaan on todennut, että suomalainen tulossopimusmalli on yksi pisimmälle viedyistä esimerkeistä tarjontaperusteisesta mallista kattaen yliopistojen kaiken toiminnan. Tarjontaperusteisuus neuvottelumekanismineen on suomalaisen järjestelmän leimaa antava piirre, mutta mielestäni suomalaisessa yliopistojen rahoitusmallissa voi sanoa olevan kysyntäperusteista panosmallia lukuun ottamatta myös kaikkien kolmen muun piirteitä. Myös tuloksellisuuteen perustuvia elementtejä on. Koulutuksen rahoituskriteereistä löytyy sekä tuotos- että prosessi-indikaattori, mutta ne eivät ole hallitsevassa asemassa. Jacobsin ja van der Ploegin (2006) mukaan eri rahoitusmalleihin liittyy omat ongelmansa, pelkkä panosperusteinen malli ei kannusta kiinnittämään huomiota tuotokseen ja tuotosperusteinen malli taas voi johtaa määrään laadun kustannuksella. Uskoisin 1990 - 2000 luvun yliopistojen tuloksellisuuskriteerit ja niiden taso eivät ole olleet uhkana maisteritukintojen laadulle.

Hallitusohjelmissa ja kehittämissuunnitelmissa on melko niukasti yliopistokoulutuksen rahoitusta koskevia tavoitteita. Tavoitteissa korostetaan joko melko yleisellä tasolla tuloksellisuusohjauksen kehittämistä tai painotetaan laadun ja vaikuttavuuden merkitystä ilman konkreettisempaa tavoitteen asettelua. Sen sijaan tutkintojen nopeuttaminen ja tutkintojen läpäisyasteen nostaminen ovat olleet kestotavoitteita. Maisteritutkinto viidessä vuodessa 75 prosentille on toistettu useammassakin hallitusohjelmissa ja kehittämissuunnitelmissa. Kuten edellä on jo todettu, niin tavoitteesta on pysytty kovin kaukana, 5-vuoden läpäisyaste on edelleenkin vain noin 25 prosentin tasoa. Tutkinnon suorittamisaikaan sidottuja indikaattoreita on ollut yli ajan käytössä. Nykyisenä kriteerinä on aloittaneista 7-vuodessa tutkinnon suorittaneiden osuus. Näiden kriteerien painoarvo on ollut kuitenkin suhteellisen pieni. Se, että tuotosindikaattorina on kuitenkin ollut tutkintojen

määrä 10 – 15 prosentin painolla, on luultavasti toiminut jonkinlaisena kannusteena tutkintojen tuottamiseen, vaikka läpäisyasteen paranemisen suhteen ei edistystä ole tapahtunutkaan. Sanoisin, että yliopistojen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on paremminkin korostanut historiaan ja tavoitteenasetteluun perustuvaan rahoitusta kuin voimakkaasti tuloksellisuuteen perustuvaa. Yliopistojen rahoitusjärjestelmää on vaikea tarkastella esimerkiksi Vedungin (1998) taloudellisista politiikkainstrumenteista esittämien näkemysten pohjalta, vaikka nämä ajatukset erilaisista kannusteista sinällään sopivat myös organisaatioiden tarkasteluun. Valtio rahoittaa yliopistokoulutuksen käytännössä sataprosenttisesti ja jakaa rahoitusta valitsemillaan kriteereillä. Tosin esimerkiksi nykyinen yliopistojen pääomien kasvattamisen edistämistä tukeva malli, jossa yliopistot saavat valtion rahoitusta tietyssä suhteessa (5:2) yksityisiltä tahoilta keräämäänsä rahoitukseen nähden, on samankaltainen kuin suhteelliset valtionosuusjärjestelmät, joissa valtio antaa rahoitusta tiettyyn toimintaan siinä suhteessa kuin toimija itse panostaa toimintaansa. Valtaosalle yliopistoja toiminnan rahoituksen kannalta näistä pääomista saatavilla tuotoilla ei tule kuitenkaan olemaan pitkään aikaan kovin suurta merkitystä.

Ammattikorkeakoulukoulutuksen rahoitus

Vuoteen 2005 asti ammattikorkeakoulut saivat perusrahoituksensa todellisen opiskelijamäärän perusteella. Kuitenkin siten, että rahoitusta sai vain niistä opiskelijoista, joiden opiskelu ei ollut kestänyt tavoiteaikaa pitempään. Järjestelmä ei sinänsä kannustanut tutkintojen tuottamiseen, mutta kylläkin rankaisi yliaikaisista opiskelijoista, joiden kustannuksiin ei saanut rahoitusta. Vuonna 2006 käyttöön otetut kriteerit toivat suoritettut tutkinnot 30 prosentin painolla rahoituksen perustaksi.

Tutkintomäärän tuleminen mukaan, vieläpä painoarvoltaan merkittäväksi rahoituskriteeriksi, olisi voinut olettaa näkyvän tehostuneena tukintojen suorittamisena. Läpäisyprosentteja voidaan tarkastella aloittamisesta kuluneen ajan mukaan. Vuonna 2005, jolloin oli viimeisen kerran voimassa todelliseen normiaikaiseen opiskelijamäärään perustuva rahoitus, ammattikorkeakoulutukintojen 5-vuoden läpäisyaste oli 58,6 prosenttia. Tämä tarkoittaa tutkinnon suorittaneiden osuutta vuonna 2000 aloittaneista vuoden 2005 tilanteessa. Vuonna 2006 5-vuoden läpäisy nousi 61,3 prosenttiin, mutta laski sieltä hieman vajaan 60 prosenttiin seuraavina vuosina, johon tasoon se on vakiintunut, ollen uusimman vuoden 2009 käytettävissä olevan tiedon mukaan 59,9 prosenttia. Vuonna 2005 6-vuoden läpäisy oli 65,4 prosenttia. Vuonna 2006 se oli vajaat neljä prosenttiyksikköä korkeampi, 6-vuoden läpäisy näyttää vakiintuneen noin 68 - 69 prosenttiin. (Tilastokeskus 2006b; 2007b; 2010b.) Jongbloedin (2004) nelikenttää tulkiten ammattikorkeakoulujen perusrahoituksessa otettiin vuonna 2005 askel suoritukseen perustuvan

mallin suuntaan, kun tutkintojen määrä tuli 30 prosentin painolla rahoituskriteeriksi. Varovaisesti voi arvioida, että tutkintojen ottaminen rahoituskriteeriksi saattoi hieman tehostaa tukintojen suorittamista, nopeuttaa tukintojen suorittamista ja nostaa läpäisyä. Kovin merkittävää vaikutusta sillä ei kuitenkaan ollut. Esimerkiksi 4-vuoden läpäisyaste on pysynyt vuosituhannen alusta saakka vakaasti 43-prosentissa. Ammattikorkeakoulutukintojenkin osalta ilmiöksi näyttää muodostuneen se, että tavoiteajassa tukintoja tulee valitettavan vähän, mutta kun aikaa kuluu, niin läpäisyaste nousee lopulta siedettävämmälle tasolle. Yhdeksässä vuodessa läpäisyaste nousee noin 77 prosenttiin ja kymmenessä vuodessa runsaaseen 78 prosenttiin. (Tilastokeskus 2010b.) Tämä sama opintojen venymisilmiöhän näkyy vielä vahvemmin yliopistoissa, tutkinnon suorittaminen saattaa joillain olla useammankin kymmenen vuoden projekti.

Korkeakoulutuksen rahoituksen kehittämistä

Ammattikorkeakoulujen rahoituksesta ja hallinnollisesta asemasta raportin loppuvuonna 2010 julkaisseet selvityshenkilöt ehdottavat, että ammattikorkeakoulujen nykyinen perus-, hanke- ja tuloksellisuusrahoitus yhdistetään perusrahoitukseksi. Kokonaisrahoitus puolestaan muodostuisi perusrahoituksesta ja strategiarahoituksesta. Perusrahoituksessa tuloksellisuudella olisi 40 - 45 prosentin painoarvo ja loppuosa määräytyisi laskennallisen opiskelijamäärän perusteella. Koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaavia kriteereitä olisivat tukintojen määrä, opintojen läpäisy aika/opintojen keskeyttämisaste sekä työllistyminen. Selvityshenkilöiden mukaan mittareiden pitäisi olla selkeitä ja mitata toteutunutta kehitystä mahdollisimman lyhyellä viipeellä. Edelleen niiden pitäisi olla sellaisia, että korkeakoulut itse pystyvät vaikuttamaan tekijöihin, joiden perusteella rahoitusta saadaan. Esimerkiksi työllistymisessä pitäisi ottaa huomioon alueelliset ja aloittaiset erot työllistymisessä. Selvityshenkilöiden mukaan tilastollisin menetelmin laaditulla mittarilla voidaan hallita taustatekijöitä, joihin ammattikorkeakoulu itse ei voi vaikuttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi alueelliset erot työllisyydessä ja opiskelijoiden aikaisemmat tutkinnot ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet. (Salminen & Ylä-Anttila 2010, 45.)

Selvityshenkilöt toteavat, että rahoitusjärjestelmän tulee olla selkeä ja tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen kannustava, ja että heidän mielestään nykyinen ei tätä ole. Osittain olen selvityshenkilöiden kanssa samaa mieltä, esimerkiksi tutkintojen määrä on käytännössä ollut ainoa tuloksellisuuteen perustuva rahoituskriteeri. Ammattikorkeakoulujen tuloksellisuusrahoituksen indikaattoreilla ei ole ollut merkitystä taloudellisen ohjauksen näkökulmasta. Tuloksellisuusmittaristo on ollut lukuisine indikaattoreineen lähinnä informaatio-ohjauksen väline. Tässä roolissa se lienee kuitenkin puolustanut paikkaansa. Selvityshenkilöiden ehdottamat

koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaavat indikaattorit eivät ole uusia. Tutkintojen määrä on siis keskeinen rahoituskriteeri tälläkin hetkellä ja keskeyttäminen ja työllisyys ovat vanhoja ammattikorkeakoulujen tuloksellisuusmittareita. Samoin jossain muodossa opintojen läpäisy aikaan perustuvia indikaattoreita on ollut yliopistojen tuloksellisuusindikaattorina. Jo nykyinen ammattikorkeakoulujen tuloksellisuusmittaristo ottaa huomioon alakohtaiset eroavuudet. Samoin alueellisten työllisyserojen huomioon ottaminen on ollut aiemminkin esillä työllisyysindikaattorin yhteydessä. Tällaisten korkeakoulusta riippumattomien taustatekijöiden eliminoiminen on ilman muuta hyvän mittarin tunnusmerkki. Se on kuitenkin vaikeaa, varsinkin jos samaan aikaan pyritään mittariston selkeyteen ja mahdollisimman lyhyeen viipeeseen, kuten selvityshenkilöt ehdottavat.

Myös nopeuttamistyöryhmä käsitteli alkuvuodesta 2010 julkaistussa muistiossaan korkeakoulujen rahoituskriteereitä hakiessaan keinoja opintojen tehostamiseen. Se ehdotti seuraavaa:

- Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitus kytketään tiiviimmin tutkinnon suorittamisaikaan ja suoritettuihin opintopisteisiin; opintopisteiden osalta kuitenkin siten, että tutkinnon laajuuden ylittävät opintopisteet leikkautuvat rahoitusperusteena pois. Kesäkuukausina suoritettavat opintopisteet lisäävät korkeakoulun saamaa rahoitusta.

- Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusmalleissa tutkinnosta saatavaa rahoitusta porrastetaan tutkinnon suorittamisnopeuden mukaan siten, että nopeammin suoritetuista tutkinnoista maksetaan enemmän kuin hitaammin suoritetuista tutkinnoista.

(Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 42.)

Nykyinen yliopistojen eikä ammattikorkeakoulujen perusrahoitus ei sisällä selkeitä tavoiteajassa tutkinnon suorittamiseen kannustavia indikaattoreita. Näkisin niin selvityshenkilöiden ehdotukset samoin kuin nopeuttamistyöryhmänkin ehdotukset koulutuksen tehokkuutta kuvaavien kriteereiden lisääminen rahoituksen määräytymisessä ovat kannatettavia koskien sekä ammattikorkeakouluja että yliopistoja. Suoritettujen opintopisteiden määrää voisi käyttää suoremmin rahoituskriteerinä kuin mitä nyt. Nyt se vaikuttaa vain epäsuorasti yliopistojen laskennallisen opiskelijamäärän perusteella tulevaan rahoitukseen. Myös korkeakoulujen rahoituksen sitominen tutkintojen suorittamisaikaan olisi perusteltua. Samoin kannustaminen kesäaikaiseen opetukseen olisi mielestäni kannatettavaa.

Korkeakoulujen sisäinen itsehallinto antaa niille vahvat oikeudet järjestää opintoprosessit haluamallaan tavalla. Säädöksillä niihin ei juurikaan puututa. Laissa kyllä edellytetään opinnot järjestettävän siten, että tutkinto on mahdollista toteuttaa tavoiteajassa, mutta sen tarkempaa

sääntelyä ei juuri ole. Jos olennaisesti vahvempaa säädösohjausta ei voida ajatella käytettävän, niin tällöin olisi perusteltua, että valtio rahoittajana käyttäisi taloudellisia instrumentteja nykyistä enemmän opintoprosessiin vaikuttamiseen. Näkisin, että hyvin valittuna ja spesifioituna koulutuksen tuotos- ja prosessi-indikaattoreihin sisältyy eräitä muita indikaattoreita vähemmän riskejä ohjata toimintaa epätarkoituksenmukaiseen suuntaan. Tutkintojen laatu- ja laadunäkökulma on tietysti tärkeää pitää koko ajan mielessä. Kuten Jacobs ja van der Ploeg (2006) ovat todenneet tuotosperusteinen saattaa kannustaa määrään laadun perusteella. Tosin jo nykyinen keskeisin tuloksellisuusindikaattori, tutkintojen määrä, aiheuttaa periaatteessa riskin tutkintojen laadulle. Jongbloedin (2004) nelikenttää soveltaen siirtyminen korkeakoulujen rahoituksessa selkeämmin suoritukseen perustuvaan rahoitukseen voisi olla perusteltua.

4.5 Yksilöihin kohdistuva informaatio-ohjaus

Korkeakouluopiskelijoihin ja opiskelemaan pyrkiviin kohdistuu informaatio-ohjausta sekä valtion että korkeakoulujen taholta. Valtion suoraa informaatio-ohjausta on opiskelijahakuihin liittyvä koulutustiedotus. Suomalaiseen korkeakoulujärjestelmään ei ohjauksen näkökulmasta kuulu ministeriön alapuolella olevaa monikerroksista hallintoa, mutta hakijoihin kohdistuvasta koulutustiedotuksesta vastaa pääosin Opetushallitus. Opetushallitus julkaisee koulutussektoreittain valtakunnallisia valintaoppaita ja ylläpitää yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin hakevia varten mm. koulutusnettipalvelua. Palvelusta voi hakea tietoja hakukohteista korkeakoulun, koulutusalan, tutkinnon, opetuskielen ja alueen mukaan. Palvelusta löytyy lyhyt kuvaus koulutuksen sisällöstä sekä valintaan liittyvät tiedot. Googlea käytettäessä koulutusnetti nousee ensimmäisten joukkoon esimerkiksi hakusanoilla hallintotieteiden kandidaatin tai yliopistoon hakeminen. Vaikka hakuominaisuuksiltaan ja ulkoasultaan järjestelmä ei enää ole modernein, siellä tieto löytyy kuitenkin kattavasti yhtenäisen struktuurin mukaisena. Opetushallitus julkaisee myös tilastotietoja korkeakouluihin hakeneista ja hyväksytyistä sekä korkeakoulututkinnon suorittaneiden työllistymisestä. Hakijoista, opiskelijoista, tutkinnon suorittaneista sekä tutkinnon suorittaneiden sijoittumisesta löytyy tietoja myös Tilastokeskuksen sivuilta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön KOTA- ja AMKOTA -tietokannoista. KELA puolestaan huolehtii opintotukeen liittyvästä tiedotuksesta omien sivujensa kautta. Viranomaisilla ei ole kuitenkaan ollut tarjota yhtenäistä tietopalvelua, josta korkeakouluihin hakevat olisivat helposti voineet saada taustatietoa esimerkiksi kiinnostuksen kohteena olevan koulutusalan työllisyystilanteesta tai vertailutietoa eri korkeakoulujen toiminnasta, esimerkiksi siitä kuinka suuri osuus kussakin korkeakoulussa tietyn alan opiskelijoista valmistuu ja mitkä ovat keskimääräiset valmistumisajat. Opetus- ja

kulttuuriministeriöllä ja Opetushallituksella on kuitenkin menossa hanke, jonka myötä syntyy niin viranomaisia kuin kansalaisiakin palveleva tilastotietojen tietovarasto ja raportointipalvelu.

Vedungin ja van der Dolen (1998) mukaan informaatio-ohjauksessa valtio pyrkii vaikuttamaan ohjattavaan sen tietämystä lisäämällä, järkevällä argumentoinnilla ja moraalisella taivutellulla. Viranomaisten yksilöihin kohdistamaa ohjausta voi pitää lähinnä tietämyksen lisäämiseen pyrkivänä. Parhaimmillaan viranomaisten antama tilastotieto voisi mielestäni toimia myös järkevänä argumentointina, näin esimerkiksi opinto-ohjaajien välityksellä korkeakouluihin hakeville työllistymismahdollisuuksista informoitaessa. Laadukas ja kattava viranomaisten tarjoama tieto on tarpeellinen vastapaino korkeakoulujen itsensä hakijoihin kohdistamalle osittain mainosluontoiselle informaatiolle, vaikkei jälkimmäistäkään van der Dolen (1998) jakoa käyttäen voi suoraan luokitella propagandaksi, joka uhkasi hakijoiden riippumattomuutta päätöksentekoa. Joka tapauksessa viranomaisten antamaa tietoa voi pitää luonteeltaan puolueettomana, vaikka sillä pyrittäisiin ohjaamaan. Viimeksi tänä keväänä on julkisessa keskustelussa kyseenalaistettu ammattikorkeakoulujen toisen asteen päättäneisiin kohdistamien mainoskampanjoiden oikeutus ja hyödyllisyys.

Suomalaisessa järjestelmässä ei ole suosittu virallisten rankinglistojen tekemistä, mutta oikein tehtynä ne mielestäni kyllä puolustaisivat paikkaansa. Esimerkiksi ammattikorkeakoulutuksen 5-vuoden läpäisyasteissa on alan sisällä erittäin merkittäviä ammattikorkeakoulukohtaisia eroja. Vuoden 2009 tilanteessa tekniikan alalla parhaissa ammattikorkeakouluissa 5-vuoden läpäisyaste oli 50 - 55 prosenttia ja heikoimmissa 20 - 25 prosenttia. Samat kaksi ammattikorkeakoulua, jotka olivat heikoimmat 2009 tilanteessa, olivat sitä myös vuoden 2004 ja 2007 tilanteissa. Myös muilla koulutusaloilla on useiden kymmenien prosenttiyksiköiden eroja parhaiden ja heikoimpien välillä. Vastaavaa ilmiötä löytyy yliopistojen väliltä. (Tilastokeskus 2005; 2008b; 2010b.) Kattavien, vertailukelpoisten ja muutoinkin laadukkaiden indikaattoreiden ja tilastotietojen saaminen korkeakouluihin hakevien ulottuville olisi yksi tapa tuoda lisää markkinaohjausta suomalaiseen järjestelmään.

Lopulta on tietysti vaikea sanoa miten paljon kylmällä faktatiedolla voidaan vaikuttaa nuorten koulutusvalintoihin, mutta luultavasti sen lisäämisestä ei ole haittaakaan. Ammattikorkeakoulujen kulttuuriala on ollut useiden vuosien ajan keskustelussa huonojen työllistymisnäkömiensä ja tähän nähden suuren koulutustarjonnan takia. Koko 2000-luvun vastavalmistuneiden työttömyysaste kulttuurialalla on ollut 2-2,5 kertaa niin suuri kuin ammattikorkeakoulutukinnoissa keskimäärin, se

on koko ajan erottunut selvästi muista aloista. Samaan aikaan se on ollut nuorten koulutuksessa vetovoimaltaa joko suosituin ala tai vähintään toiseksi suosituin. (AMKOTA -tietokanta) Itä-Suomen yliopistossa selvitettiin uusien syksyllä 2009 opintonsa aloittaneiden näkemyksiä koulutusvalinnan apuna käytetyistä tietolähteistä. Selvityksen mukaan koulutusalan työtilanteen oli tarkistanut ennen koulutuspaikan vastaanottamista vain runsaat puolet (58 %) vastaajista (Tuominen 2010, 4). Merkittävä osa hakijoista ei siis ollut joko löytänyt tietoa tai ei ollut kiinnostunut työllisyysnäköistä.

Kehittämissuunnitelmassa 1999 - 2004 oli kirjaus, että hakijoita palvelevaa koulutustiedotusta parannetaan ja lukiodien opinto-ohjausta kehitetään. Tälle näyttäisi olevan tarvetta vielä 2010-luvullakin. Itä-Suomen yliopiston uusille opiskelijoista tehdyssä selvityksessä kävi ilmi, että lukion opinto-ohjauksesta ei koettu juurikaan olleen hyötyä koulutuspaikan valinnassa. Kouluarvosanoilla 4-10 mitattuna opinto-ohjauksen hyödyllisyyden arvosanaksi tuli 5,6. Vertailuksi voi todeta, että yliopistojen sähköinen yhteishakujärjestelmä sai samassa tyytyväisyyskyselyssä käytettävyydestään arvosanan 8,7. Samasta selvityksestä käy ilmi, että yli puolet (55 %) uusista ylioppilaista oli käyttänyt koulutusalan valintaansa vain lyhyen ajan. Näistä viimeisten viikkojen tai kuukausien aikana valintansa tehneistä vain 64 prosenttia oli aloittanut itselleen ensisijaisessa koulutuksessa. Vuosien varrella valintansa tehneiden ryhmässä vastaava prosenttiosuus oli 86. (Tuomisen 2010, 19 - 20, 26.) Laadukas ja tehokkaasti tarjottu informaatio saattaisi auttaa nuoria löytämään paremmin oma opiskelupaikkansa ja näin tehostaa koko järjestelmätasollakin korkeakouluihin siirtymistä.

Nopeuttamistyöryhmä totesi muistiossaan, että ohjaus- ja neuvontapalvelut eri oppilaitosmuodoissa ja koulutusasteilla vaikuttavat siihen, kuinka hyvin oppilaat ja opiskelijat pystyvät tekemään realistisia koulutusvalintoja ja siirtymään koulutusasteelta toiselle. Työryhmä ehdottikin, että jokainen lukio-opiskelija laatii jatko-opintoihin orientoivan henkilökohtaisen jatko-opintosuunnitelman. Ohjauksen ja jatko-opintosuunnitelman laatimisen tulisi olla prosessi, joka rakentuu opiskelun edetessä ja sen tulisi pohjautua opiskelijan omiin vahvuuksiin ja kiinnostukseen mahdollisista jatko-opiskelupaikoista. Sen tulisi myös sisältää riittävästi tietoa jatko-opintoihin paitsi hakemisesta ja valintakriteereistä, niin myös opiskeluvaatimuksista ja työelämään sijoittumisesta. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11, 31.) Vedungin ja van der Dolen (1998) mukaan informaatio voi olla luonteeltaan yleistä, tietylle ryhmälle suunnattua tai yksilöllisesti räätälöityä, samoin se voi olla yksi- tai kaksisuuntaista. Tämän kaltaisen kaksisuuntaisen ja ehkä räätälöidynkin informaatio-ohjauksen tehostamiselle näyttäisi olevan mitä suurimmassa määrin tarvetta. Tähän toisen asteen opiskelijoiden henkilökohtaiseen informaatio-

ohjaukseen pitäisi kytkeä myös muut tahot kuin varsinaiset opinto-ohjaajat. Aineopettajilla on käsitys oman oppiaineensa opiskelusta ja suorittamansa tutkinnon antamista työelämävalmiuksista. Lisäksi erialojen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopettajia pitäisi saada lukioihin vierailijoiksi kertomaan omasta alastaan ja sen opiskelusta.

Tässä luvussa on keskitytty pohtimaan informaatio-ohjauksen kohdistamista ennen kaikkea korkeakouluihin hakeviin. Myös jo opiskelemissa olevat tarvitsevat ja heihin kohdistetaan informaatio-ohjausta. Tästä informaatio-ohjauksesta huolehtivat kuitenkin pääosin korkeakoulut. Poikkeuksena tästä on opintotuesta tiedottaminen, jossa Kansaneläkelaitoksella on keskeinen rooli. Valtion näkökulmasta tällöin on kyse taloudellisesta instrumentista tiedottamista, joka opintotuki itsessään luonteeltaan on. Opintotukijärjestelmä, kuten aiemmin on käynyt ilmi, ei ole mitenkään yksinkertainen. Varsinkin opiskelijoiden ansiotulojen ja opintotuen yhteensovittaminen epäilemättä asettaa haasteensa myös tiedottamiselle. Tässä ei kuitenkaan selvitetä sitä, millaista informaatio-ohjausta opintotuen suhteen on harjoitettu, ja miten hyvin se on onnistunut. Van der Dolen (1998) mukaan kaikki kolme politiikkainstrumenttia voidaan luokitella joko stimuloiviksi tai repressiivisiksi, kommunikaatioon perustuvassa ohjauksessa on kyse tällöin joko informaatiosta tai propagandasta. Tästä näkökulmasta katsoen viranomaisten hakijoihin ja opiskelijoihin kohdistamassa ohjauksessa voi sanoa olevan kyse informaation antamisesta, ei propagandasta. Edelleen voi todeta, että Vedungin ja van der Dolen (1998) käsittein viranomaisten antamalla informaatiolla on aito sisällöllinen merkitys, sitä ei käytetä vain symbolisessa mielessä yrittäen kiinnittää huomio epäolennaiseen. Viranomaiset siis epäilemättä pyrkivät tarjoamaan tietoa vilpittömin mielin, ongelmana ehkä jossain määrin on, ettei tätä ns. virallista tietoa ole erityisen helposti löydettävissä.

4.6 Korkeakouluihin kohdistuva informaatio-ohjaus

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynyt vuosittain sopimusneuvottelut kunkin yliopiston ja ammattikorkeakoulun kanssa. Yliopiston puolelta neuvotteluun on osallistunut yliopiston rehtori ja muuta johtoa. Vastaavalla tavalla on käyty neuvottelut kunkin ammattikorkeakoulun ja sen ylläpitäjäorganisaation johdon kanssa. Tällöin on annettu informaatio-ohjausta myös koulutuksen tehokkuuteen liittyvissä asioissa. Sopimukseen on kirjattu toteamuksia tyyliin ”yliopistot kehittävät opintoja kaikilla aloilla siten, että koulutuksen läpäisy tehostuu ja tutkintojen suorittamisajat lyhenevät” (Opetusministeriö 6.9.2000). Tai tyyliin ”tavoitteeksi asetetaan, että tulossopimuskauden 2004 - 2006 loppuun mennessä vähintään 50 prosenttia uusista opiskelijoista on samana vuonna

toisen asteen koulutuksen päättäneitä" (Opetusministeriö 22.12.2003). Ministeriö on myös antanut sopimukseen liittyen vuosittaisen palautteen yliopiston toiminnasta tilinpäätöskannanotossa. Tilinpäätöskannanotoissa on annettu sekä sanallista että numeerista palautetta. Yliopistojen hallinnollisen aseman muututtua palautetta ei anneta enää tilinpäätöskannanotoissa. Myös palautteen rakennetta on sopimuksen rakenteen muuttamisen myötä kehitetty. Edelleen palautetta kuitenkin annetaan vuosittain sekä numeerisena että sanallisesti, esimerkiksi ”perustutkintoa suorittavien opintopistekertymät olivat alhaisia” (Opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2010). Numeerista informaatiota yliopistokoulutuksesta on ollut tarjolla KOTA -tietokannasta. Tämän lisäksi ministeriö harjoittaa informaatio-ohjusta tukiessaan hankkeita, joissa korkeakoulut pyrkivät löytämään erilaisiin toimintoihin hyviä yhteisiä käytänteitä. Esimerkkinä AHOT-hanke, jossa pyritään löytämään yhteiset pelisäännöt opiskelijoiden muualta hankkiman osaamisen tunnistamiseen. Samoin informaatiota vaihdetaan erilaisissa seminaareissa ja muissa tapaamisissa.

Nykyisessä yliopistojen ohjauksessa keskeisin numeerisen palautteen antamismuoto ovat ns. sopimusindikaattorit. Uutena palautteen havainnollistamismuotona on graafinen hämähäkin seiti-kuvio, jossa sopimusindikaattoreista annetaan palautetta suhteessa valtakunnalliseen tuoreimpaan toteutumaan, suhteessa korkeakoulun omaan sopimustavoitteeseen sekä suhteessa korkeakoulun omaan edellisen kolmen vuoden keskiarvoon. Kolmestatoista sopimusindikaattorista koulutuksen tehokkuutta, laatua ja vaikuttavuutta kuvaavia indikaattoreita ovat:

- 7-v läpäisy
- Vähintään 45 opintopistettä suorittaneiden osuus
- Lukuvuonna tutkinnon suorittaneet per tutkinnon suorittaneet ja keskeyttäneet yhteensä
- Tutkinnot per opetus- ja tutkimushenkilökunta
- Työllisten osuus tutkinnon suorittaneista
- Opiskelijat per opetus- ja tutkimushenkilökunta. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2010.)

Ammattikorkeakouluille palautetta on annettu perinteisesti neuvottelujen yhteydessä mm. kattavilla tilasto- ja tuloksellisuusindikaattoritiedoilla. Tavoitesopimuskaudelle 2010 - 2012 myös ammattikorkeakoulujen osalta käytänteitä muutettiin. Kuten yliopistojenkin kohdalla ammattikorkeakouluille annetaan toiminnastaan sekä numeerista että sanallista palautetta. Koulutusta kuvaavat sopimusindikaattorit ovat täsmälleen samat kuin yliopistoilla paitsi, että mitataan 5-vuoden läpäisyä 7-vuoden sijasta ja opiskelijoiden ja tutkintojen määriä suhteutetaan pelkästään opettajien määrään. Ammattikorkeakouluille jaetaan edelleen myös indikaattoreihin perustuvaa tuloksellisuusrahoitusta. Muita kuin sopimusindikaattorina olevia

tuloksellisuusindikaattoreita ovat toiselta asteelta korkeakouluopintoihin siirtymisnopeutta ja tutkintotavoitteessa pysymistä kuvaavat indikaattorit sekä opintopisteen hinta. Kuten ammattikorkeakoulujen rahoitusta käsitelleessä luvussa todettiin, toimivat tuloksellisuusindikaattorit lähinnä juuri informaatio-ohjauksena, ei niinkään taloudellisen ohjauksen muotona. Sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen sopimusindikaattorit ovat korkeakoulukohtaisia, joten ne sopivat ennen kaikkea korkeakoulun oman kehityksen ja tavoitteiden saavuttamisen tarkasteluun, eivät niinkään korkeakoulujen keskinäiseen vertailuun, jossa vertailussa esimerkiksi koulutusrakenne erot pitäisi kyetä huomioimaan.

Vedungin (1998) mukaan informaatio voi olla instrumentti itsessään, mutta se voi olla myös tiedottamista muista instrumenteista. Korkeakoulujen informaatio-ohjaus on ollut kiinteä osa sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen sopimusprosessia. Ne ovat toimineet itsenäisinä instrumentteina, ministeriön korkeakouluihin kohdistamana saarnana siitä mitä korkeakoulujen olisi haluttu tekevän ja haluttaisiin tekevän. Toisaalta niin neuvottelut kuin erilaiset seminaarit ovat toimineet myös tiedottamisena suunnitelmista tehdä säädösmuutoksia tai kehittää rahoitusjärjestelmää. Vedungin (1998) mukaan poliittisiin ongelmiin pyritään usein vastaamaan aluksi lievemmillä instrumenteilla, jota informaatio on, ja vasta sitten käyttämään vahvempia instrumentteja, ja eri instrumentteja voidaan käyttää myös yhdessä. Tällaista informaatio-ohjauksesta vahvempiin instrumentteihin siirtymistä tai samanaikaista käyttöä voi ehkä nähdä valintajärjestelmien kehittämisessä. Tosin sielläkin sääntely on ollut pitkälti korkeakoulujen kanssa neuvottelujen kanssa etenevää. Vastaavasti esimerkiksi korkeakoulujen sisäistä opintojen järjestämistä koskeva ohjaus ovat kai pitkälti olleet vain ja ainoastaan informaatio-ohjauksen varassa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuskysymykseni kuului: Tavoitteena korkeakoulutuksen tehostaminen - ketä ohjata ja miten ohjata? Tutkimuksessani selvitin millaisia tavoitteita valtio on asettanut ja millaisia toimenpiteitä se on tehnyt pyrkiessään nopeuttamaan niin korkeakouluihin siirtymistä ja kuin sieltä valmistumista, toiseksi kehen toimenpiteitä on kohdistettu, yksilöihin vai korkeakouluihin. Tarkastelin kysymystä politiikkainstrumenttivalintojen kautta. Tarkasteluni peruskehikon muodosti instrumenttien kolmijako sääntelyyn, taloudellisiin instrumentteihin sekä informaatioon. Koska korkeakoulut poikkeavat merkittävästi monista muista organisaatioista, niin tarkastelussani pyrin huomioimaan nämä erityispiirteet niin ohjauksen kuin rahoituksenkin näkökulmasta. Siksi käsittelin näitä viimeksi mainittuja kysymyksiä teoreettisessa osuudessa yhtä laajasti kuin politiikkainstrumenttien käyttöä. Laaja rahoitusta käsittelevä teoreettinen tarkastelu oli tärkeää myös siksi, että pyrin työssäni esittämään vaihtoehtoja valittujen instrumenttien käytölle. Olen tietoisesti painottanut sääntely- ja taloudellisiksi instrumentteiksi luettavia toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia. Informaatio-ohjauksen käyttöä ja mahdollisuuksia on käsitelty suppeammin. Näin olen toiminut siksi, että teorian mukaan sääntely ja taloudellinen ohjaus on lähtökohtaisesti tehokkaampaa kuin pelkkä informaatio-ohjaus. Joidenkin mielestä informaatio ei ole instrumentti ollenkaan. Itse tunnustan sen aseman instrumenttina, ei vain muista instrumenteista tiedottamisena tai niillä uhkaamisena, mutta toissijaisena kahteen muuhun verrattuna. Toinen perustelu painotukselleni on se, että sääntelyksi ja taloudelliseksi ohjaukseksi laskettavat toimenpiteet ovat helpommin tunnistettavissa. Informaatio-ohjaukseksi luettavien toimenpiteiden löytäminen kattavasti on paljon vaikeampaa, jos ei mahdotonta. Tein tutkimukseni virallisia dokumentteja analysoimalla. Tavoitteiden tarkastelussa dokumentteina olivat 1990-luvun jälkipuoliskon ja 2000-luvun hallitusohjelmat ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat. Toimenpiteitä tarkasteltaessa käytin dokumentteina lakeja, asetuksia, ministeriön ja korkeakoulujen välisiä sopimuksia, työryhmien ja selvitysmiesten raportteja sekä eräitä muita virallisia dokumentteja.

Tyypillinen piirre hallitusohjelmissa ja kehittämissuunnitelmissa on ollut, että samoja tavoitteita on toistettu hallitusohjelmasta toiseen ja kehittämisohjelmasta toiseen. Ei pelkästään siten, että saman aikakauden hallitusohjelmissa ja kehittämisohjelmissa olisi samat tavoitteet, mikä on täysin luonnollista, vaan myös siten, että tietyt tavoitteet toistuvat peräkkäisissä hallitusohjelmissa ja

kehittämissuunnitelmissa. Näiden tiettyjen perustavoitteiden toistamiseen on tietysti syynsä. Korkeakouluihin siirtyminen eikä tutkintojen suorittaminen ole nopeutunut eikä tavoiteajassa suoritettujen tukintojen läpäisyaste ole noussut toivotulla tavalla. Yhteen lukuun pelkistetyt tavoitteet, kuten 75 prosentin läpäisyaste tai korkeakouluopintojen aloittamisiän alentaminen vuodella, luovat selkeän tavoitteen, johon järjestelmätasolla pyrkii. Tavoitteet toimivat valtiotasolla päätöksentekijöiden omina tavoitteina. Toinen puoli on se, kuinka uskottavuus säilyy, jos samoja tavoitteita joudutaan toistamaan vuosikymmenestä toiseen ilman, että voidaan osoittaa edistystä tapahtuneen. Poliittisessa tavoitteenasettelussa lähdetään usein siitä, että asioiden pitäisi tapahtua viimeistään yhden hallituskauden aikana, mieluummin puolivälitarkasteluun mennessä. Koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa hallitus- ja kehittämissuunnitelmakausi on kuitenkin kovin lyhyt. Tällaiset yhden luvun makrotavoitteet eivät toimi tavoitteina korkeakoululle, eivätkä ne mielestäni ole täysin riittäviä järjestelmätason tavoitteenakaan. Alakohtaiset erot ovat suuria ja alojen sisälläkin on paljon heterogeenisuutta. Ongelmat eivät välttämättä ratkea yhdellä ja samalla työkalulla. Pitäisi ehkä tehdä tarkemman tason analyysiä ja tavoitteenasettelua. Vaikka tarkatkaan tilastot ja analyysit eivät sinänsä tee toimintaa tehokkaammaksi, niin parhaimmillaan ne voivat antaa välineitä sekä parempaan tavoitteen asetteluun että ohjaukseen. Kaikki hallitusohjelmien ja kehittämissuunnitelmien tavoitteet eivät ole olleet yleisluonteisia. On ollut myös yksilöidympiä tavoitteita ja näiden saavuttamiseksi on tehty konkreettisia toimenpiteitä ja myös saavutettu haluttuja tuloksia. Näin siitä huolimatta, että korkeakouluihin siirtymisajat eivät ole lyhentyneet ja tavoiteajassa tutkinnon suorittaneiden osuudessa on pysytty kaukana tavoitteista.

Millaisia keinoja valtio (opetus- ja kulttuuriministeriö, valtioneuvosto, eduskunta) on sitten kohdistanut yksilöihin ja toisaalta korkeakouluihin korkeakoulutuksen tehostamiseksi. Kaikkia kolmea politikkainstrumenttia on käytetty. Korkeakouluihin siirtymistä on pyritty tehostamaan pääasiassa yhteishakujärjestelmiä kehittämällä. Niitä varten on myös luotu omat säädöksensä. Kuitenkin erityisen rajoittavaksi tai pakottavaksi tulkittavia säännöksiä ei ole kohdistettu sen enempää korkeakouluihin hakeviin kuin valintoja järjestäviin korkeakouluihinkaan. Niin sanottua ammattikorkeakoulutuksen pakkohakua lukuun ottamatta yksilöön kohdistuva merkittävin rajoittava säännös lienee se, että korkeakoulusta voi ottaa yhden lukukauden aikana vastaan vain yhden opiskelupaikan. Juuri pakkohaku nähdään paitsi opiskelijoiden taholta legitimitietiltään kyseenalaisena, niin myös ammattikorkeakoulujen taholta tehottomana ja jopa vahingollisena. Korkeakouluihin päin suunnatut opiskelijavalintojen tehostamistoimenpiteet ovat olleet lähinnä informaatio-ohjausta ja vahvimmillaan yhteistyöhön perustuvaa stimuloivaa sääntelyä yhteishakujärjestelmiä kehitettäessä. Yhteistyö on tuottanut myös tuloksia, sähköiset

yhteishakujärjestelmät ovat epäilemättä olleet edistystä niin hakijoiden kuin korkeakoulujenkin kannalta. Toisaalta pelkkä informaatio ja pelkkä valtion tahtotilan ilmaiseminen on eräiden tavoitteiden saavuttamisen osalta ollut tehotonta. Esimerkiksi valintayksiköiden määrää ei ole saatu karsittua, ei myöskään ylioppilastutkintoarvosanojen painoa lisättyä valinnoissa. Niin opiskelijavalintojen kuin opetuksenkin on katsottu kuuluvan pitkälti korkeakoulujen sisäisen autonomia piiriin. Näin myös silloin, kun puhutaan tällaisista yleisen tason kysymyksistä. Yksityiskohtaisemmalla tasolla korkeakoulujen sisäinen autonomian kunnioittaminen lienee kaikille itsestään selvää.

Opintojen suorittamisen tehostamiseksi tehtyä yksilöön kohdistuvaa sääntelyä on harjoitettu jossain määrin. Yliopisto-opiskelun enimmäisaikaa on rajattu. Opiskeluoikeuden rajaaminen ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan sääntö poikkeuksin. Poikkeusten myöntäminen taas perustuu korkeakoulun harkintaan. Vaikutuksiltaan merkityksellinen toimenpide, jota voi pitää opiskelijoihin kohdistuvana sääntelynä, oli velvoite siirtyä määräajan kuluessa jatkamaan tutkinnon suorittamista uuden tutkintojärjestelmän mukaisesti. Tämä toimi monille vanhan järjestelmän aikana aloittaneille kannusteena ja uhkana tutkinnon suorittamiseen ennen määräajan umpeutumista. Korkeakouluihin kohdistuva säädöstasoinen ohjaus puolestaan on hyvin yleisluonteista. Lain mukaan opetus on järjestettävä siten, että opiskelija voi valmistua tavoiteajassa. Tutkintorakenteesta on omat säädöksensä, mutta tarkemman tason sääntelyä ei ole, koulutuksen järjestämien kuuluu korkeakoulujen sisäisen autonomia piiriin. Korkeakouluihin päin politiikkainstrumentteina onkin ollut lähinnä taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus. Kun katsoo hallitusohjelmissa, kehittämissuunnitelmissa ja muissa virallisissa dokumenteissa asetettuja tavoitteita, niin sieltä löytyy melko paljon konkreettisia korkeakouluja koskevia koulutuksen tehostamistavoitteita, esimerkiksi opinto-ohjauksesta, koulutuksen mitoituksesta ja hyväksi lukemiskäytänteistä. Pitäisikö valtion pystyä puuttumaan jossain määrin vahvemmin jopa sääntelyn kautta opiskelijavalintoihin ja koulutuksen järjestämiseen. Tietysti tässä täytyy olla varovainen, koska valintojen ja opetuksen osalta yksityiskohtainen viisaus tuskin löytyy korkeakoulujen ulkopuolelta, mutta jotain sijaa ehkä sääntelytoimillekin olisi.

Olisiko suoran sääntelyn sijaan sitten mahdollista käyttää taloudellista kannustetta myös valintojen tehostamiseksi? Kuten edellä on todettu, niin hakuun ja valintaan kohdistuneet suoran sääntelyn keinot eivät ole olleet pääsääntöisesti erityisen voimakkaita. Valintaan liittyviä rahoituskriteereitä ei ole ollenkaan. Voisiko yhdeksi korkeakoulujen rahoituskriteeriksi tulla esimerkiksi uusien ylioppilaiden osuus uusista korkeakouluopiskelijoista, mitä enemmän korkeakoulun uusista

opiskelijoista on uusia ylioppilaita, sitä enemmän se saisi rahoitusta? Näkisin, että tällaiselle kriteerille voisi olla käyttöä. Tämä voisi kannustaa korkeakouluja kehittämään sellaisia valintakriteereitä, että korkeakouluun siirtyminen nopeutuisi. Tavat sinällään jäisivät korkeakoulujen itsensä etsittäviksi. Suomalainen järjestelmä sisältää koulutuksen tuloksellisuuteen perustuvia indikaattoreita, mutta muilla kuin tutkintojen määrällä ei ole ollut kovin suurta painoarvoa ei yliopistojen eikä ammattikorkeakoulujen rahoituksen osalta. Näin ollen nykyisen rahoitusjärjestelmän puitteissa ei ole erityisen hyvin pystytty kannustamaan korkeakouluja tehokkaampaan tutkintojen tuottamiseen, vaikka oma positiivinen merkitys tuotokseen perustuvilla kriteereillä uskoakseni onkin ollut. Kun varmistetaan, että opintoprosessien tehostaminen ja tutkintojen tuottaminen ei tapahdu laadun kustannuksella, niin näkisin, että koulutuksen tuotokseen ja vaikuttavuuteen perustuvien indikaattoreiden painoarvoa pitäisi entisestään lisätä. Näitä voisivat olla esimerkiksi esillä olleet tutkinnon suoritusajaksi sidotut rahoituskriteerit samoin kuin opintopistekertymiin perustuvat, ja esimerkiksi vielä siten, että se kannustaisi koko lukuvuoden hyödyntämiseen opetuksessa. Taloudellisten instrumenttien käyttö on kuitenkin tehokkaampaa kuin pelkkä informaatio-ohjaus.

Valtion yksilöihin kohdistama taloudellinen ohjaus tarkoittaa yhtäältä oikeutta maksuttomaan koulutukseen toisaalta opintotukea. Maksuttomalla koulutuksella kannustetaan hakeutumaan korkeakoulutukseen halujensa ja kykyjensä mukaan, ilman että taloudelliset olosuhteet olisivat esteenä. Kouluttautumisen tukemiseen tarkoitettu opintotuki sisältää puolestaan myös säännöksiä, joilla pyritään mm. kannustamaan tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa. Opintotuen tarkoitus on turvata opintojen aikainen toimeentulo, mutta ilman lainaa opintotuen taso on mitoitettu muita perustukimuotoja alhaisemmaksi. Muita tukia alhaisempi tuki on ikään kuin perusteltua, koska yksilö saa maksuttomasta korkeakoulutuksesta yksilöllisiä hyötyjä. Useimmat kuitenkin välttävät lainaa ja kustantavat elämistään opiskelujen aikaisella työteolla. Tämä viivästyttää monien valmistumista, ja lisää opiskeluista vieraantumisen kautta myös keskeyttämistä. Pitäisikö opiskelijalle taata toimeentulo opiskeluaikana siinä kuin muillekin kansalaisille, ja toisaalta tehdä näkyväksi se, että opiskelu tuottaa myös yksilöllisiä hyötyjä. Näistä hyödyistä joutuisi lukukausimaksun muodossa maksamaan, ja sitä enemmän, mitä tehottomammin opiskelee. Korkeakoulutuksen toki olisi syytä edelleenkin olla voimakkaasti subventoitua, koska koulutus tuottaa myös sosiaalisia hyötyjä. Mahdollisuuksien tasa-arvo pitäisi taata opiskelijamaksuista huolimatta, taustasta riippumatta pitäisi voida uskaltaa hakeutua korkeakouluopintoihin. Jonkinlainen opiskelujen jälkeen takaisin maksettava tulosidonnainen laina voisi olla ratkaisu tähän. Vain ne, jotka hyötyvät saamastaan korkeakoulutuksesta joutuisivat viimekädessä osittain

kustantamaan opintojaan. Opiskelijamaksut voisivat tehostaa opiskelua. Ne todennäköisesti vaikuttaisivat sekä yksilön käyttäytymiseen että myös toimisivat markkinaohjauksena korkeakouluihin päin. Myös tasa-arvo näkökulmasta lukukausimaksuille voi nähdä perusteet, korkeakoulutus takaa keskimäärin paremmat ansiot ja turvatumman työmarkkina-aseman. Taloudellisia instrumentteja voi myös pitää yksilön kannalta vähemmän repressiivisinä kuin ehdottoman tiukkoja määräaikoja, joiden umpeutumisesta seuraisi keskeyttäminen. Yksilö on maksuttomassakin koulutuksessa upottanut merkittävän määrän panoksia opiskeluunsa.

Kuten on jo todettu korkeakouluihin siirtyminen eikä tutkintojen suorittaminen ole nopeutunut eikä myöskään tavoiteajassa suoritettujen tutkintojen läpäisyaste ole noussut. Näiltä osin tavoitteiden saavuttamisessa ei viime vuosikymmeninä ole juurikaan edistytty. On kuitenkin jo tehty ja ollaan parasta aikaa suunnittelemassa toimenpiteitä, joilla voi olettaa olevan positiivisia vaikutuksia sekä korkeakoulutukseen siirtymiseen että korkeakouluista valmistumiseen. En kuitenkaan usko, että nämä toimenpiteet ovat niin radikaaleja, että niillä alennettaisiin esimerkiksi vuodella korkeakouluopiskelun ensikertaista aloittamisikää tai että päästäisiin lähelle 75 prosentin osuutta tavoiteajassa valmistuneissa. Uusia vahvempiakin toimenpiteitä luultavasti tarvittaisiin, eräitä sellaisia olen tuonut esiin. Se, että näitä perustavoitteita ei ole saavutettu, ei tarkoita sitä, että enimmäkseen olisi vain epäonnistuttu. On muistettava, että samaan aikaan myös maailma ympärillä on voimakkaasti muuttunut, esimerkiksi korkeakoulutus on laajentunut merkittävästi. Yhä useampi ikä-luokasta hakee korkeakouluihin ja aloittaa korkeakouluopinnot. Haasteet saada opiskelijat nopeasti korkeakouluihin ja tutkinnon kanssa ulos sieltä ovat kovemmat kuin menneinä vuosikymmeninä. Monet toimenpiteet kuten esimerkiksi valintajärjestelmien kehittäminen tai tuloksellisuuden painottaminen korkeakoulujen rahoituksessa ovat varmaankin edesauttaneet asiaa, jos eivät näkyväsi parantaneet, niin ehkä estäneet vielä heikomman tilanteen.

Bemelmans-Videc (1998) on todennut, että eri maissa ja eri politiikkasektoreilla suositaan erilaisia politiikkavälineitä, puhutaan politiikkatyylisiä (policy style), manneurooppalaisuuteen hän liittää paternalismin. Varmasti myös suomalaisessa järjestelmässä on paternalismin piirteitä, valtio kertoo mikä on hyväksi. Näkisin kuitenkin, että Clarkin (1983) ohjausvoimien janalla yliopistojen itseohjaavuus suhteessa valtioon on mielestäni vahvaa niin opiskelijoiden valintaan kuin opintojen järjestämisenkin suhteen. Sisäisen autonomian piiriin katsottaviin asioihin ei puututa. Markkinoilta tulevaa ohjausta ei mielestäni korkeakoulutuksen suhteen juuri tule. Nykyiset koulutuksen rahoitusjärjestelmät eivät tue markkinoilta tulevaa ohjausta. Opiskelijamaksut olisivat yksi tapa tuoda asiakasnäkökulmaa korkeakouluopetukseen, mutta kuten hallitusohjelmien ja

kehittämissuunnitelmien peruslinjauksista käy ilmi, niin maksuttomuudesta on haluttu pitää lujasti kiinni. Tämän voi nähdä heijastavan Pohjoismaista käsitystä tasa-arvoon pyrkivästä yhteiskunnasta. Tosin kuten, edellä on käynyt ilmi, niin tasa-arvokäsite korkeakoulutuksen maksuttomuuden suhteen ei ole mitenkään yksiselitteinen.

Vielä toteamuksena, että tässä tutkimuksessa opetus- ja kulttuuriministeriö, valtioneuvosto ja eduskunta on nähty yhtenä valtiota edustavana kokonaisuutena. Käytännössä asia on tietysti monisyisempi. Joiltain osin hallinnon itsenäinen liikkumavara ohjauksen ja politiikkainstrumenttien valinnan suhteen on suurempi, joiltain osin taas pienempi. Viime kädessä ylintä valtaa aina käyttää lait säättävä eduskunta. Se, että ministeriössä virkamiehet näkevät asian tietystä näkökulmasta, ei takaa sitä, että se olisi myös valtioneuvoston yhteinen poliittinen tahto, puhumattakaan siitä, että jokin esitys sellaisenaan aina läpäisee eduskunnan. Sidosryhmät, mm. opiskelijajärjestöt, ovat vaikuttamassa poliittiseen päätöksentekoon, ja ovat tietysti usein jo mukana asioiden valmisteluvaiheessa erilaisten työryhmien kautta tai lausunnonantajina. Poliitiikkainstrumenttien valinnan ja käyttämisen samoin kuin esimerkiksi eri ohjausvoimien vaikutuksen kuvaaminen on hyvinkin monimutkaista käytännössä. Tässä on pyritty tarkastelemaan asioita tietystä näkökulmasta valituin rajauksin.

5.2 Validiteetti, reliabiliteetti ja objektiivisuus

Metsämuurosen (2003) mukaan luotettavuutta on perinteisesti kuvattu kahdella termillä: validiteetilla ja reliabiliteetilla. Molemmat termit tarkoittavat luotettavuutta, mutta reliabiliteetti viittaa tutkimuksen toistettavuuteen. Toisin sanoen mikäli mittaisiin samaa ilmiötä monta kertaa samalla mittarilla, kuinka samanlaisia tai toisistaan poikkeavia tuloksia saataisiin. Validiteetin voi jakaa ulkoiseen ja sisäiseen validiteettiin. Ulkoinen validiteetti tarkoittaa mittauksen yleistettävyyttä ja sisäinen validiteetti tarkoittaa tutkimuksen omaa luotettavuutta. Tutkimuksen sisäistä validiteettia tarkasteltaessa esitetään seuraavia mm. kysymyksiä: Ovatko käsitteet oikeita ja onko teoria oikein valittu? Metsämuuronen (2003, 86 – 87) Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan metodikirjallisuudessa luotettavuutta käsitellään yleensä validiteetin (tutkimuksessa on tutkittu sitä, mitä on luvattu) ja reliabiliteetin (tutkimustulosten luotettavuus) käsittein. Laadullisessa tutkimuksessa näiden käsitteiden käyttöä on kuitenkin kritisoitu siitä, että ne ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen tarpeista (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136). Uusitalon (1999, 84 - 85) mukaan kvalitatiivisen ja tapaustutkimuksen yhteydessä reliabiliteetti on tulkittavissa vaatimukseksi analyysin toistettavuudesta, aineiston käsittelyssä on noudatettava yksiselitteisiä luokittelu- ja

tulkintasääntöjä. Validiteetista Uusitalo (1999, 86) toteaa, että validiteetin käsitettä ei yleensä käytetä kvalitatiivisen tutkimuksen yhteydessä, mutta kvalitatiiviseenkin tutkimukseen kytkeytyy vaatimus teoreettisten ja empiiristen määritelmien kytkemisestä toisiinsa, validiteetiltaan puutteellisessa tutkimuksessa havaintomme kohdistuvat enemmän tai vähemmän sivuun siitä, mitä olemme tarkoittaneet tutkia.

Tässä tutkimuksessa olen halunnut tutkia sitä, millaisia politiikkainstrumentteja valtio on käyttänyt pyrkiessään tehostamaan niin korkeakouluihin siirtymistä kuin sieltä valmistumista, ja arvioimaan myös sitä voitaisiinko tehostamisessa käyttää joitain vaihtoehtoisia keinoja. Luokitteluna olen käyttänyt jakoa sääntelyyn, taloudellisiin instrumentteihin sekä informaatioon. Toiseksi ole tutkinut sitä, kehen mitäkin toimenpiteitä on kohdistettu, yksilöihin vai korkeakouluihin. Mielestäni olen tekemälläni virallisten dokumenttien sisällön analysoinnilla pystynyt vastaamaan tutkimuskysymykseeni. Hallitusohjelmista ja kehittämissuunnitelmista olen löytänyt tutkimuskysymyksen kannalta relevantit tehostamistavoitteet ja säädöksistä ja muista virallisista dokumenteista ne sääntelyksi, taloudelliseksi ohjaukseksi sekä informaatioksi luokiteltavat toimenpiteet, joilla korkeakoulun siirtymistä ja korkeakoulutusta on pyritty tehostamaan. Informaation käytön instrumenttina olen jättänyt kahta muuta vähemmän merkitykselliseen rooliin. Tämän valinnan olen perustellut tutkimusten tuloksia käsitellessäni. Vaihtoehtoisia keinoja olen arvioinut korkeakoulujen rahoituksesta, lähinnä opiskelijarahoituksesta, käydyn keskustelun pohjalta. Mielestäni olen käyttänyt tutkimuskysymyksen ja menetelmäni, sisällön analyysi, kannalta relevanttia aineistoa ja onnistunut löytämään aineistosta ne asiat, joita tutkimuskysymyksen ja käyttämäni teoreettisen viitekehyksen puitteissa on sieltä löydettävissä. Oletan, että mikäli vastaavanlaista tutkimusta tehtäisiin, virallisten dokumenttien sisällön analyysinä, niin esiin nousisi vastaavia konkreettisia tehostamistavoitteita ja samoja toimenpiteitä kuin tässäkin tutkimuksessa.

Objektiivisuus (puolueettomuus) tarkoittaa, että tutkimuksen tulokset eivät saa riippua tutkijasta, vaikka jokaiseen tutkimukseen liittyy tutkijan subjektiivisia valintoja (Heikkilä 2009, 31). Olen työskennellyt opetus- ja kulttuuriministeriössä koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla vuodesta 2002 alkaen. Keskeisenä tehtävänäni on ollut indikaattoreiden, tilastoinnin ja siihen liittyvän tietohallinnon kehittäminen. Aiemmassa tehtävässäni korkeakoulu- ja tiedeyksikössä vastasin muun ohella ammattikorkeakoulujen tuloksellisuusrahoituksesta. Tämän tutkimuksen tekemisen aikana olen työskennellyt korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston esikuntayksikössä, ja näin ollen en ole hoitanut erityisesti korkeakoulutukseen liittyviä asioita. Olen ollut useiden työryhmien jäsenenä ja

sihteerinä. Näitä työryhmiä ovat olleet mm. ammattikorkeakoulujen tietohallinnon ja tuloksellisuusrahoituksen kehittämistä pohtineet työryhmät. Olin myös tässä tutkimuksessa usein viitatusiin sanotun nopeuttamistyöryhmän yksi neljästä sihteeristä. Valtaosin tutkimuksessani olen käsitellyt asioita, joiden valmisteluun ja päätöksentekoon en ole osallistunut. Vaikka tutkimukseni sivuaa myös niitä toimenpiteitä, joissa olen myös ollut osallisena, katson, että tämä ei kyseenalaista tutkimukseni objektiivisuutta.

Tutkimukseni aikana rajasin tarkastelun ulkopuolelle hankerahoituksen käytön. Tein tämän siksi, että jo tekemäni toimenpiteiden tarkastelu muodosti sangen moninaisen kokonaisuuden. Varsinkin opintoprosessin tehostamiseen kohdistuneiden toimenpiteiden kohdalla hankerahoituksen mukaan ottaminen ja samoin kuin tarkempi informaatio-ohjauksen analysointi olisivat luultavasti tuoneet lisävalaistusta politiikkainstrumenttien käyttöön. Olen tutkimuksessani kuitenkin tarkoituksella keskittynyt lähtökohtaisesti ns. vahvojen instrumenttien tarkasteluun. Näitä ovat oikeuksia antavat ja rajoittavat säädökset sekä perusrahoituksen kohdentamiskriteerit. Hankerahoituksen, tai laajemmin erilaisten rahoitusmuotojen, käyttö ohjauksen välineenä voisi olla oma tutkimusaiheensa. Tässä tutkimuksessa on korkeakoulujen osalta rajoitettu tarkastelemaan vain valtio-korkeakoulusuhdetta. Mielenkiintoista olisi myös tutkia miten valtion korkeakouluihin kohdistama taloudellinen ohjaus läpäisee koko organisaation, miten esimerkiksi rahoituskriteereitä sovelletaan eri korkeakouluissa ja eri organisaatiotasolla ja millaisia vaikutuksia tällä on. Aiemmin totesin, ettei valtio tarkoita yhtenäistä monoliittia. Mielenkiintoista voisikin olla selvittää politiikkainstrumenttien ja ohjauksen näkökulmasta laajennettuna esimerkiksi implementoinnin problematiikkaan, mitkä kaikki voimat viimekädessä vaikuttavat siihen, millaisia instrumentteja kulloinkin voidaan käyttää ja miten päätöksiä saadaan toimeenpantua.

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Ahonen, E. 1994. Koulutussetelit korkeakoulussa. Opiskelijan asema korkeakoulujen rahoituksessa. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja,17. Helsinki.

Andersson, C. 1977. *Statecraft: An Introduction to Political Choice and Judgement*. John Wiley and Sons. New York.

Appleton, S. 1997. User fees, expenditure restructuring and voucher systems in education WIDER working papers No.134.

Bemelmans-Videc, M.L. 1998. Introduction. Policy instrument choice and evaluation. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*. Transaction Publisher, New Jersey.

Brandl, J.E. 2006. Choice, Religion, Community, and Educational Quality. In: Robert C. Enlow & Lenore T. Ealy (Eds.) 2006, *Liberty & Learning. Milton Friedman's Voucher Idea at Fifty*. Cato Institute. Washington D.C.

de Bruijan, H. & Hufen, A. 1998. Peters,, B Guy, van Nispen Frans K.M. (toim.) 1998. *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham UK.

Clark, B.R. 1983. *The higher education system*. University of California Press. Berkeley.

Coulson, A. 2006. A Critique of Pure Friedman: An Empirical Reassessment of "The Role of Government in Education". In: Robert C. Enlow & Lenore T. Ealy (Eds.) 2006, *Liberty & Learning. Milton Friedman's Voucher Idea at Fifty*. Cato Institute. Washington D.C.

Enlow, R.C. & Ealy, L.T. 2006. Introduction. In: Robert C. Enlow & Lenore T. Ealy (Eds.) 2006, *Liberty & Learning. Milton Friedman's Voucher Idea at Fifty*. Cato Institute. Washington D.C.

Friedman, M. 2006. Epilogue: School Vouchers Turn 50, But the Fight Is Just Beginning. In: Robert C. Enlow & Lenore T. Ealy (Eds.) 2006, *Liberty & Learning. Milton Friedman's Voucher Idea at Fifty*. Cato Institute. Washington D.C.

Gornitzka, Å. & Maassen, P. 2000. Hybrid steering approaches with respect to European higher education. *Higher Education Policy*, 13, 267-285.

Heikkilä, T. 2008. *Tilastollinen tutkimus*. Edita. Helsinki.

Herbst, M. 2007. *Financing Public Universities: The Case of Performance Funding (Higher Education Dynamics)*. Springer.

Hood, C. 1983. *The Tools of The Government*. MacMillan Press.

- Hölttä, S. 2005. Yliopistokoulutuksen ohjaus- ja rahoitusmallit – kansainvälinen vertailu. Liite OPM:n julkaisussa: Yliopistojen tulosoikeuksien kehittämistyöryhmä III. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24.
- Hölttä, S. & Kivistö, J. 2009. Yliopistojen rahoitusmallit ja kansalaisyhteiskunta - monitulkintaisia näkökulmia. Teoksessa: Jarmo Vakkuri (toim.). Paras mahdollinen julkishallinto. Helsinki 2009.
- Jacobs, B. & van der Ploeg, F. 2006. How to reform higher education in Europe. Guide to reform of higher education: a European perspective. Economic Policy July 2006.
- Johnstone, D. B. 2009. Korkeakoulujen rahoitus: kansainvälisiä suuntauksia kustannusten jaossa. Teoksessa: Jussi Kivistö (toim.). Kuka maksaa ja miten. Näkökulma korkeakoulutuksen maksullisuuteen. Tampere 2009.
- Jongbloed, B. 2004. Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education.
- Lemaire, D. 1998. The stick: Regulation as a tool of government. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.
- Kivistö, J. & Hölttä, S. 2009. Opiskelijarahoitusjärjestelmät tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Teoksessa: Jussi Kivistö (toim.). Kuka maksaa ja miten. Näkökulma korkeakoulutuksen maksullisuuteen. Tampere 2009.
- Koucký J. & Bartušek A. & Kovařovic J. 2009. Who is more equal? Access to tertiary education in Europe. Charles university in Prague, faculty of education, education policy centre. Prague 2009.
- Merenluoto, S. 2009. Menestyksekkäät yliopistopelin pelaajat? Tutkimus nopeasti ja nuorena valmistumisesta. Painosalama Oy, Turku.
- Metsämuuronen, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia -sarja 4. Viro: Jaabes Ou.
- Metsämuuronen, J. 2003. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2003.
- Naidoo, R. 2008. Building or Eroding Intellectual Capital? Student Consumerism as a Cultural Force in the Context of Knowledge Economy. In: Välimaa, J., & Ylijoki, O.-H. Cultural perspectives on higher education. Dordrecht: Springer.
- Rekilä, E. 2006. Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä. Acta Wasaensia No 159. Hallintotiede 11. Vaasa.
- Rist, R.C 1998. Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: Contextual Challenges Selection and Implementation. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

- Saarenmaa, K. & Saari, K. & Virtanen, V. 2010. Opiskelijatutkimus 2010. Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja opiskelu. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:18.
- Salamon, L. M. (Ed.) 2002. The Tools of the Government. A Guide to the New Governance. Oxford University Press.
- Salminen, H. & Ylä-Anttila, P. 2010. Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23.
- Temmes, M. & Ahonen, P. & Ojala, T. 2002. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Opetusministeriö. Helsinki.
- Treudthart, L. 2004. Tulohajauksen yhteiskunnallisuus jyväsken yliopistossa. Tarkastelunäkökulmina muoti ja seurustelu. <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13381/9513918386.pdf?sequence=1> [viitattu 9.5.2011].
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2003. Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. Helsinki: Kustannusyhtiö Tammi.
- Tuominen, V. 2010. Uudet opiskelijat. Syksyllä 2009 opintonsa aloittaneiden näkemyksiä koulutusvalinnan apuna käytetyistä tietolähteistä. General Series. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 2010.
- Usher A. & Medow J. 2010. Global Higher Education Rankings 2010. Affordability and Accessibility in Comparative Perspective. Higher Education Strategy Associates. http://higherstrategy.com/publications/GHER2010_FINAL.pdf [viitattu 9.5.2011].
- Uusitalo, H. 1999. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. WSOY. Juva 1999.
- Van der Dolen F.C.J. 1998. The "Give-and-Take" Packaging of Policy Instruments: Optimizing Legitimacy and Effectiveness. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.
- Vedung E. 1998. Policy instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.
- Vedung E. & van der Dolen F,C.J. 1998. The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process-Choice, Effectes and Evaluation. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

Muut lähteet:

AHOT -hanke. Turun yliopisto. <http://www.ahot.utu.fi/esittely/> [viitattu 9.5.2011].

AMKOTA -tietokanta.

http://amkota2.csc.fi:8080/portal/page?_pageid=116,1&_dad=portal&_schema=PORTAL [viitattu 9.5.2011].

Asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä. 464/1998.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19980464> [viitattu 9.5.2011].

Asetus yhteiskuntatieteellisistä tutkinnoista. 245/1994.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940245> [viitattu 9.5.2011].

HE 149/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100149> [viitattu 9.5.2011].

Helsingin Sanomat 23.4.2010. Lukukausi maksut toisivat ryhtiä veltoon opiskelukulttuuriin. Emeritus kansleri Kari Raivion mielipidekirjoitus.

Helsingin Sanomat 16.1.2011. Opiskelupaikkojen jako todistusten perusteella etenee hitaasti. Pääsykokeita ei ole vähennetty. Marjukka Liitenin kirjoitus.

KOTA –online. <https://kotaplus.csc.fi/online/Etusivu.do> [viitattu 9.5.2011].

KOTA –extranet. <https://kotaplus.csc.fi/kota/services/login/index.jsp> [viitattu 9.5.2011].

KELA 2010. Kelan opintoetuustilasto 2008/09.

[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Optu_08_09_pdf/\\$File/Optu_08_09.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Optu_08_09_pdf/$File/Optu_08_09.pdf?OpenElement) [viitattu 9.5.2011].

Laki ammattikorkeakouluopinnoista. 255/1995. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19950255> [viitattu 9.5.2011].

Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta. 1505/2007.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071505>. [viitattu 9.5.2011].

Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. 564/2009.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090564> [viitattu 9.5.2011].

Laki yliopistolain muuttamisesta. 715/2004. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040715> [viitattu 9.5.2011].

Laki opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä. 1058/1998.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19981058> [viitattu 9.5.2011].

Laki yliopistolain muuttamisesta. 556/2005. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050556> [viitattu 9.5.2011].

Laki opintotukilain muuttamisesta. 345/2004. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040345> [viitattu 9.5.2011].

Laki opintotukilain muuttamisesta. 408/2005. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050408> [viitattu 9.5.2011].

Opintotukilaki. 65/1994. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940065> [viitattu 9.5.2011].

Opintotukiasetus. 260/1994. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940260> [viitattu 9.5.2011].

Opetusministeriö 1996. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995-2000.

Opetusministeriö 2000. Koulutus ja tutkimus vuosina 1999-2004. Kehittämissuunnitelma 29.12.1999.

Opetusministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä. 771/2009. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090771> [viitattu 9.5.2011].

Opetusministeriön julkaisuja 2004:6. Koulutus ja tutkimus vuosina 2003-2008. Kehittämissuunnitelma.

Opetusministeriön julkaisuja 2008:9. Koulutus ja tutkimus vuosina 2007-2012. Kehittämissuunnitelma.

Opetusministeriön julkaisuja 2005:12. Yliopistot 2004. Vuosikertomus.

Opetusministeriö 6.9.2000. Helsingin yliopiston ja Opetusministeriön välinen tulossopimus kaudelle 2001 – 2003. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rah_oitus/yliopistojen_tulossopimukset/tulossopimukset2002-2003/pdf/liitteet/hy.pdf [viitattu 9.5.2011].

Opetusministeriö 22.12.2003. Opetusministeriön ja Helsingin yliopiston välinen tulossopimus kaudelle 2004 - 2006 ja voimavarat vuodelle 2004. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rah_oitus/yliopistojen_tulossopimukset/tulossopimukset2004/liitteet/hy04.pdf [viitattu 9.5.2011].

Opetusministeriö 10.01.2007. Opetusministeriön ja Helsingin yliopiston välinen tulossopimus kaudelle 2007 - 2009 ja voimavarat vuodelle 2007. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rah_oitus/yliopistojen_tulossopimukset/tulossopimukset_2007/Tulossopimukset_2007/HY_tulossopimus.pdf [viitattu 9.5.2011].

Opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön palaute Helsingin yliopistolle syksyllä 2010. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rah_oitus/yliopistojen_tulossopimukset/Palautteet_2010/Hy.pdf [viitattu 9.5.2011].

Opetusministeriön muistio 18.2.2000. Yliopistojen toimintamenobudjetointi sopimuskaudella 2001-2003.

Opetusministeriön muistio 17.3.2003. Yliopistojen toimintamenobudjetointi sopimuskaudella 2004-2006.

Opetusministeriön muistio. Yliopistojen toimintamenobudjetointi sopimuskaudella 2007-2009.

Opetusministeriön muistio 14.3.2007. Tuloksellisuuskriteerit vuoden 2008 voimavaraesityksessä.

Opetusministeriön työryhmämuistioita 1998:20. Yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittäminen.

Opetusministeriön työryhmämuistioita 2002:26. Yliopistojen tulosoajauksen kehittämistyöryhmä II.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:27. Korkeakoulujen opintoaikojen lyhentämisen toimenpideohjelma.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:28. Opintotukea ja opiskelijoiden opintososiaalista asemaa koskeva toimenpideohjelma.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:17. Yliopistojen yhteishakutyöryhmän muistio.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24. Yliopistojen tulosoajauksen kehittämistyöryhmä III.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:32. Ammattikorkeakoulujen tietohallinto ja tuloksellisuusrahoitus.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:12. Ammattikorkeakoulujen yhteishaun johtoryhmän loppuraportti.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:14. Opiskelijaperheet ja opintotuki.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:33. Opintotuen rakenteen kehittäminen. Tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen korkeakoulussa.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11. Ei paikoillanne, vaan valmiit, hep! Koulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän muistio.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995. http://www.vn.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponen/Hallitusohjelma_-_Lipponen112834.jsp [viitattu 9.5.2011].

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. <http://www.vn.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponenII/fi.jsp> [viitattu 9.5.2011].

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. <http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/vn/hallitus/vanhasen-hallitusohjelma-2003/fi.pdf> [viitattu 9.5.2011].

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
<http://www.vn.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf> [viitattu 9.5.2011].

Tampereen ylioppilaslehti Aviisi 9.4.2010. Lukukausimaksut toisivat tasa-arvoa! Hallintotieteiden tohtori ja tutkija Jussi Kivistön kirjoitus.

Tilastokeskus 2005. Opetushallinnon ja Tilastokeskuksen välinen tietopalvelusopimus 05H9098.

Tilastokeskus 2006a. Oppilaitostilastot 2005. Yliopistopaino. Helsinki 2006.

Tilastokeskus 2006b. Opetushallinnon ja Tilastokeskuksen välinen tietopalvelusopimus 06H9098.

Tilastokeskus 2007a. Oppilaitostilastot 2006. Yliopistopaino. Helsinki 2007.

Tilastokeskus 2007b. Opetushallinnon ja Tilastokeskuksen välinen tietopalvelusopimus 07H9098.

Tilastokeskus 2008a. Oppilaitostilastot 2007. Multiprint Oy. Helsinki 2008.

Tilastokeskus 2008b. Opetushallinnon ja Tilastokeskuksen välinen tietopalvelusopimus 08H9098.

Tilastokeskus 2009. Oppilaitostilastot 2008. Multiprint Oy. Helsinki 2009.

Tilastokeskus 2010a. Oppilaitostilastot 2009. Multiprint Oy. Helsinki 2010.

Tilastokeskus 2010b. Opetushallinnon ja Tilastokeskuksen välinen tietopalvelusopimus 10H9098.

Tilastokeskus 2010c. 7.10.2010 oppilaitostilastoista Ritva Kaukoselta erillistilauksena saatu taulukko.

Tilastokeskuksen julkistus 18.6.2010. Yliopistoissa suoritettiin 23 800 tutkintoa vuonna 2009.
http://www.tilastokeskus.fi/til/yop/2009/02/yop_2009_02_2010-06-18_tie_001_fi.html [viitattu 9.5.2011].

Valtioneuvoston asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen muuttamisesta. 426/2005. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050426> [viitattu 9.5.2011].

Valtioneuvoston asetus ylioppilastutkinnosta. 915/2005.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050915> [viitattu 9.5.2011].

Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista. 794/2004.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040794> [viitattu 9.5.2011].

Yliopistolaki. 645/1997. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1997/19970645> [viitattu 9.5.2011].

Yliopistolaki. 558/2009. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090558> [viitattu 9.5.2011].