



TARTU ÜLIKOOL

Kõrghariduse rahastusmudelid ja nende muutmise võimalikud mõjud

Teaduskirjanduse analüüs

Gerli Silm

Kai Tiitsaar

Aune Valk

**Kõrghariduse rahastusmudelid ja nende muutmise võimalikud mõjud.
Teaduskirjanduse analüüs.**

Viitamine: Silm, G., Tiitsaar, K., Valk, A. (2022).

Kõrghariduse rahastusmudelid ja nende muutmise võimalikud mõjud.
Teaduskirjanduse analüüs. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Autorid

Gerli Silm on Tartu ülikooli haridusteaduste doktorant.

Kai Tiitsaar on omandanud magistrikraadi Tartu ülikoolis psühholoogia erialal.

Aune Valk on psühholoogiadoktor ja Tartu Ülikooli õppeprorektor.

Keeleline korrektuur: Luisa Tölkebüroo OÜ

Kujundus: Kalle Paalits, Tartu Ülikooli Kirjastus

Autoriõigus: Gerli Silm, Kai Tiitsaar, Aune Valk ja Tartu Ülikool, 2022

ISBN: 978-9949-03-833-6 (pdf)

Tellijä: Tartu Ülikool

Sisukord

Sissejuhatus	4
Metoodika	4
Kirjanduse analüüsi tulemused	5
Kõrgharidusest saadav kasu	5
Massikõrghariduse tekkimine	7
Kõrghariduse rahastamine kui kvaliteedi küsimus	8
Võimalikud kõrghariduse rahastamise mudelid	12
Avaliku rahastuse mõju	15
Õppemaksu võimalikud mõjud	20
Õppemaksude võimalik negatiivne mõju	20
Õppemaksude negatiivsete mõjude vähendamine	22
Toetuste olulisus	23
Õppemaksude võimalik positiivne mõju	25
Ühiskonna vastuseis õppemaksude kehtestamisele	26
Hilisema sissetulekuga seotud laenud kui üks võimalus õpingute rahastamiseks	27
Kokkuvõte	30
Lisa 1.	
Kõrghariduse ja kõrghariduse rahastuse andmed valitud OECD riikide kohta	37

Sissejuhatus

Siinse kokkuvõtte eesmärk on anda ülevaade erinevatest kõrghariduse rahastamise mudelitest ning nende rakendamise võimalikest positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest nii üliõpilastele kui ka ühiskonnale. Fookus on eelkõige Euroopa kontekstis viimase 20 aasta jooksul tehtud uuringutel, et tulemused oleksid Eesti jaoks lihtsamini tõlgendatavad.

Metoodika

Ülevaate loomise aluseks oli teaduskirjanduse otsing EBSCO Discovery andmebaasis. Otsingu kriteeriumiteks oli, et tulemus sisaldaks termineid „kõrgharidus“ (ingl *higher education*) ja „rahastamine“ (ingl *funding*) ning „muutus“ (ingl *change*) või „reform“ (ingl *reform*). Otsisime ainult ingliskeelseid eelretsenseeritud artikleid. Keskendusime Euroopa kontekstis tehtud uuringutele ning välisriikide USA, Aasia ja Aafrika piirkondade analüüsile. Otsisime artikleid, mis on avaldatud aastal 2000 ja hiljem. Otsingu tulemus oli 3122 artiklit, pärast duplikaatide eemaldamist jäi alles 2237 artiklit. Esialgu uurisime artikleid pealkirjade ja märksõnade tasemel (pooled artiklid üks autor ja pooled teine) ning välistasime artikleid, mis ei vastanud analüüsi kriteeriumitele (ei käsitlenud Euroopa konteksti ega muutust kõrghariduse rahastamise süsteemis). Kui pealkirja tasandil ei olnud võimalik sobivust kindlaks teha, lähtusime lühikokkuvõttest. Selle tulemusena jäi valimisse 92 artiklit, mille sisuga tutvusime põhjalikumalt. Kirjeldatud artiklivalimi põhjal kujunes teemadering ja analüüsi ulatus. Kui käsitletud rahastusmudeli või muutuse kohta oli võimalik leida uuemat infot või teisi artikleid, siis kaasasime raportisse ka need. Teemade laiemaks avamiseks on toodud mõned näited ka väljastpoolt Euroopat. Artiklitele lisaks otsisime ülevaatlikku materjali OECD ja Eurostudenti raportitest ning Eurydice ja Eurostati andmebaasidest.

Kirjanduse analüüsi tulemused

Kõrgharidusest saadav kasu

Kuna kõrgharidusest saavad kasu nii ühiskond kui ka kõrgharitu ise (Barr, 2004; Martin, 2017; OECD, 2020), tekib küsimus, kas kõrghariduse eest peaks maksma riik (ehk maksumaksja) või – vähemalt osaliselt – õppija ise. Sageli kasutatav indikaator, mis näitab kõrgharidusest isiklikult saadavat kasu, on suurem sissetulek: Eurostati 2019. aasta andmetel (vt joonis 1) on EL-is kõrgharitude sissetulek keskmiselt 38% suurem kui keskharidusega inimestel. Seejuures on märkimisväärne, et eri riikides suurendab kõrgharidus palka erineval määral (Rootsis ja Norras ligikaudu 10%, Lätis ja Leedus üle 50%, Eestis 37%).

Isiklikku ja ühiskondlikku kasu täpselt hinnata on aga keeruline. Austraalia valitsuse tellitud raportis (Deloitte Access Economics, 2016) tuuakse välja, et kõrgharidusest saadavat isiklikku majanduslikku kasu (kõrgem palk) kiputakse ülehindama, kuna see on ühte sulanud demograafiliste näitajate ja võimekuse individuaalsete erinevustega. Teisalt kiputakse alahindama ühiskondlikku kasu, kuna vaadeldakse vaid otsest majanduslikku kasu, nagu saadavad maksud, madalam töötuse määr ning töö efektiivsuse kasv, jättes kõrvale raskemini mõõdetavad mõjud, mis on seotud käitumise muutuse ning ühiskonnaga laiemalt, näiteks mõju rahvatervisele, inimõigustele, poliitilisele stabiilsusele, madalamale kuritegevuse tasemele ja teadmiste jagamisele (Chapman & Lounkaew, 2011, 2015; McMahon, 2006; Norton, 2012, viidatud Deloitte Access Economics, 2016 vahendusel). 2016. aasta raport Austraalia kõrghariduse kohta näitas ka seda, et saadav ühiskondlik ja isiklik kasu varieerub erialati, olles keskmiselt 42% isiklik ning 58% ühiskondlik.

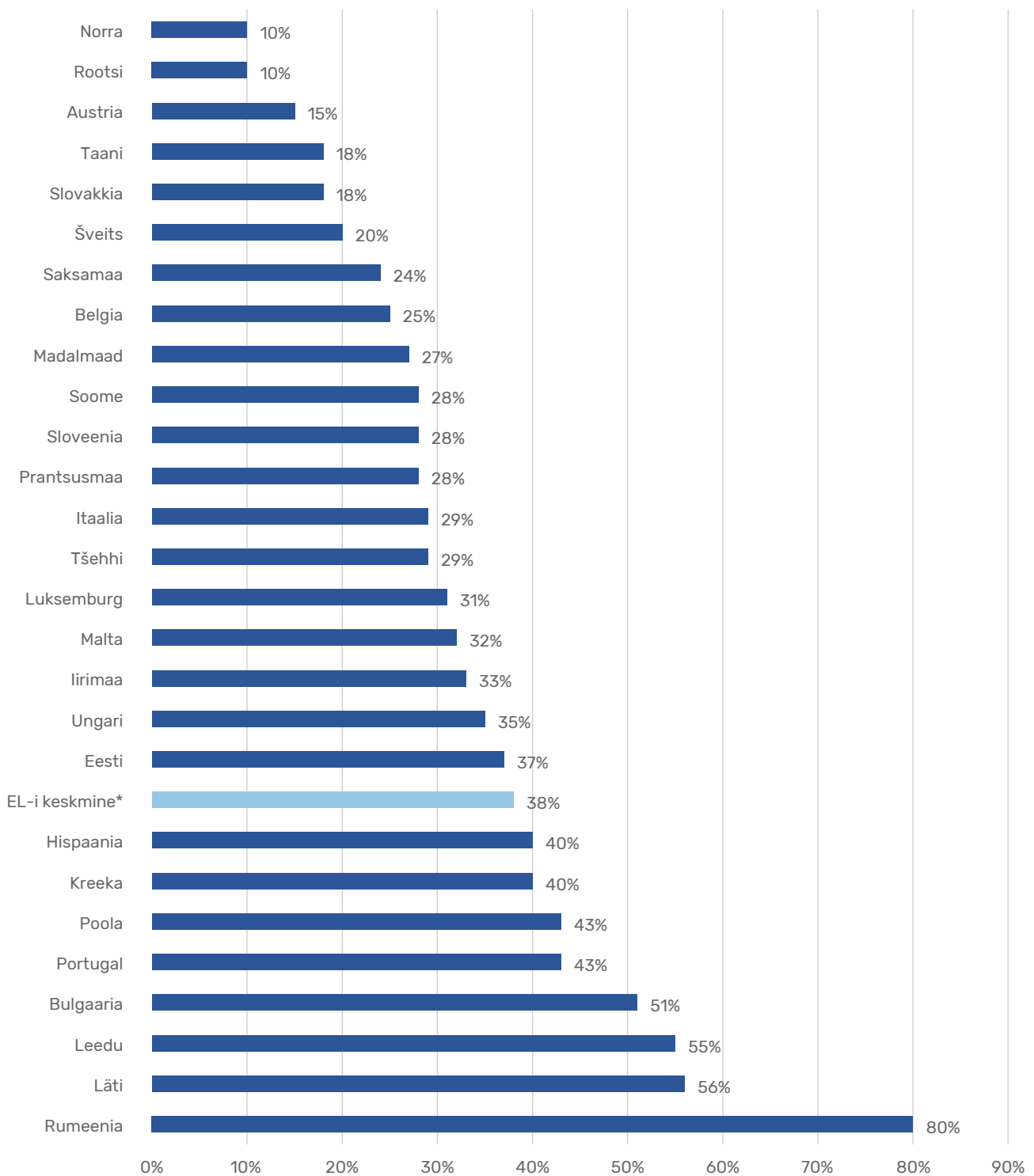
Küsimus, mil määral peaks kõrghariduse rahastus tulema avalikest allikatest või erapanusest, muutub eriti aktuaalseks siis, kui kõrghariduses osalevate tudengite arv suureneb ja riiklik rahastus tudengi kohta seetõttu väheneb.

Kuna kõrgharidusest saavad kasu nii ühiskond kui ka kõrgharitu ise, tekib küsimus, kas kõrghariduse eest peaks maksma riik või õppija. Täpne isiklike ja ühiskondlike kasude hindamine on aga keeruline.

Sageli kasutatav indikaator kõrghariduse isiklikult saadavast kasust on suurem sissetulek. Eestis on kõrgharidusega inimeste palk 37% võrra kõrgem kui keskharidusega inimeste palk.

Kõrghariduse isiklikku majanduslikku kasu kiputakse ülehindama. Samas alahinnatakse ühiskondlikku kasu, jättes kõrvale näiteks mõju rahvatervisele, inimõigustele, poliitilisele stabiilsusele, madalamale kuritegevuse tasemele ja teadmiste jagamisele.

Raport Austraalia kõrghariduse kohta näitas, et saadav ühiskondlik ja isiklik kasu varieerub erialade vahel olles keskmiselt 42% isiklik ning 58% ühiskondlik.



Joonis 1. Kõrghariduse palgalisa võrreldes keskhariidusega (% , mediaansissetulek, 2019. aasta andmed).
 Autori koostatud. Allikas: Eurostat [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di08]

* 28 riiki 2003–2019

Massikõrghariduse tekkimine

Viimase 30 aasta jooksul on ülikoolidesse õppima suundujate hulk peaaegu kahekordistunud ja tekkinud on n-ö massiülikoolid (Frølich & Strøm, 2008; Haussen & Uebelmasser, 2016). See on toonud kaasa vajaduse lisaressursside järele, et oleks võimalik kõikidele soovijatele kvaliteetset kõrgharidust pakkuda. Ka Johnstone (2009) toob välja, et kümnenditel enne ja pärast viimast sajandivahetust on üle maailma toimunud kõrghariduse rahastamises suured muutused, mis on seotud sellega, et kõrghariduse kulud on kasvanud suuremal määral kui kõrghariduses kasutatavad rahalised vahendid (eriti need, mis on pärit riigi kogutavatest maksudest). Seetõttu on paljudes maailma riikides tekkinud ressursside vähesus ning ei suudeta katta nii õpetamise kui ka teaduse kasvanud kulusid ega kulusid, mis on seotud sisseastumise suurenemisega. Sellega seoses seisavad riigid ja ülikoolid küsimuse ees, kust võiks tulla lisaressurss, ning kui see tuleks õppijalt endalt, siis mismoodi oleks see põhjendatud ja kuidas võiks see üliõpilasi mõjutada (Barr, 2004; Haussen & Uebelmasser, 2016; Marcucci & Johnstone, 2007).

Õppemaksu ja selle rahastamise diskussiooni alus on arusaam kõrgharidusest kui avalikust ja/või isiklikust hüvest ning ühiste ressursside õiglasest kasutusest (Barr, 2004). Kwiek (2009) leiab, et kõrghariduse ümbermõtestamine avalikust hüvest isiklikuks on tendents, mis võib omakorda vähendada riigi panust kõrgharidusse, kuna see ei tundu enam majanduslikult mõistlik. Ka Marcucci ja Johnstone (2007) toovad välja, et aina rohkem riike valib kõrghariduse rahastamisel kulude jagamise (ingl *cost sharing*) tee, et tulla toime nõudluse suurenemise ning riigi investeringu suhtelise vähenemisega. Kulude jagamise ehk õppemaksu kehtestamise korral peavad riigid otsustama, millise osa kõrghariduse kuludest peaks kandma õpilane (ja tema perekond), millise osa riik ning millised toetuskeemid tuleks luua, et tagada kõrghariduse ligipääsetavus.

Haussen ja Uebelmasser (2016) toovad välja, et kõikides OECD riikides on kõrgharidus rahastatud erinevatest avalikest vahenditest (nt tööjõumaksud) ja õppetasudest ning enamasti domineerib riiklik panus. Viimaste kümnendite jooksul on peaaegu pool OECD

Viimase 30 aasta jooksul on ülikoolidesse õppima suundujate hulk peaaegu kahekordistunud ja tekkinud on massiülikoolid.

Kuna sajandivahetusel on kõrghariduse kulud üle maailma kasvanud suuremal määral kui kõrgharidusse suunatud raha, on paljudes riikides tekkinud ressursside vähesus.

Olemasoleva rahastusega ei suuda ülikoolid katta õpetamise ja teaduse suurenenud kulusid.

Järjest enam mõtestatakse kõrgharidust ümber avalikust hüvest isiklikuks hüveks – seetõttu võivad riigid oma panust kõrgharidusse vähendada või valida kulude jagamise tee, kuna rahastamine ainult avalikest vahenditest ei tundu enam majanduslikult mõistlik.

riikidest õppemaksu kehtestanud või seda suurendanud (Haussen & Uebelmasser, 2016). Euroopa Komisjoni ülevaate kohaselt (European Commission, 2020) on 43-st vaadeldud Euroopa haridussüsteemist vaid 7 sellised, kus ei küsita mingeid õppetulusid kohalikele esimese õppeastme täiskohaga õppuritele. Need on Taani, Kreeka, Küpros, Malta, Soome, Rootsi ja Türgi. Võrdluseks, 12 riiki küsivad õppetulu kõikidelt sisseastujatelt. Ülejäänud 24 riigis lähtutakse erinevatest tingimustest, mis määravad konkreetse õppuri korral tema õppetulu.

Kõrghariduse rahastamine kui kvaliteedi küsimus

Rahastus peab järgnema üliõpilaste arvu kasvule, et tagada kõrghariduse kvaliteet. Õppe kvaliteeti on üsna keerukas mõõta, sest erinevad näitajad on omavahel läbi põimunud, kuid mõned trendid ja seosed saavad siiski anda olulist infot (Loukkola *et al.*, 2020). Õppe kvaliteeti saab hinnata näiteks järgnevate indikaatorite abil: positsioon parimate ülikoolide pingereas, üliõpilaste ja õppejõudude suhtarv, üliõpilaste edasijõudmine, väljalangemine, kraadi omandamiseks kuluv aeg ja õpetamise kvaliteet üliõpilaste hinnangu alusel (Loukkola *et al.*, 2020).

Chernova jt (2017) leidsid kirjanduse ülevaates, et ülikooli positsioon ülikoolide pingereas ei ole otseselt seotud riikliku rahastuse suurusega. Edasi uurisid autorid, kas pingerea positsioon on seotud ülikooli rahastamise mehhanismiga. Leiti, et Euroopa ülikoolid, milles kasutatakse läbirääkimistel põhinevat rahastust (riigi seatud eesmärgid ja nende täitmise viis räägitakse läbi ning eesmärkide täitmist tasustatakse) koos tulemusrahastamisega, on edetabelites kõrgematel positsioonidel võrreldes nendega, kes kasutavad ainult tulemusrahastust.

Üliõpilaste ja töötajate suhtarvu ülikoolis kasutatakse sageli kvaliteedi näitajana, kuna see on oluline nii eelarve, õppimise kui ka õpetamise seisukohast (McDonald, 2013). Ühest küljest arvatakse, et suured loengud on majanduslikult soodsad ja pole piisavalt tõendeid, et tõestada nende ebasoodsat mõju (Maxwell & Lopus, 1994, viidatud McDonald, 2013 vahendusel). Teisest küljest on leitud, et kui loengutes

Viimaste kümnendite jooksul on peaaegu pool OECD riikidest õppemaksu kehtestanud või seda suurendanud. Euroopa Komisjoni raportis vaadeldud 43-st Euroopa haridussüsteemist on vaid 7 sellised, kus ei küsita kohalikele esimese õppeastme täiskohaga õppuritele õppetulu.

Õppe kvaliteeti saab hinnata näiteks järgnevate indikaatorite abil: positsioon parimate ülikoolide pingereas, üliõpilaste ja õppejõudude suhtarv, üliõpilaste edasijõudmine, väljalangemine, kraadi omandamiseks kuluv aeg ja õpetamise kvaliteet üliõpilaste hinnangu alusel.

On leitud, et ülikooli positsioon rahvusvahelises pingereas ei ole otseselt seotud riikliku rahastuse suurusega. Samas on edetabelites kõrgematel positsioonidel ülikoolid, milles kasutatakse läbirääkimistel põhinevat rahastust koos tulemusrahastamisega.

Üliõpilaste ja töötajate suhtarvu ülikoolis kasutatakse sageli kvaliteedi näitajana, kuna see on oluline nii eelarve, õppimise kui ka õpetamise seisukohast.

on väga palju üliõpilasi, ei saa õppejõud nendega individuaalselt tegeleda ning selle tagajärjel vähenevad õppeedukus, tudengite rahulolu ning kõrgharidusõppesse naasmine (Cuseo, 2007; Davern *et al.*, 2006; Dillon *et al.*, 2002, viidatud McDonald, 2013 vahendusel). Lisaks on üliõpilaste arvu kasvu ja väheste ressursside koostoimel negatiivne mõju õppejõudude heaolule, mille üks põhjus võib olla see, et õppejõud ei tunne, et nad suudaksid suurenenud õppurite hulgalet piisavalt aega pühendada (Gillespie *et al.*, 2001; Kinman & Jones, 2003; Rolfe, 2002; Robertson, 2011, viidatud McDonald, 2013 vahendusel). Eesti puhul on näidatud, et täiskõormusega akadeemilised töötajad teenivad vähem kui enamikus teistes OECD riikides ning neil on tähtajatud lepingud väiksema tõenäosusega kui näiteks Madalmaades ja Norras (OECD, 2019).

Brown (2001) uuris USA ülikoolide näitel, milline seos on kõrghariduse erarahastuse erinevate allikate ja õpetamise kvaliteedi (üliõpilaste hinnangute alusel) vahel. Uuringusse kaasatud asutuste keskmine riiklik/osariigi rahastus oli 19,6% kogu rahastusest, õppemaks moodustas sissetulekutest keskmiselt 44,3%. Ta leidis, et kõrgem õppemaks on seotud parema õpetamise kvaliteediga. Kõrgem õppemaks omakorda oli seotud suuremate ressurssidega ning parema üliõpilaste ja töötajate suhtarvuga (viimane oli parem tudengite rahulolu indikaator kui ülikooli õpetamise ressursside maht). Brown (2001) märgib, et siiski on võimalik, et tudengite arvamus võib olla kallutatud: need, kes maksavad (kõrgemat) õppemaksu, võivad oodata ja/või tajuda ka paremat kvaliteeti. Ka mujal on leitud, et üliõpilased ongi kvaliteedi suhtes nõudlikumad, kui nad peavad ise maksma (Marcucci & Johnstone, 2007). Lisaks mõjus Browni (2001) uuringus kvaliteedile hästi lisateenuste müügist saadav tulu (tudengite majutus, toitlustamine, raamatupoed jms). Ühe põhjusena arvatakse, et sellised ülikoolid suudavad üliõpilaste vajadustele paindlikumalt vastu tulla (Brown, 2001). Brown (2001) järeldeb, et suurem eraraha kaasamine võimaldab ülikoolidel olla selektiivsem ja kulutada igale üliõpilasele rohkem ressursse, mis omakorda parandab õppekvaliteeti.

Mitmes artiklis tuuakse välja, et kõrghariduse alarahastus võib halvendada pakutava hariduse kvaliteeti ja vähendada akadeemilise kraadi väärtust tööturul (nt Allen & Belfi, 2020). Allen ja Belfi (2020)

Suured loengud on küll majanduslikult soodsad, samas on leitud, et suurtes loengutes ei saa õppejõud kõigiga individuaalselt tegeleda ja selle tulemusel vähenevad õppeedukus, tudengite rahulolu ja kõrgharidusõppesse naasmine. Lisaks väheneb õppejõudude heaolu.

Eestis teenivad täiskõormusega akadeemilised töötajad vähem kui enamikus teistes OECD riikides ning neil on väiksema tõenäosusega tähtajatud lepingud.

Kui üliõpilased peavad õppimise eest ise maksma, on nad ka kvaliteedi suhtes nõudlikumad.

Suurem eraraha kaasamine võimaldab ülikoolidel olla selektiivsem ja kulutada igale üliõpilasele rohkem ressursse, mis omakorda tõstab õppekvaliteeti.

Kõrghariduse alarahastus võib halvendada pakutava hariduse kvaliteeti ja vähendada akadeemilise kraadi väärtust tööturul.

uurisid, kas seoses kõrghariduse laienemisega Madalmaades on halvenenud selle kvaliteet. Selleks vaadati, kas on muutunud kõrghariduse omandanute oskused (lähtudes rahvusvahelise uuringu PIAAC andmetest), kuid seda ei täheldatud. Küll aga leiti, et mida rohkem on tööturul kõrgharidusega inimesi, seda valivamad saavad olla tööandjad ning sellest kaotavad eelkõige kõrgharidusega naised, madalamate hinnetega lõpetanud ning sisserändaja taustaga inimesed.

Üks näide rahastuse muutumisest ja selle seosest kvaliteediga on Iirimaa, kus tudengite arvu kasv sattus kokku väga raske majanduskriisiga, mil vähendati ülikoolide rahastust. Iirimaa vähenes ühe tudengi õpetamise eelarve aastate 2007 ja 2010/11 vahemikus ligi 20% ning samal ajal suurenes tudengite arv 11%. 2014. aastal avaldatud uuringus ei osata veel öelda, milline on selle lõplik mõju kvaliteedile, kuid tuuakse välja Iirimaa ülikoolide langemine rahvusvahelistes ülikoolide edetabelites (Hazelkorn, 2014).

Lisaks rahastuse suurendamisele kaalutakse ka teisi kõrghariduse kvaliteedi parandamise viise, näiteks rahastusmudeli muutmist tulemuspõhiseks (edaspidi ka tulemusrahastamine, ingl *performance-based funding*) ja ülikoolidele suurema autonoomia andmist (Jongbloed, 2010).

Kuigi tulemusrahastamine ja autonoomia rahastust otseselt juurde ei too, võimaldab tulemusrahastamine konkurentsi, mis koos autonoomia suurendamisega laseb ülikoolil teha sisemisi ümberkorraldusi konkurentsivõime suurendamiseks (kvaliteedi parandamine) või leida viise alternatiivsete rahastusallikate kaasamiseks. Üha enam riike püüab tulemusrahastuse abil kvaliteeti tõsta. Võrreldes 1990ndatega, mil vaid mõni riik Euroopas (Taani, Madalmaad, Poola, Rootsi, ÜK) kasutas kõrghariduse rahastamisel tulemusnäitajaid, oli 2010. aasta seisuga juba ligi 20 riiki, kus kõrghariduse tulemusrahastamist kasutati vähemalt mingil määral (Jongbloed, 2010).

Näiteks Šveitsis võeti tulemusrahastus kasutusele 1999. aastal. Riiklik rahastus seoti nominaalaja jooksul lõpetajate arvuga, teadustöö mahtudega, välistudengite arvuga ning lisarahastuse kaasamisega. 2006. aasta analüüs ei suutnud tuvastada olulisi muutusi kvaliteedikriteeriumite täitmisel, kuid viidatud artikli autorid leiavad siiski, et tegemist oli sammuga õiges suunas, sest rahastus on seotud

Iirimaa sattus tudengite arvu kasv kokku väga raske majanduskriisiga, mil vähendati ülikoolide rahastust. 2014. aastal avaldatud uuringus ei osatud veel hinnata selle lõplikku mõju, kuid nähtav oli Iirimaa ülikoolide langemine rahvusvahelistes edetabelites.

Ülikooli tulemusrahastamine koos autonoomia suurendamisega võimaldab ülikoolil teha sisemisi ümberkorraldusi konkurentsi suurendamiseks ja seega kvaliteedi parandamiseks eeldusel, et rahastuse suurus on piisav.

tulemuste ning eesmärkide saavutamise, mitte ülikooli ajaloolise positsiooniga (Schenker-Wicki & Hurlimann, 2006).

2007. aastal muudeti rahastuse põhimõtteid ka Rumeenias (25–30% rahastusest antakse vastavalt kvaliteedikriteeriumitele) ning järgmise kolme aasta analüüs näitas, et ülikoolid muutusid seatud kriteeriumite täitmisel efektiivsemaks, kusjuures mida suurem oli tulemuspõhise rahastuse osakaal, seda suurem oli mõju kvaliteedile. Kasutatud kriteeriumid olid lõpetajate arv, edukus rahvusvahelise teadusrahastuse taotlemisel ja muul viisil saadud lisarahastus (teenuste ja toodete müük) (Crețan, 2015).

Saksamaal kehtestati 2006. aastal tulemusrahastamine ja samal ajal suurendati ülikoolide autonoomiat, et luua tingimused konkurentsi tekkimiseks ning anda ülikoolidele võimalus eristuda (Mayer & Ziegele, 2009). Hilisemad analüüsid näitasid kvaliteedi paranemist ja kasuliku konkurentsi teket koos Saksamaa ülikoolide jõudmisega rahvusvahelistesse edetabelitesse, kuid siin ei tohiks kindlasti alahinnata ka tippkeskustele antud lisarahastuse mõju (Teichler, 2018).

Eelnevate näidete põhjal võib tunduda, et tulemusrahastus võimaldab parandada kõrghariduse kvaliteeti rahastust suurendamata, kuid päris nii ei pruugi see alati olla: tulemusrahastuse rakendamine ei pruugi ülikoolide alarahastuse olukorras aidata. Näitena võib tuua Bulgaaria, kus riiklik rahastus oli peamiselt seotud vastuvõetud tudengite arvuga ja tugeva alarahastuse tõttu võtsid ülikoolid eesmärgiks iga hinna eest suurendada sisseastujate arvu, jättes kõrvale efektiivsuse ja kvaliteedi küsimuse. Tudengite arv küll kasvas, aga akadeemiliste töötajate arv ja riigi rahaline toetus ei tulnud sellele kasvule järgi (Tochkov *et al.*, 2012).

Ka Frølich ja Strøm (2008) toovad välja, et kuigi tulemusrahastuse skeeme peetakse efektiivseks, võivad nendega kaasneda ka soovimatud kõrvalmõjud. Näiteks on võimalus, et ülikoolid hakkavad keskenduma kitsalt mõõdetavatele väljunditele, jättes kõrvale muud olulised aspektid, mida ei mõõdata või pole võimalik mõõta. Lihtsate näitajate puhul, nagu läbitud ainete hulk või lõpetajate arv, võib ülikool langetada oma standardeid, et rohkem õppijaid vastu võtta ja n-ö läbi lasta. Leebema hindamise risk on väiksem tugevalt teadusele orienteeritud õppeasutustes, kuna see kahjustaks liigselt nende

Kuigi tulemusrahastuse skeeme peetakse efektiivseks, võivad nendega kaasneda ka soovimatud kõrvalefektid. Näiteks võib ülikool langetada standardeid, et rohkem õppijaid vastu võtta ja n-ö läbi lasta.

mainet. Teiselt poolt leitakse, et leebema hindamise risk on suurem valdkondades, kus õpetatakse avaliku sektori töötajaid (õpetajad, õed) ning kus lõpetaja palk ei ole kuigi tugevalt seotud tema hariduse kvaliteediga.

Võimalikud kõrghariduse rahastamise mudelid

Sotsioloog Martin Trow (1973, 2007) on kirjeldanud kolme kõrghariduse mudelit: eliitülikool, massiülikool ja universaalne kõrgharidus. Neist esimene ehk kõrgharidus eliidile tähendab, et kõrgharidusse on kaasatud vaid suhteliselt vähesed privilegeeritud inimesed (kaasatud on 0–15% elanikkonnast). Massiülikooli korral nähakse kõrgharidust kui õigust kõigile, kellel on õppimiseks teatud eeldused (kaasatud 16–50% elanikkonnast). Universaalse kõrghariduse puhul on ligipääs kõrgharidusele rohkem kui 50%-l elanikkonnast (Trow, 2007).

Peale teist maailmasõda on paljud OECD riigid liikunud eliitülikoolide mudelist massiülikoolide poole. Ben Ansell (2008) toob aga välja asjaolu, et kõrgharidusega seoses on riigid alati oluliste valikute ees, sest kolmest kriitilise tähtsusega aspektist saavad korraga eksisteerida vaid kaks. Need aspektid on:

- 1) suur sisseastumine ülikoolidesse ehk suur osalus;
- 2) kõrghariduse rahastus täielikult riigi poolt ehk õpe on tudengite jaoks tasuta;
- 3) kõrghariduse väike kogumaksumus.

Kombinatsioonidest tekib kolm mudelit:

- 1) eliitülikoolid – riigi rahastatud ja kogumaksumus väike, aga ka väike osalus;
- 2) osaliselt erasektori rahastatud ülikoolid – suur sisseastumine, avalik kulu pigem väike, aga riik ei tasu kogu kõrghariduse maksumust ise (st kaasnevad nt õppemaksud või muu erarahastus);
- 3) avalikud massiülikoolid – suur sisseastumine, riik katab kulud, aga suur avalik kulu (ja sellega seoses kõrged maksud).

Sotsioloog Martin Trow on kirjeldanud kolme kõrghariduse mudelit: eliitülikool, massiülikool ja universaalne kõrgharidus. Universaalse kõrghariduse puhul on ligipääs kõrgharidusele rohkem kui 50%-l elanikkonnast.

Ansell (2008) väidab, et üleminekul eliitülikoolide mudelilt massi-ülikoolidele tahavad valitsused sageli avalikku kulu kokku hoida, aga samal ajal soodustada sisseastujate arvu kasvu ning rahastada kõrgharidust avalikest vahenditest. Seda on võimalik teha, aga vaid kvaliteedi (ressurss üliõpilase harimiseks) arvelt. Seega, kui eesmärk on suur osalus kõrghariduses ja kvaliteedi säilitamine, siis on valikuteks avaliku rahastuse suurendamine või erarahastuse kaasamine (nt õppemaksud). Ansell (2008) toob näite, et eelmise sajandi keskpaigas olid Saksamaa, Rootsi ja Ühendkuningriik kõrghariduse süsteemide poolest üsna sarnased, aga siis valisid erinevad teed. Saksamaa ei suurendanud oluliselt sisseastujate arvu, Rootsi suurendas tugevalt avalikku rahastust kõrgharidusse ning Ühendkuningriik hakkas kaasa erarahastust.

Lähtudes sellest, kui palju panustab riik ja kui palju õppur, eristuvad teistest selgelt kaks kõrghariduse (rahastamise) süsteemi: Põhjamaade (Skandinaavia) süsteem ehk sotsiaaldemokraatlik mudel ja Angloameerika süsteem ehk neoliberaalne mudel (Barr, 2004; Docampo, 2007; Tichy, 2013). Skandinaavia mudel rakendub peamiselt Skandinaavia maades ja toetub põhimõttele, et kõikidel on õigus kõrgharidusele (Tichy, 2013). Mudel põhineb eeldusel, et kõrghariduse pakkujad on homogeenised, ning seetõttu kohtleb neid sarnaselt ja peab kõiki programme võrdseks. Skandinaavia mudelit iseloomustavad riigi kõrged maksud, pühendumine teadus- ja arendustegevusele, riigi suur panus kõrghariduse rahastamisel, peaaegu olematud õppemaksud, toetused üliõpilastele ja suur üliõpilaste arv (Docampo, 2007; Tichy, 2013).

Angloameerika mudel näeb kõrghariduse pakkujaid heterogeensetena ning julgustab mitmekesisust, erinevaid õpetamise viise ja kvaliteedi võrdlemist nende vahel (Barr, 2004). Võimalik on valida nii avalike kui ka eraülikoolide vahel, kuid ka avalikes ülikoolides on märkimisväärne osa erarahastusel (Ühendkuningriigis võivad avalik ja erarahastus jaguneda võrdselt). Kehvemas sotsiaal-majanduslikus olukorras üliõpilastele tagatakse ligipääs kõrgharidusele riiklike toetusskeemide kaudu (Tichy, 2013). Angloameerika mudeliga seostuvad riigi väiksem panus ja oluliselt suurem eraressursside kaasamine haridusse. Skandinaavia mudeliga sarnaselt on üliõpilaste arv suur

Kui eesmärk on suur osalus kõrghariduses ja kvaliteedi säilitamine, siis on valikuteks avaliku rahastuse suurendamine või erarahastuse kaasamine.

Skandinaavia rahastusmudel lähtub filosoofiast, et kõigil on õigus kõrgharidusele. Mudelit iseloomustavad riigi kõrged maksud, pühendumine teadus- ja arendustegevusele, riigi suur panus kõrghariduse rahastamisel, peaaegu olematud õppemaksud, suur üliõpilaste arv ja toetused üliõpilastele.

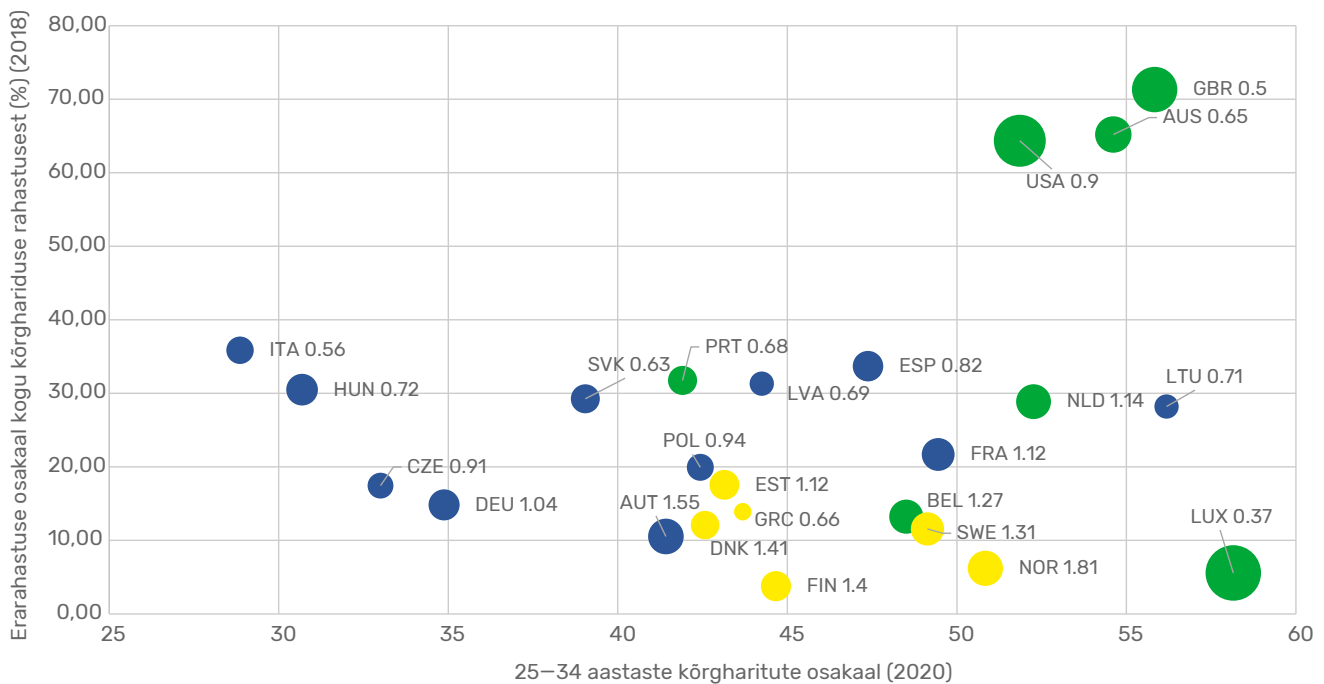
Angloameerika mudelis käsitletakse kõrghariduse pakkujaid heterogeensetena, julgustatakse mitmekesisust, erinevaid õpetamise viise ja kvaliteedi võrdlemist nende vahel. Mudelile on iseloomulik riigi väike panus, samas on ka avalikes ülikoolides märkimisväärne osa erarahastusel. Riiklike toetuste kaudu on tagatud ligipääs kõrgharidusele ka kehva sotsiaal-majandusliku taustaga üliõpilastele.

ning keskendutakse tugevalt ka teadus- ja arendustegevusele. Taoline mudel on USA-s, Jaapanis, Ühendkuningriigis jm (Docampo, 2007).

Docampo (2007) leiab, et paljude riikide kõrghariduse rahastus ei ole iseloomustatav kummagi mudeliga. J. Vostatek (viidatud Tichy, 2013 vahendusel) eristab veel ka konservatiivset kõrghariduse mudelit. Ta kirjeldab, et nendes riikides tajutakse kõrgharidusest saadud kraadi sotsiaalse staatuse ja võimekuse väljendusena ega osata täielikult väärtustada kõrghariduse sotsiaalset ja isiklikku olulisust. Riiklik rahastus on kirjeldatud mudeli puhul erarahastusest suurem, kuid selle efektiivsus on tihti ebaselge ning erapanuse osakaal täpselt paika panemata. Sellise mudeli kehtimist näeb ta näiteks Tšehhis, aga ka paljudes teistes riikides, mis ei liigitu esimese kahe selgelt eristuva mudeli alla (Tichy, 2013).

Joonisel 2 on näidatud eri riikide kõrghariduse rahastus ning kõrghariduse osakaal. Selgelt eristuvad Angloameerika mudeli esindajad (joonisel üleval paremal). Skandinaavia mudeli esindajad on joonisel all paremal (kollased, suure riikliku panusega kõrgharidusse). Norra loetakse Skandinaavia mudeli esindajaks, kuid on huvitav märkida, et viimase Eurydice raporti järgi (European Commission, 2020) ei loeta Norrat tasuta kõrgharidussüsteemiks, kuna eraülikoolides võib õppimise eest küsida ka tasu (2019. aastal õppis eraülikoolides 16% tudengitest ning maksis selle eest ka õppetasu). Ka Eesti kohta märgitakse, et 13% üliõpilastest maksab tasu, kuid pole teada, kui suur see tasu on. Joonisel 2 on nii Eesti kui ka Norra siiski märgitud tasuta kõrgharidussüsteemiks, arvestades et avalikes ülikoolides on riigi kodanikel võimalik täiskoormuse korral tasuta õppida. Jooniselt on näha, et ka Eesti on lähedal Skandinaavia mudelile, ainsad erinevused on riigi väiksem rahaline panus (avaliku rahastuse osakaal SKP-st) ja mõnevõrra suurem eraraha kaasamine. Ülejäänud riigid varieeruvad oluliselt selle poolest, kui suur on riigis kaasatus kõrgharidusse, mil määral kaasatakse eraraha ja kui suur on riigi panus. Ringi suurus joonisel iseloomustab ühe üliõpilase harimiseks kulutatava raha hulka aastas. Kasutatud andmed leiab lisast 1.

Ka Eesti on lähedal Skandinaavia mudelile, ainsad erisused on riigi väiksem rahaline panus (avaliku rahastuse osakaal SKP-st) ja mõnevõrra suurem eraraha kaasamine.



Joonis 2. Valitud OECD riikide kõrghariduse rahastuse iseloomustajad ning kõrgharitude osakaal

Märkus: Valik on tehtud selle alusel, kas oli olemas info, kui suur on rahastus tudengi kohta. Riigi maa-tähisega koos esitatud arv näitab avaliku rahastuse osakaalu (% SKP-st, 2018), ringi suurus näitab rahastuse suurus ühe üliõpilase kohta aastas, arvestades ostujõudu (sisse ei ole arvestatud teadusrahastust, 2017). Värvid tähistavad seda, mil määral peavad üliõpilased kõrghariduse eest maksma: kollane – kohalikele tasuta, roheline – kõik üliõpilased maksavad vähemalt mingil määral, sinine – mingi osa üliõpilastest maksab. Täpsed andmed on lisa 1 tabelis. Autori koostatud. Allikas: OECD andmebaasid (data.oecd.org; oecdlibrary.org); European Commission / EACEA / Eurydice (2018, 2020)

Avaliku rahastuse mõju

Agregeeritud andmete alusel on leitud, et avaliku rahastuse suurusel on mõju kõrgharidusse sisseastumisele. Näiteks Fredriksson (1997, viidatud Winter-Ebmer & Wirz, 2002 vahendusel) leidis, et suurem avalik rahastus (toetuste ja stipendiumite näol) mõjutab positiivselt Rootsi gümnaasiumilõpetajate kõrgkooli astumist. Huijsman jt (1986, viidatud Winter-Ebmer & Wirz, 2002 vahendusel) leidsid aga Madalmaade näitel, et avaliku rahastuse suurus mõjutab meeste sisseastumist kõrgharidusse. Ka Winter-Ebmer ja Wirz (2002) leidsid, et 1% suurune kasv avalikus rahastamises suurendab meeste sisseastumist 1% võrra (14 Euroopa riigi näitel aastatel 1980–1996).

On erinevaid leide, mis seostavad avaliku rahastuse suurus kõrgharidusse sisseastumisega. Näiteks Rootsis mõjutas suurem avalik rahastus positiivselt gümnaasiumilõpetajate kõrgkooli astumist; Madalmaades mõjutas avaliku rahastuse suurus meeste sisseastumist.

Avaliku rahastusega võib kaasneda rohkem õppekohti või suuremad stipendiumid ja toetused.

Autorid selgitust ei paku, kuid suurem avalik rahastus võib olla seotud asjaoluga, et tekib rohkem õppekohti või kasutada on suuremad stipendiumid/toetused, mis teeb õppimise soodsamaks. Näiteks Havranek (2018) ning Mitze jt (2015) on leidnud, et mehed on kõrghariduse maksumuse suhtes hinnatundlikumad. Facchini jt (2019) leidsid samuti, et õppetoetused on tõhusamad just meeste ülikoolist väljakukkumise vähendamisel. Kuid Huijsman jt (1986) kinnitasid, et teistel teguritel, nagu riigi SKP, on sisseastumisele palju suurem mõju. Winter-Ebmer ja Wirz (2002) järeldavad veel, et avaliku rahastuse mõju on sarnane olenemata sellest, kas raha läheb ülikoolidele või hoopis gümnaasiumitele, mis õpilasi ülikooliks ette valmistavad. Ka Hęgeland jt (2012, viidatud Cămpeanu, 2017 vahendusel) on leidnud Norra 16-aastaste õpilaste näitel, et suurem kulu haridusele on seotud õpilaste paremate hariduslike saavutustega.

Cămpeanu jt (2017) uurisid EL-i riikide näitel, kuidas on kõrghariduse rahastamine seotud erinevate sotsiaal-majanduslike näitajatega, nagu noorte pikaajaline töötus, noorte vaesusrisk ning sissetulek. Klasteranalüüsi tulemusel leiti neli riikide klastrit, milles on erinev sotsiaal-majanduslik kliima ning kõrghariduse avaliku rahastuse tase. Näiteks sellistes riikides nagu Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaad, Austria, Taani ja Soome on võrreldes teiste analüüsitud riikidega tunduvalt suurem riigi panus kõrgharidusse (nt Soomes 2,17% SKP-st). Lisaks on nendes riikides kõrgeimad palgad ning teiste riikidega võrreldes üldjuhul väikseim noorte vaesusrisk ja töötuse määr (kuid näiteks Taanis, kus suunati kõrgharidusse 2,44% SKP-st, oli sellegipoolest suur noorte vaesus- ja sotsiaalse eemalejäämise risk). Klastris, kus oli kõige halvem sotsiaal-majanduslik kliima, oli ka kõrghariduse rahastus väikseim (Ungari, Rumeenia, Bulgaaria, Läti ja Leedu; Bulgaarias suunati kõrgharidusse 0,65% SKP-st, Rumeenias 0,85% SKP-st). Eesti kuulub samasse klastrisse selliste riikidega nagu Tšehhi, Malta, Sloveenia, Portugal ja Poola, kus kõrgharidusse suunati keskmiselt 1,3% SKP-st, noorte vaesusrisk oli väike, noorte keskmine töötuse määr 6,3% juures ning keskmine aastane sissetulek riigi elanikel pigem väike. Ehk kokkuvõtvalt, sotsiaal-majanduslikult soodne kliima seostus riigi suurema panusega kõrgharidusse. Riikides, kus oli kõige halvem sotsiaal-majanduslik

Mehed on kõrghariduse maksumuse suhtes hinnatundlikumad ja õppetoetused on tõhusamad just meeste väljakukkumise vähendamisel.

Riiklik sotsiaal-majanduslikult soodne kliima seostus riigi kõrgema panusega kõrgharidusse. Riikides, kus oli sotsiaal-majanduslikult kõige halvem kliima, oli ka kõrghariduse rahastus väikseim. Osas riikides eelnes muutus sotsiaal-majanduslikes näitajates kõrghariduse rahastuse muudatustele ja teistes vastupidi.

kliima, oli ka kõrghariduse rahastus väikseim. Selget põhjuslikkust siit aga järeldada ei saa: autorid analüüsisid kõrghariduse rahastuse andmeid läbi aastate ning leidsid, et osas riikides eelnes muutus sotsiaal-majanduslikes näitajates kõrghariduse rahastuse muudatustele ja teistes vastupidi.

Privot, Estermann, Stoyanova (2021) koostatud raporti järgi on Eestis 2008. ja 2017. aasta seisul võrreldes kõrghariduse avalik rahastus vähenenud 23,3% (võttes arvesse inflatsiooni). Võrreldes ülejäänud 32 ülevaatesse kaasatud Euroopa haridussüsteemiga on see suurim langus. Vaadeldud aja jooksul on Eestis vähenenud ka üliõpilaste arv, kuid rahastuse vähenemine ületab raporti hinnangul üliõpilaste arvu vähenemise. Lisaks on vaadeldud aja jooksul Eesti SKP suurenenud. Fakti, et SKP kasvamise ajal on rahastust kõrgharidusse vähendatud, peetakse ohu märgiks, et riik kaotab võimaluse tugevdada teadmispõhist ühiskonda.

Kuigi mitmes riigis on ajalooliselt kujunenud välja tasuta kõrghariduse süsteem, mille üks eesmärke on tagada, et ka kehvemas sotsiaal-majanduslikus olukorras noortel oleks võimalik omandada kõrgharidus, siis Marcucci ja Johnstone (2007) väidavad, et täiesti tasuta kõrghariduse süsteem võib ebavõrdsust isegi süvendada. Tihti saavad tasuta kõrgharidusest kõige enam kasu just kesk- ja kõrgklass, kuna kõrgharidusse jõuavad pigem edukamate vanemate lapsed, kuid samal ajal tasuvad selle eest maksude kaudu ka väiksema sissetulekuga ühiskonnaliikmed. Eriti selgelt tuleb probleem esile siis, kui kõrgharidus ei ole siiski kõigile kättesaadav, nt seetõttu, et ülikoolis käimisega kaasnevad ka transpordi- ja elamiskulud.

Eurostudenti raportis (Hauschildt *et al.*, 2021), kus on muu hulgas võetud vaatluse alla üliõpilaste sotsiaal-majanduslik taust, tuuakse välja, et sotsiaalse võrdsuse mõttes on oluline, et kõrghariduses osaleksid noored kõikidest sotsiaal-majanduslikest gruppidest. Uuringus on vaadeldud üliõpilaste hariduslikku tausta selle kaudu, milline haridustase on nende vanematel, ja indikaatoriks on just isa omandatud haridustase. Seejärel on vaadatud, kui suur on erineva haridusliku taustaga õppurite osakaal kõrghariduses. Leiti, et viimaste kättesaadavate andmete seisuga osaleb Eestis, Ungaris, Luksemburgis, Norras, Taanis ja Saksamaal kõrghariduses madala haridusliku taustaga

Võrreldes 32 Euroopa haridussüsteemiga vähenes aastatel 2008–2017 kõrghariduse avalik rahastus enim Eestis: 23,3%. Selle aja jooksul on Eestis vähenenud ka üliõpilaste arv, kuid mitte sama palju kui rahastus. Samas on tõusnud SKP.

Fakti, et SKP kasvamise ajal on rahastust kõrgharidusse vähendatud, peetakse ohu märgiks, et riik kaotab võimaluse tugevdada teadmispõhist ühiskonda.

(isal pole kõrgharidust) noortest vähem kui kolmveerand eeldatud osakaalust, kui võtta arvesse kogu populatsiooni (Hauschildt *et al.*, 2021). Seega ei pruugi Eesti, Norra, Taani ja suurema osa Saksamaa puhul olla kõrgharidus ligipääsetav madalama haridusliku taustaga noortele – hoolimata sellest, et kõrgharidus on seal enamikule tasuta. Eespool viidatud Câmpeanu jt (2017) uuringus näidati ka seda, et hoolimata väga suurest riigi panusest kõrgharidusse on näiteks Taanis üsna suur noorte vaesusrisk võrreldes teiste soodsa sotsiaalse kliimaga riikidega. Eeldatud (või isegi suurem) osakaal madala haridusliku taustaga noori on kõrghariduses esindatud Islandil ja Iirimaaal. Soomes, Itaalias, Madalmaades, Sloveenias, Rootsis, Tšehhis, Poolas, Prantsusmaal ja Rumeenias jääb esindatus 75–90% vahele eeldatust (Hauschildt *et al.*, 2021).

Eelmises samateemalises aruandes (Hauschildt *et al.*, 2015) eristati kolme haridusliku tausta gruppi: madal hariduslik taust (ISCED 0–2), keskmine hariduslik taust (ISCED 3–4), kõrge hariduslik taust (ISCED 5–6), lähtudes jällegi isa omandatud haridustasemest. Selles uuringus leiti, et kõikidest gruppidest oli esindatus kõrghariduses üsna võrdne Norras (võttes arvesse kogu populatsiooni). Küll aga olid näiteks Taanis ja Saksamaal üleesindatud kõrge haridusliku taustaga ning alaesindatud keskmise ja madala haridusliku taustaga üliõpilased, Rootsis olid samuti üleesindatud kõrge haridusliku taustaga üliõpilased ja alaesindatud keskmise haridusliku taustaga üliõpilased. Osas riikides, nagu Eesti, Läti ja Leedu ning väiksemal määral ka Malta ja Soome, olid üleesindatud üliõpilased nii kõrge kui ka madala haridusliku taustaga gruppidest – kuid seda keskmise haridusliku taustaga õppurite arvelt, kes olid alaesindatud.

Huvitav näide on Norra puhul ka see, et kuigi kõrgharidus on avalikes ülikoolides tasuta ja võrreldes teiste riikidega on sealsete tudengite sissetulek suurim, hindab oma majanduslikku olukorda väga raskeks 21% tudengitest (veel suurem on see arv vaid Sloveenias – 24%). Kontrastina Madalmaades, kus kõikidele on kehtestatud mõõdukas õppemaks, hindab oma majanduslikku olukorda nii keerukaks vaid 3% tudengitest (Hauschildt *et al.*, 2015). Ülevaates, milles hinnati eri riikide puhul kõrghariduse ligipääsetavust, on Soome (tasuta kõrgharidus) ja Madalmaad (mõõdukad õppemaksud)

Isegi kui kõrgharidus on enamikule tasuta, ei pruugi see olla ligipääsetav madalama haridusliku taustaga noortele.

Soome (tasuta kõrgharidus) ja Madalmaad (mõõdukad õppemaksud) on esile toodud kui head näited, kus kõrgharidus on hästi ligipääsetav erineva sotsiaal-majandusliku taustaga õppijate gruppidele.

välja toodud kui head näited, kus kõrgharidus on hästi ligipääsetav erineva sotsiaal-majandusliku taustaga õppijate gruppidele (Usher ja Meadow, 2010).

Kõrghariduse rahastamine ainult avalikest vahenditest ei tähenda alati head ligipääsetavust kõikidele sotsiaal-majanduslikele gruppidele, sest takistuseks võib saada ka elamiskulude katmine, varasemal haridusteel saavutatud võimekus või uskumused enda sobilikkusest kõrgharidusse. Kui õppimine on tasuta, aga puuduvad raha üüri, toidu, transpordi ning õppematerjalide eest maksmiseks ning ettevalmistus ja teadlikkus, jääb ülikooli uks suletuks. Selle tulemusena ei ole kõrghariduses esindatud kõik sotsiaal-majanduslikud rühmad.

Seetõttu on ligipääsetavuse seisukohast olulised erinevad toetusmeetmed (OECD, 2020). Toetusmeetmete puhul rõhutavad Facchini jt (2019), et kuigi need võivad parandada üliõpilaste tulemusi, ei pruugi see alati nii olla – näiteks kui toetuse summa ei ole piisav või kui üliõpilasel ei ole piisavat ettevalmistust ülikoolis hakkama saamiseks või kui valitud eriala ei sobi võimete ja ootustega.

Asplund jt (2008, viidatud Declercq & Verboven, 2015 vahendusel) on näidanud, et ülikooli sisseastumine on paljudes OECD riikides seotud vanemate haridustasemega, ning USA näite puhul on leitud, et kui üldine ülikooli sisseastumine on suurenenud, siis väikese sissetulekuga perede hulgas on see tõus olnud väiksem (Bailey & Dynarski, 2011, viidatud Declercq & Verboven, 2015 vahendusel). Lisaks vanemate haridusele on sisseastumine seotud ka perekonna sissetuleku ja rassiga (Steiner & Wrohlich, 2012; Nguyen & Taylor, 2003; Acemoglu & Pischke, 2001; Belley & Lochner, 2007; Frenette, 2006; Cameron & Heckman, 2001, viidatud Declercq & Verboven, 2015 vahendusel). Kui võtta andmeanalüüsis arvesse eelneva kooliaja jooksul saavutatud akadeemiline võimekus, siis sotsiaal-majandusliku tausta efekt ülikooli sisseastumise otsusele väheneb, kuid ei kao täielikult (Baert & Cockx, 2013; Galindo-Rueda, *et al.*, 2004, viidatud Declercq & Verboven, 2015 vahendusel). Osad autorid leiavad, et sotsiaal-majandusliku taustaga seotud pikaajalised efektid, nagu kognitiivne ja mitte-kognitiivne võimekus, on ülikooli sisseastumisel olulisemad tegurid kui rahalised piirangud (Carneiro & Heckman,

Kõrghariduse rahastamine ainult avalikest vahenditest ei tähenda alati head ligipääsetavust kõikidele sotsiaal-majanduslikele gruppidele. Kui õppimine on tasuta, aga puudub raha üüri, toidu, transpordi ning õppematerjalide soetamiseks ning ettevalmistus ja teadlikkus, jääb ülikooli uks suletuks. Seetõttu on ligipääsetavuse seisukohast olulised erinevad toetusmeetmed.

2002; Declercq & Verboven, 2015). Seega on kehvema sotsiaal-majandusliku taustaga noorte edukaks kaasamiseks kõrgharidusse oluline toetada neid nii ülikooli sisseastumisel kui ka hariduse varasemates etappides.

Õppemaksu võimalikud mõjud

Üks vahend kõrgharidusse ressursside toomiseks on õppemaksude kogumine. Õppemaksude kehtestamisel on leitud nii negatiivseid kui ka positiivseid mõjusid. Õppemaksude kehtestamise peamine väljakutse seisneb selles, et säiliks ligipääs ka kehvemas sotsiaal-majanduslikus olukorras olevatele noortele (OECD, 2020).

Õppemaksude võimalik negatiivne mõju

USA ja Kanada uuringutes on leitud, et õppemaksu suurus on ülikooli sisseastumisega negatiivselt seotud (OECD, 2008, viidatud OECD, 2020 vahendusel). Winter-Ebmer ja Wirz (2002) leidsid 14 Euroopa riigi näitel (aastatel 1980–1996), et riikides, kus on õppemaks, on ka väiksem ülikooli sisseastumine. Samas põhinevad need näited üsna vanadel andmetel. Sellest ajast on veelgi laienenud massikõrghariduse levik ning õppemaksude kehtestamine mitmes riigis. Kui Saksamaa osas liidumaades kehtestati aastal 2007 õppemaks ja teistes mitte, vähenes teatud määral sisseastumine liidumaades, kus õppemaks kehtestati, kuid see oli seletatav sellega, et osad üliõpilased otsustasid õppima minna lähedal asuvatesse teiste liidumaade ülikoolidesse, kus ei olnud õppemaksu kehtestatud (Mitze *et al.*, 2015).

Havranek jt (2018) tegid meta-regressioonanalüüsi, et selgitada välja õppemaksu tõusu mõju kõrghariduse nõudlusele (sisseastumisele). Kuigi võiks eeldada, et seos on negatiivne, vaadati selles uuringus ka artiklite avaldamise kallet (ingl *publication bias*) ja leiti, et pigem avaldataksegi neid artikleid, kus on leitud negatiivne seos (kuna see tundub ootuspärane). Seda arvesse võttes jõudsid Havranek jt tulemuseni, et keskmine õppemaksu tõusu efekt on nullilähedane. Aga mehi mõjutab hinnatõus rohkem kui naisi, sest naistel on kõrgharidusest rohkem võita. Suurem osa uuringuid selles meta-analüüsis ei olnud Euroopast (vaid nt USA-st, kus õppemaksude traditsioon on

Nõrgema sotsiaal-majandusliku taustaga noorte edukaks kaasamiseks kõrgharidusse on oluline toetada neid nii ülikooli sisseastumisel kui ka hariduse varasemates etappides.

Õppemaksude kehtestamise peamine väljakutse seisneb selles, et säiliks ligipääs ka kehvemas sotsiaal-majanduslikus olukorras olevatele noortele.

Õppemaksu tõus mõjutab mehi rohkem kui naisi, sest naistel on kõrgharidusest rohkem võita.

väga pikk). Ühtlasi nentisid autorid, et head ülevaadet sellel teemal on keeruline teha, kuna eri uurijad on vaadanud õppemaksu mõju erineva nurga alt ja kasutatud on erinevaid muutujaid.

Õppemaksude puhul kardetakse sellega kaasnevat võlakoormat. OECD (2020) raportis tuuakse välja, et üliõpilaste laenukoorem on seotud nende finantsilise toimetulekuga ka ülejäänud elu jooksul. USA kontekstis on leitud, et õppelaenukoormus on seotud indiviidi suurema finantsstressiga: probleemiks on nii laenu saamine kui ka laenumaksete tegemine ning väiksemad pensionisäästud (Elliott & Nam, 2013; Bricker & Thompson, 2016, viidatud OECD, 2020 vahendusel). Negatiivsed efektid on suuremad nende puhul, kes ülikooli ei lõpeta (OECD, 2020). Nii USA kui ka ÜK puhul on näidatud, et suure võlaga isikud peavad edasi lükkama oma kodu soetamise (Cooper & Wang, 2014; Mezza *et al.*, 2017; Bleemer *et al.*, 2014, viidatud OECD, 2020 vahendusel). Positiivsete näidetena tuuakse sissetulekust sõltuvate laenuskeemidega riigid Austraalia ja Uus-Meremaa, kus võlakoormal on väike mõju üliõpilaste tarbimiskäitumisele ja kodu omamisele (Hall & Scobie, 2005; Scobie *et al.* 2005, viidatud OECD, 2020 vahendusel), karjääriotsustele, vaimsele tervisele ja mobiilsusele (Kemp *et al.*, 2006, viidatud OECD, 2020 vahendusel) ning laste saamise tõenäosusele (Yu *et al.*, 2007; Scobie *et al.*, 2005, viidatud OECD, 2020 vahendusel).

Declercq ja Verboven (2015) uurisid sotsiaal-majandusliku staatuse seost ülikooli sisseastumise ja õppimise otsuste vahel. Nad leidsid, et sotsiaal-majanduslik taust võib otsuseid mõjutada kolmel põhjusel: 1) kehvas olukorras olevad õpilased võivad olla hinnatundlikumad; 2) nad võivad haridust madalamalt väärtustada; 3) nende akadeemilised võimed võivad olla senise koolitee jooksul vähem arenenud. Autorid tegid oma analüüsi Flandria (Belgia) kontekstis, kus õppemaksud on madalad ja kõikidel koolilõpetajatel on ligipääs kõrgharidusele. Leiti, et (omandatud) võimekus ja eelistused on ülikooli sisseastumisel olulisemad ennustajad kui hinnatundlikkus.

Lisaks kasutasid Declercq ja Verboven (2015) simulatsiooni-analüüsi, et leida, milline efekt oleks õppemaksu hinnatõusul sisseastumisele, ja jõudsid järeldusele, et üldisel hinnatõusul oleks üsna väike mõju, kuid see mõjuks kõige tugevamalt just kehvas

OECD: üliõpilaste laenukoorem on seotud nende finantsilise toimetulekuga ka ülejäänud elu jooksul. Negatiivsed efektid on suuremad nende puhul, kes ülikooli ei lõpeta.

Positiivsete näidetena tuuakse sissetulekust sõltuvate laenuskeemidega riigid Austraalia ja Uus-Meremaa, kus võlakoormal on väike mõju üliõpilaste tarbimiskäitumisele ja kodu omamisele.

sotsiaal-majanduslikus olukorras olevatele õppijatele. Alternatiivne hinnapoliitika, mille puhul kehtestataks kõrgemad õppemaksud paremas sotsiaal-majanduslikus olukorras õppijatele ja madalamad tasud kehvemas olukorras olijatele, leitakse olevat parem. Täpsemalt: 1000 euro suurune õppemaksu tõus vähendaks kehva sotsiaal-majandusliku taustaga õpilaste osalemist 3,1% võrra ning ülejäänud õpilaste osalemist 1,9% võrra. Leiti, et eristavad õppemaksud vähendaksid seda vahet.

Arvatakse veel, et õppetasude kehtestamine suunab tudengid õppimise asemel või õppimise kõrvalt töötama. Foskett jt (2019) uurisid õppemaksude mõjusid ÜK, Austraalia ja Uus-Meremaa näitel. Tasude tõstmise kõige selgem mõju oli osalise ajaga töötamise suurenemine: 70% Austraalia ja Uus-Meremaa ning 40% ÜK tudengitest töötas õppimise kõrvalt osaajaga. Arvati, et teise astme kõrgharidus kannatab õppemaksude tõttu kõige enam, kuna edasiõppimisega seostuvad selged alternatiivkulud: võimalus täiskohaga tööle minna, mugavam elustiil. Foskett jt (2019) oma uuringus magistriõppes osaluse langust siiski ei näinud.

Õppemaksude negatiivsete mõjude vähendamine

On leitud, et teatud tingimustel ei ole õppemaksu tõusul sisseastumisele pikaajalist mõju. Näiteks Madalmaades, kus õppemaks on kehtinud juba aastast 1945, ei täheldatud õppemaksu tõstmise negatiivset mõju, kuna tõus oli järkjärguline ja toimus pika aja jooksul (Vossensteyn, 2002).

Ka Ühendkuningriigis on korduvalt õppemakse tõstetud. 2006. aasta hinnatõus 3000 naelani ei toonud kaasa kõrghariduses osalemise vähenemist, nagu reformi eel kardeti (Browne, 2010). Ka viimane õppemaksu lae tõstmine 9000 naelani 2012. aastal ei vähendanud huvi kõrghariduse vastu: kuigi pärast tasu kehtestamist oli avalduste arv 6,6% väiksem, siis juba järgmistel aastatel avalduste arv kasvas ning jõudis 2015. aastaks kõrgemale tasemele kui enne reformi 2011. aastal (kui oli eelmine rekord avalduste arvus) (UCAS, 2015). Kuigi ÜK-s rahastatakse kõrgharidust suurel määral õppemaksudest, on riiklik panus kõrgharidusse endiselt oluline. Võrreldes kõrghariduse riikliku

Belgia andmetel tehtud simulatsioonianalüüs näitas, et 1000 euro suurune õppemaksu tõus vähendaks kehva sotsiaal-majandusliku taustaga õpilaste osalemist 3,1% võrra ning ülejäänud õpilaste osalemist 1,9% võrra.

ÜK, Austraalia ja Uus-Meremaa näitel ilmnis, et õppetasu tõstmise kõige selgem mõju oli üliõpilaste osaajaga töötamise suurenemine: 70% Austraalia ja Uus-Meremaa ning 40% ÜK tudengitest töötasid õppimise kõrvalt osaajaga.

rahastuse määra 1997/98. ja 2017/18. aastal, on riigi panus suurenenud 3,9 miljardist naelast 6,3 miljardi naelani (vahepeal oli panus isegi 9,1 miljardit naela aastas). Oluline osa riigipoolsest kõrghariduse toetusest tuleb laenuskeemi kaudu, millel on madalad intressid. Väikese sissetulekuga lõpetajatelt ei küsita laenu tagasimakseid ning pärast 25 aastat laen kustutatakse.

Murphy, Scott-Clayton ja Wyness (2019) uurisid Ühendkuningriigi reformide mõju sisseastumisele, ligipääsule ja kvaliteedile. Uurimise alla võeti õppemaksuta ja üliõpilasi rahaliselt minimaalselt toetava süsteemi üleminek (ÜK-s 1997. aastal) kõrgete õppetasude ja suurte toetustega süsteemile. Leiti, et kõrghariduse omandamine väikese sissetulekuga peredest pärit noorte hulgas paranes märgatavalt: ajavahemikus 1997–2014 kasvas sisseastumine vaesemate õppurite hulgas 7,5%. Suurema sissetulekuga peredest pärit õppurite arvu kasv samal perioodil oli 1,2%. Aastane õpetamise eelarve suurenes 1999. aasta 6500 naelast ligi 9700 naelani üliõpilase kohta.

Viimane muudatus 2012. aastal, mis tõstis õppetasud 9000 naelani, suurendas küll keskmist võlakoormat 25 000 naelalt 42 000 naelale, kuid tänu paralleelselt tehtud laenuskeemi muudatustele (tagasimaksete sissetulekupiiri tõstmine) vähenes tagasimakstava summa suurus väiksema sissetulekuga inimeste jaoks, muutes õppimise nende jaoks tegelikult soodsamaks.

Foskett jt (2006) vaatlesid õppemaksude tõstmise erinevaid aspekte ÜK, Austraalia ja Uus-Meremaa kontekstis ning leidsid kokkuvõttes, et õppemaksude kehtestamise ja suurendamisega seotud suurimatel hirmudel ei olnud alust: tudengid ei olnud hakanud eelistama kutseõpet kõrgharidusele ning võlakoorem ei olnud tudengite jaoks tunnetuslikult liiga suur võrreldes kõrgharidusest saadava kasuga.

Toetuste olulisus

Rahalise abi programmid suurendavad üliõpilaste arvu kõrghariduses (Cornwell *et al.*, 2006; Abraham & Clark, 2006; Dynarski 2002, 2003, viidatud Declercq & Verboven, 2015 vahendusel), kuid efekti suurus erineb uuringuti. Nielsen jt (2010, viidatud Declercq & Verboven, 2015 vahendusel) ning Steiner ja Wrohlich (2012, viidatud Declercq

ÜK-s rahastatakse kõrgharidust suurel määral õppemaksudest, kuid oluline osa riigipoolsest kõrghariduse toetusest tuleb laenuskeemi kaudu, millel on madalad intressid. Väikese sissetulekuga lõpetajatelt ei küsita laenu tagasimakseid ning pärast 25 aastat laen kustutatakse.

Kui ÜK läks õppemaksuta ja üliõpilasi rahaliselt minimaalselt toetavalt süsteemilt üle kõrgete õppetasude ja suurte toetustega süsteemile, paranes märgatavalt kõrghariduse omandamine madala sissetulekuga peredest pärit noorte hulgas.

Hoolikalt disainitud ja ellu viidud (sissetulekust sõltuvad) toetuskeemid on olulised, et sisseastumine ei kannataks õppemaksu tõttu.

& Verboven, 2015 vahendusel) leiavad selle efekti olevat üsna väikese: 1000 euro suurune kasv toetuses suurendab osalust 1–1,5%. Long (2004, viidatud Declercq & Verboven, 2015 vahendusel) on USA näitel leidnud, et tundlikkus õppemaksu suhtes on aja jooksul vähenenud, kuid mitte kehva sotsiaal-majandusliku taustaga õpilaste puhul.

Hoolikalt disainitud ja ellu viidud (sissetulekust sõltuvad) toetuskeemid on olulised, et sisseastumine ei kannataks õppemaksu tõttu (OECD, 2020; Browne, 2010; Declercq & Verboven, 2015; Murphy *et al.*, 2019). Näiteks Ühendkuningriigi puhul arvatakse, et põhjus, miks õppemaksude tõstmine ei ole avaldanud pikaajalist mõju, on võimalus tasu maksmist edasi lükata, ehk õppimise ajal ei pea õppemaksu tasuma ning on võimalus võtta riigilt soodsalt laenu ka elamiskulude kattteks (Browne, 2010; OECD, 2020). Ka Harrise (2010) raportis leitakse, et ÜK erinevad osalust suurendavad programmid ja toetused on end tõestanud: kõrghariduses osalemise erinevus hea ja kehva sotsiaal-majandusliku taustaga tudengite vahel väheneb ning madala osalusmääraga gruppides on viimase viie aasta kasv (2010. aasta seisuga) olnud 30% ja seda hoolimata õppemaksude kehtestamisest. Samas ei ole alates 1990ndatest ÜK-s kasvanud kehva sotsiaal-majandusliku taustaga tudengite sisseastumine tippülikoolidesse ja selle peamiseks põhjuseks on nende nõrgemad õpitulemused eelmistes õppeastmetes (Harris, 2010).

Näide olukorrast, kus ei jõutud toetuskeemi läbi mõelda, on juba eespool kirjeldatud Iirimaaal tekkinud olukord, kus rahastust vähendati samal ajal, kui üliõpilaste arv suurenes (Hazelkorn, 2014). Ülikoolid hakkasid tudengitelt küsima üha suuremat eksamitasu, mis esialgu oli 191 eurot, kuid jõudis 2014. aastaks 3000 euroni. Kuigi ülikoolid ei võtnud tasu väikese sissetulekuga peredest pärit tudengitelt, puudusid sellel eksamitasul riiklikud laenu- ja toetusmeetmed, mis tähendas raskusi paljudele tudengitele. Alles hiljem, 2019. aastal hakati looma riiklikku õppelaenusüsteemi (Chapman & Doris, 2019).

Iirimaaal ei olnud kehtestatud õppemaksu, vaid eksamitasud. Kui eksamitasu oluliselt tõsteti, kuid selle kõrval puudusid riiklikud laenu- ja toetusmeetmed, tõi see kaasa raskused paljudele tudengitele.

Õppemaksude võimalik positiivne mõju

Õppemaksudega seotult on leitud ka mitu võimalikku positiivset mõju. Näiteks leitakse, et ülikoolid, kus suur osa rahastusest tuleb tudengitelt, saavad olla tudengikesksemad ja õppurite vajaduste suhtes paindlikumad, mis võiks mõjuda soodsalt nende õppeedukusele (OECD, 2020). Sarnasele järeldusele jõuti ka eespool viidatud USA andmetel põhinevas Browni (2001) uuringus: suurem eraraha kaasamine võimaldab ülikoolidel olla selektiivsem, kulutada üliõpilastele rohkem ressursse ja seeläbi ka õppekvaliteeti tõsta.

Õppetasad võivad motiveerida ka ülikooli õigel ajal lõpetama. Garibaldi jt (2012) uurisid õppemaksude mõju õppeperioodi pikendamisele Itaalias Bocconi ülikoolis ning leidsid, et mida suurem on õppetasu, seda enam pingutavad tudengid, et ülikool õigel ajal lõpetada ja vältida tekkivaid lisakulusid (õppetasu iga 1000 euro kohta vähenes hiline mine 5,2 protsendipunkti võrra; üliõpilased pidid maksma sama suurt tasu iga ülikoolis veedetud semestri eest, olenemata sellest, kas tegemist oli nominaalse õppeaja või pikendusaastaga – seega mida kiiremini lõpetati, seda vähem oli vaja kokkuvõttes õppimise eest maksta). Lisaks veendusid autorid, et ülikooli õigeaegne lõpetamine ei olnud seotud halvemate hinnete ega ka suurenenud väljalangemisega.

Õppetasusid võib kasutada üliõpilaste (eriala) valikute võimaliku suunajana. Näiteks kui erialade õppetasu on erinev (Hemelt *et al.*, 2018, viidatud OECD, 2020 vahendusel) saaks õppemaks käituda hinnasignaalina ja valikute suunajana. Kui kõikidel õppekavadel on sama suur õppemaks, võib see viia üliõpilasi läbimõtlemata valikuteni (Stang, 2013, viidatud OECD, 2020 vahendusel). Õppemaksu mõju ülikoolidele võib olla see, et ei taheta pakkuda kallimaid programme ega parandada kvaliteeti ja efektiivsust (OECD, 2020). Näiteks Austraalias on erinevatel õppekavadel erinevad õppemaksud. Madalaimad õppemaksud on õppekavadel, mille läbiviimiseks kulub vähem ressursse (Hillman, 2018, viidatud OECD, 2020 vahendusel). Õppemaksud on võimalik eristada ka strateegilistel alustel, kui eesmärk on soodustada sisseastumist teatud erialadele (nt STEM erialadele, Evans, 2017, või õpetajakoolitusse, OECD, 2018, viidatud OECD, 2020 vahendusel).

Ülikoolid, kus suur osa rahastusest tuleb tudengitelt, saavad olla tudengikesksemad ja õppurite vajaduste suhtes paindlikumad. See võiks parandada nende õppeedukust. Õppetasu võib motiveerida ka õigel ajal ülikooli lõpetama.

Õppemaksud on võimalik eristada ka strateegilistel alustel, kui eesmärk on soodustada sisseastumist teatud erialadele.

Sá (2014) leidis, et ÜK 2012. aasta reformi mõjul vähenes avalduste hulk enim nendele erialadele ja asutustele, kus oodatav sissetulek pärast lõpetamist on madalam. See näitab, et tudengid on nõus tasuma kõrgemaid õppetasusid juhul, kui lõpetamisel ootab neid suurem töötasu. Foskett jt (2006) uurisid, kas pärast õppetasude tõusu väheneb pikemate kursuste populaarsus, nagu ülikoolide juhid eeldasid. 2006. aasta näitel see kinnitust ei leidnud, kuid sellegipoolest muretseti, et pikas perspektiivis väheneb mitmekesisus pikema õppeperioodiga erialade õppurite hulgas. Foskett jt (2006) täheldasid Austraalia näitel, et õppemaksude tõus on mõjutanud eriala valikut, kuid mõju on olnud piisavalt väike, et seda saab seletada ka muude majanduslike teguritega (nt mõjutavad sisseastujate arvu tugevalt noorte töövõimalused). Autorid nendivad, et eriala valiku muutused on raskesti eristatavad teistest teguritest, nt vähenes oluliselt sisseastumine IT valdkonda, kuid pigem oli tegemist tööturu muutusega, mis tudengite valikuid suunas. Austraalias suurenes huvi haridusteaduste vastu, kuid see eriala oli riiklikult tähtsa prioriteedina ka teistest sotsiaalteadustest soodsam ning kõrgema oodatava palgatasemega.

Ühiskonna vastuseis õppemaksude kehtestamisele

Foskett jt (2006) võrdlevad tasude tõstmise mõjusid Ühendkuningriigis, Austraalias ja Uus-Meremaal. Tasude tõstmise kohta toovad autorid välja, et kõikjal, kus tasude tõstmine on teemaks tulnud, on üliõpilased (ja üliõpilasühingud) sellele vastu, tuues põhjenduseks kehvema sotsiaal-majandusliku taustaga üliõpilaste kõrvalejäämise ning hoomamatult suured võlad lõpetamisel. Nagu eespool kirjeldatud, saab hoolika toetusmeetmete disainiga kahjulikke mõjusid vältida, kuid loodud meetmeid tuleb tudengitele ka põhjalikult tutvustada, et vältida (põhjemamatut) vastuseisu.

Kuigi mitmest näitest nähtub, et õppemaksude tõstmine ei pruugi sisseastumist ülikoolidesse vähendada, siis õppemaksude kehtestamine ühiskonnas, kus ei ole õppemaksu traditsiooni, võib olla keeruline üldsuse vastuseisu tõttu. Nii näiteks kehtestati Saksamaal pärast 2007. aasta seadusemuudatust 7 liidumaal 16-st väike õppemaks, kuid need kõik kaotati 2014. aasta lõpuks, mil

ÜK reformi mõjul vähenes avalduste hulk enim nendele erialadele, mille oodatav sissetulek pärast lõpetamist on väiksem. See näitab, et tudengid on nõus tasuma kõrgemaid õppetasusid juhul, kui lõpetamisel ootab neid suurem töötasu.

Austraalia näitel võib täheldada õppemaksu tõusu mõju eriala valikule, kuid seda saab selgitada ka muude majanduslike teguritega. Näiteks suurenes huvi haridusteaduste vastu, kui eriala oli riikliku prioriteedina teistest sotsiaalteadustest soodsam ning ka kõrgema oodatava palgatasemega.

Kõikjal, kus tasude tõstmine on teemaks tulnud, on üliõpilased (ja üliõpilasühingud) sellele vastu, tuues põhjenduseks kehvema sotsiaal-majandusliku taustaga üliõpilaste kõrvalejäämise ning hoomamatult suured võlad lõpetamisel. Hoolika disainiga saab kahjulikke mõjusid vältida, kuid (põhjemamatut) vastuseisu vältimiseks tuleb meetmeid tudengitele ka põhjalikult tutvustada.

liidumaades pääses võimule teine partei (Mitze, *et al.*, 2015; Teichler, 2018). Austrias kehtestati õppemaks 2001. aastal. Õppemaksu kehtestamine oli sarnaselt Saksamaaga poliitiliselt vastuoluline otsus ning samm tehti koos muude kasinusmeetmetega, sh kõrgkooli astumisele lisapiirangute kehtestamisega. 2009. aastal halvenes riigi majanduslik olukord sedavõrd, et toimusid üleriigilised protestiaktsioonid, mille oluliseks sõnumiks oli õppetasude ja sisseastumispriirangute kaotamine Austria kõrgkoolides (Salzmann & Stern, 2009). Suure avaliku surve tulemusena õppemaks 2009. aastal Austrias kaotati, kuid segadus rahastuse ümber kestis veel mitu aastat. Ka Ungaris on püütud mitu korda õppemaksu kehtestada (1995–1998, 2006–2008), kuid ebaõnnestunult. Seejärel vähendati mitmel korral kasinusmeetmete raames riiklikku rahastust, mille tõttu sisseastujate hulk vähenes 2013. aastal 22%, lisaks suundusid paljud noored õppima ja tööle välismaale (Marcus, 2014).

Hilisema sissetulekuga seotud laenud kui üks võimalus õpingute rahastamiseks

Paljudes riikides on jõutud tõdemuseni, et raha on kõrgharidusse juurde vaja ning kõige realistlikum viis selleks on kehtestada õppemaks. Samal ajal peetakse oluliseks, et õppemaksude kehtestamine ei piiraks kehvema sotsiaal-majandusliku taustaga noorte ligipääsu kõrgharidusele ega ohustaks suure võlakoorma tõttu edasist toimetulekut. Sellega seoses jõuab arutelu sissetulekust sõltuva (õppe) laenusüsteemini (ingl *income contingent loan*, ICL). Sissetulekust sõltuva tagasimaksega laenud on praegu kasutusel mitmel pool maailmas, sh Austraalias, Uus-Meremaal, Lõuna-Aafrikas, Inglismaal ja Walesis, Ungaris, Lõuna-Koreas, Taanis ja Malaisias. Neist pikima kogemusega on Inglismaa, Wales, Austraalia ja Uus-Meremaa, olles eeskujuks paljudele teistele (Chapman, 2016). Skeemi kasutuselevõttu kaalutakse Saksamaal (Chapman & Sinning, 2014), Irimaal (Chapman & Doris, 2019) ja Hispaanias (Cabrales *et al.*, 2019).

Kuigi õppemaksude tõstmine ei pruugi sisseastumist ülikoolidesse vähendada, siis õppemaksude kehtestamine ühiskonnas, kus ei ole õppemaksu traditsiooni, võib olla üldsuse vastuseisu tõttu raske.

Riikides, kus on jõutud tõdemuseni, et kõrgharidusse lisaraha toomiseks on kõige realistlikum viis õppemaksu kehtestamine, peetakse oluliseks, et see ei piiraks kehvema sotsiaal-majandusliku taustaga noorte ligipääsu kõrgharidusele ega ohustaks edasist toimetulekut suure võlakoorma tõttu.

Sissetulekust sõltuva laenusüsteemi põhimõte on järgmine: tudeng võib ülikooli astumisel võtta riigilt (või riigi tagatisega) laenu õppemaksu ja mitmel pool ka elamiskulude katteks. Tegemist on tagatiseta laenuga ehk õppur ei pea leidma käendajaid ega andma pandiks kinnisvara – vastupidiselt süsteemile, mis on praegu ka näiteks Eestis kasutusel (hüpoteegilaadne tagatisega laen). Tagasimaksed algavad alles pärast tööleasumist, kusjuures laenuintress on kas väga madal või puudub sootuks. Lisaks on tagasimaksedel sissetuleku miinimumpiir, millest alates tagasimaksed algavad. Just see viimane teeb laenuskeemi omamoodi kindlustuse: kui majanduslik olukord on kehv ja (tasuvat) tööd ei õnnestu leida, siis ei ole ka laenumakseid. Tagasimakse moodustab teatud protsendi sissetulekust ning kestab, kuni laen on tagasi makstud või kindla arvu aastaid pärast ülikooli lõpetamist (Cabrales *et al.*, 2019). Võrdluseks, hüpoteegilaadse laenu puhul algavad laenu tagasimaksed olenemata sellest, milline on inimese sissetulek või majanduslik olukord, ning tagasimaksed peavad toimuma ettenähtud aja jooksul ja maksegraafiku alusel.

Sissetulekust sõltuva tagasimaksega laenuskeemi disaini muutuvad elemendid on laenu maksimaalne võimalik suurus, laenuintress, laenumaksete perioodi maksimumpikkus, sissetuleku piir, millest tagasimaksed algavad, ja maksete osakaal sissetulekust – nende parameetrite väärtused määravad, milliseks kujuneb kõrghariduse lõplik maksumus riigile ja õppurile (Britton *et al.*, 2019). 2005. aasta andmete põhjal tehtud prognooside alusel tähendas Ühendkuningriigi üleminek uuele süsteemile riigi panuse suurenemist 1,1 miljardi naela võrra võrreldes aastatel 2003–2004 kehtinud süsteemiga (Dearden *et al.*, 2008). Autorid lisavad, et enne õppetaskude tõstmist aastatel 2006–2007 oli õppurite panus 8% õppe kogukuludest (kogukulud olid tol ajal 5000 naela tudengi kohta aastas). Uue süsteemiga, mis tõstis õppemaksu 3000 naelani (ja õppe kogukulud kasvasid 6000 naelani), kujunes reaalseks erarahastuseks 23% õppekuludest. Erarahastuse osakaalu selgitab asjaolu, et rahastusskeem näeb ette ka toetused ja stipendiumid teatud gruppidele, ning arvestada tuleb ka laenude kaudu saadavat riigi toetust (madal intress ja võla kustutamine 25 aasta järel).

Sissetulekust sõltuva tagasimaksega laen on soodne tagatiseta laen, mille tagasimakse suurus sõltub lõpetanu sissetulekust pärast ülikooli lõpetamist ja annab üliõpilasele kindluse, et kui lõpetamise järel ei õnnestu leida tasuvat tööd, siis ei ole ka laenu tagasimakseid.

Ühtlasi võimaldab eespool nimetatud parameetrite nihutamine suurendada või vähendada teatud sihtgruppide saadavat riigi toetust. Nii näiteks toovad Dearden jt (2008) välja, et naiste ja meeste sissetulekud kogu eluea jooksul on niivõrd erinevad, et nende laenu summast (keskmiselt 18 340 naela) kujuneb riigi toetuseks meestel keskmiselt 16,9% ja naistel 25,6%. Uus-Meremaa, kus laenu parameetrid on veidi erinevad, kulutab ligikaudu 41 senti iga väljalaenatud dollari kohta (New Zealand Ministry of Education, 2019, viidatud OECD, 2020 vahendusel). Laenude rahastamine on riigile kulukas ja see võib seada omad piirid tudengite arvule: 2009. aastal kehtestati Ühendkuningriigis kaheks aastaks õppekohtadele piirid, kuna valitsusel ei olnud võimalik enam laene oodatud mahus rahastada (Johnston & Barr, 2013).

Sissetulekust sõltuvate laenude ekspert Nicholas Barr on muu hulgas aidanud välja töötada ICL-ile ülemineku kava Ungarile. Eri riikide süsteemidel on erinevad eelised ja kitsaskohad, Barri ja Crawfordi (2000) hinnangul on näiteks Uus-Meremaa ICL süsteemi puhul arvesse võetud nii võrdsust/õiglust (üliõpilase perspektiivist) kui ka tõhusust (riigi perspektiivist).

ÜK süsteemi analüüsinud autorid (Murphy *et al.*, 2019) toovad välja ka olulised ohukohad: kuna tagasimaksete (ebaõnnestumise) risk on täielikult riigil (ja mitte ülikoolil), siis puudub ülikoolil otsene huvi tagada kõrgele hinnale vastav kvaliteet, mis kindlustaks tulevikus ka hea sissetuleku. Lisaks võib ülikool võtta vastu rohkem üliõpilasi väiksemate kuludega kursustele, ent küsida nende eest siiski maksimaalset tasu. Ideaalis valivad tudengid ise teadlikult parema kvaliteediga kursused, kuid info nende kohta ei tarvitse olla piisav. Lisariskina tuuakse välja, et helde laenuskeem võib mõjutada õppureid valima kõrghariduse mõne muu (sobilikuma) edasiõppimisvõimaluse asemel, aga selle kohta uuringud veel puuduvad.

Laenude rahastamine on kulukas ja see seab omad piirid tudengite arvule. Uus-Meremaa kulutab ligikaudu 41 senti iga väljalaenatud dollari kohta.

Sissetulekust sõltuva laenusüsteemi võimalik oht on, et kuna tagasimaksetega seotud risk on täielikult riigil, siis puudub ülikoolil otsene huvi tagada kõrgele hinnale vastav kvaliteet, mis kindlustaks tulevikus ka hea sissetuleku.

Kokkuvõte

Euroopas, sealhulgas Eestis on kõrghariduse rahastamisel otsustav koht riiklikul panusel. Selline avalikule rahale toetuv mudel on mitmes Euroopa riigis tugeva surve all, kuna kõrgharidusse suundujate arv on viimastel kümnenditel kiiresti kasvanud: tekkinud on massikõrgharidus. Kvaliteedi säilitamiseks on oluline tagada, et rahastustase ei langeks ehk ühe tudengi õpetamiseks kasutatav summa käiks ostujõuga kaasas. Rahastuskriisi lahendamiseks on Euroopas kasutatud mitut võimalust: koos nõudluse kasvuga suurendatud riiklikku rahastust (Soome), kaasatud suurel määral erarahastust õppemaksude näol (Ühendkuningriik) või kombineerides õppemakse suure avaliku panusega (Madalmaad).

Üliõpilaste jaoks tasuta kõrgharidus eeldab suurt riigi panust ning riikides, kus selline mudel kehtib, on ka suur maksukoormus. Kuigi täielikult riigi rahastatud kõrgharidusel on olulisi eeliseid, tuleb silmas pidada, et üliõpilastele tasuta kõrgharidus ei pruugi alati olla ligipääsetav ega õiglane. Ka tasuta kõrgharidusega riikides võivad madalama haridusliku või kehvema sotsiaal-majandusliku taustaga õppijad olla alaesindatud (nt Taani) või tunda finantsilist stressi (Norra). Üllatuslikult hindasid oma rahalist seisut kõige paremaks hoopis Madalmaade tudengid – seda riigis, kus kõikidele kehtib õppemaks. Soomet ja Madalmaid tuuakse esile kui häid näiteid, kus kõrgharidus on kättesaadav erineva sotsiaal-majandusliku taustaga gruppidele. Soome liigitub oma kõrgharidussüsteemiga Skandinaavia mudeli alla, kuid Madalmaades, nagu öeldud, on kõikidele õppuritele kehtestatud mõõdukas õppemaks.

Õppemaksude puhul kardetakse tihti, et nendega kaasneb võlakoorem, mis võib ohustada edu ja toimetulekut hilisemas elus. Õppemaksude kehtestamise kogemus on riigiti erinev: riikides, kus on varem olnud tasuta kõrgharidus, on õppemaksude kehtestamise plaan leidnud tugevat vastuseisu, ka sellisel määral, et muudatus on hiljem tagasi pööratud. Riikides, kus õppemaks on kehtinud juba varem, pole õppemaksude suurendamine pikaajalisi negatiivseid efekte kaasa toonud. Eriti edukad on olnud riigid, kus koos õppemaksuga on loodud ka õppelaenude ja -toetuste süsteem, mis tagab

Rahastuskriisi lahendamiseks on Euroopas kasutatud mitut võimalust: koos nõudluse kasvuga suurendatud riiklikku rahastust (Soome), kaasatud suurel määral erarahastust õppemaksude näol (Ühendkuningriik) või kombineerides õppemakse suure avaliku panusega (Madalmaad).

Kuigi täielikult riigi rahastatud kõrgharidusel on olulisi eeliseid, tuleb silmas pidada, et üliõpilastele tasuta kõrgharidus ei pruugi alati olla ligipääsetav ega õiglane.

Riikides, kus on varem olnud tasuta kõrgharidus, on õppemaksude kehtestamise plaan leidnud tugevat vastuseisu, ka sellisel määral, et plaanidest on loobutud. Edukad on olnud riigid, kus koos õppemaksuga on loodud ka õppelaenude ja -toetuste süsteem.

kehvema sotsiaal-majandusliku taustaga noortele ligipääsu. Vaid koos toetavate meetmetega on võimalik ära hoida kahjulikud mõjud kõrghariduse ligipääsetavusele. See tähendab, et ka õppemaksude kehtestamise korral on riiklikul rahastusel endiselt oluline roll võrdsuse tagamisel. Sellist lahendust pakub näiteks sissetulekust sõltuvate tagasimaksetega laenusüsteem.

Viidatud allikad

- Allen, J., & Belfi, B. (2020). Educational expansion in the Netherlands: better chances for all?. *Oxford Review of Education*, 46(1), 44–62.
- Ansell, B. W. (2008). University challenges: Explaining institutional change in higher education. *World politics*, 60(2), 189–230.
- Barr, N. (2004). Higher Education Funding. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 264–283.
- Barr, N., & Crawford, I. (2000). Student Loans: A Hungarian Proposal Part 1: Design. London: London School of Economics and Political Science.
- Britton, J., van der Erve, L., & Higgins, T. (2019). Income contingent student loan design: Lessons from around the world. *Economics of Education Review*, 71, 65–82.
- Brown, W. O. (2001). Sources of funds and quality effects in higher education. *Economics of Education Review*, 20(3), 289–295.
- Browne (2010). Securing a Sustainable Future for Higher Education: An Independent Review of Higher Education. Funding and Student Finance. [Online]. Vaadatud 11.10.2021. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/422565/bis-10-1208-securing-sustainable-higher-education-browne-report.pdf
- Cabrales, A., Guell, M., Madera, R., & Viola, A. (2019). Income contingent university loans: Policy design and an application to Spain. *Economic Policy*, 34(99), 479–521.
- Câmpeanu, E., Dumitrescu, D., Costică, I., & Boitan, I. (2017). The impact of higher education funding on socio-economic variables: Evidence from EU countries. *Journal of Economic Issues*, 51(3), 748–781.
- Chapman, B. (2016). Income contingent loans in higher education financing, IZA World of Labor, Institute of Labor Economics (IZA), pages 227–227, February.
- Chapman, B., & Doris, A. (2019). Modelling higher education financing reform for Ireland. *Economics of Education Review*, 71, 109–119.
- Chapman, B., & Sinning, M. (2014). Student loan reforms for German higher education: financing tuition fees. *Education Economics*, 22(6), 569–588.
- Chernova, E., Akhobadze, T., Malova, A., & Saltan, A. (2017). Higher education funding models and institutional effectiveness: Empirical research of European experience and Russian trends. *Вопросы образования*, (3 (eng)).
- Crețan, G. C. (2015). Impact of Romanian Higher Education Funding Policy on University Efficiency. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 24(1), 724–732.

- Dearden, L., Fitzsimons, E., Goodman, A., & Kaplan, G. (2008). Higher education funding reforms in England: The distributional effects and the shifting balance of costs. *The Economic Journal*, 118(526), F100-F125.
- Declercq, K., & Verboven, F. (2015). Socio-economic status and enrollment in higher education: Do costs matter? *Education Economics*, 23(5), 532–556.
- Deloitte Access Economics (2017). Estimating the public and private benefits of higher education, Department of Education and Training, Canberra. [Online]. Vaadatud 16.10.2021 <https://www.dese.gov.au/higher-education-reviews-and-consultations/resources/estimating-public-and-private-benefits-higher-education>
- Docampo, D. (2007). International comparisons in higher education funding. *Higher Education in Europe*, 32(4), 369–386.
- European Commission / EACEA / Eurydice (2018). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2018/19. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission / EACEA / Eurydice (2020). *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21*. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (n.d.) [<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>]
- Facchini, M., Triventi, M., & Vergolini, L. (2021). Do grants improve the outcomes of university students in a challenging context? Evidence from a matching approach. *Higher Education*, 81(5), 917–934.
- Foskett, N., Roberts, D., Maringe, F. (2006). Changing fee regimes and their impact on student attitudes to higher education. University of Southampton, Southampton, England. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.128.2787&rep=rep1&type=pdf>
- Frølich, N., & Strøm, B. (2008). Higher Education Funding and Incentives: evidence from the Norwegian funding reform. *European Journal of Education*, 43(4), 563–576.
- Garibaldi, P., Giavazzi, F., Ichino, A., & Rettore, E. (2012). College Cost and Time to Complete a Degree: Evidence from Tuition Discontinuities. *The Review of Economics and Statistics*, 94(3), 699–711. <http://www.jstor.org/stable/23261473>
- Harris, M. (2010). What more can be done to widen access to highly selective universities? A report from Sir Martin Harris, Director of Fair Access. [Online]. Vaadatud 17.10.2021 <http://www.offa.org.uk/wp-content/uploads/2010/05/Report-on-access-to-highly-selective-universities.pdf>

- Hazelkorn, E. (2014). Rebooting Irish higher education: Policy challenges for challenging times. *Studies in Higher Education*, 39(8), 1343-1354. Academic Search Complete.
- Hauschildt, K., Gwosc, C., Netz, N., & Mishra, S. (2015). Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: Synopsis of Indicators. Eurostudent V 2012-2015. W. Bertelsmann Verlag.
- Hauschildt, K., Gwosc, C., Schirmer, H., & Wartenbergh-Cras, F. (2021). Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018-2021.
- Haussen, T., & Uebelmesser, S. (2016). Student and graduate migration and its effect on the financing of higher education. *Education Economics*, 24(6), 573-591.
- Havranek, T., Irsova, Z., & Zeynalova, O. (2018). Tuition fees and university enrolment: a meta-regression analysis. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 80(6), 1145-1184.
- Johnstone, D. B. (2009). Worldwide trends in financing higher education: A conceptual framework. In *Financing access and equity in higher education* (pp. 1-17). Brill Sense.
- Jongbloed, B. W. A. (2010). Funding Higher Education: A View Across Europe. ESMU.
- Kwiek, M. (2013). From system expansion to system contraction: Access to higher education in Poland. *Comparative Education Review*, 57(3), 553-576.
- Loukkola, T., Peterbauer, H., & Gover, A. (2020). Exploring higher education indicators. European University Association.
- Marcucci, P. N., & Johnstone, D. B. (2007). Tuition fee policies in a comparative perspective: Theoretical and political rationales. *Journal of Higher education policy and Management*, 29(1), 25-40.
- Marcus, J. (2014). The erratic path of Hungarian higher education. *Change: The Magazine of Higher Learning*, 46(3), 37-44.
- Martin, C. (2017). Should the public pay for higher education? Equality, liberty, and educational debt. *Theory and Research in Education*, 15(1), 38-52.
- Mayer, P., & Ziegele, F. (2009). Competition, Autonomy and New Thinking: Transformation of Higher Education in Federal Germany. *Higher Education Management and Policy*, 2, 51.
- McDonald, G. (2013). Does size matter? The impact of student-staff ratios. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 35(6), 652-667.
- Mitze, T., Burgard, C., & Alecke, B. (2015). The tuition fee 'shock': Analysing the response of first-year students to a spatially discontinuous policy change in Germany. *Papers in Regional Science*, 94(2), 385-419.

- Murphy, R., Scott-Clayton, J., Wyness, G. (2019). The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review* 71, 7–22. <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp30v2.pdf>
- OECD (2019). Benchmarking Higher Education System Performance, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en>
- OECD (2020). *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/735e1f44-en>.
- OECD data (*n.d.*) [<https://data.oecd.org>]
- OECD library (*n.d.*) [<https://www.oecd-ilibrary.org>]
- Pruvot, Estermann, Stoyanova (2021). EUA Public Funding Observatory. Report 2020/2021. Part 2 [PowerPoint Presentation (eua.eu)]
- Sá, F. (2014). The Effect of Tuition Fees on University Applications and Attendance: Evidence from the UK. IZA Institute of Labour Economics Berlin, Discussion Paper, 8364.
- Salzmann, M., & Stern, J. (7 November 2009). Student protests in Austria. World Socialist Web Site. [Online]. Vaadatud 13.10.2021 <https://www.wsws.org/en/articles/2009/11/aust-n07.html>
- Schenker-Wicki, A., & Hurlimann, M. (2007). Performance Funding of Swiss Universities- Success or Failure?: An ex-Post Analysis. *Higher Education Management and Policy*, 18(1), 45–61.
- Teichler, U. (2018). Recent changes of financing higher education in Germany and their intended and unintended consequences. *International Journal of Educational Development*, 58, 37–46.
- Tichý, J. (2013). The Funding of Tertiary Education in the Czech Republic-Theoretical Background. *Ad Alta: Journal of Interdisciplinary Research*, 3(2).
- Tochkov, K., Nenovsky, N., & Tochkov, K. (2012). University efficiency and public funding for higher education in Bulgaria. *Post-Communist Economies*, 24(4), 517–534.
- Trow, M. (1973). Problems in the transition from elite to mass higher education.
- Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In *International handbook of higher education* (pp. 243–280). Springer, Dordrecht.
- UCAS. 2015. End of Cycle Report, 2015. UCAS Analysis and Research. [Online]. Vaadatud 11.10.2021. <https://www.ucas.com/sites/default/files/eoc-report-2015-v2.pdf>.
- Usher, A., & Medow, J. (2010). Global higher education rankings 2010. *Higher Education Strategy Associates*, 30.

Winter-Ebmer, R., & Wirz, A. (2002). Public funding and enrolment into higher education in Europe (No. 503). IZA Discussion Papers.

Vossensteyn, H. (2002). Shared interests, shared costs: Student contributions in Dutch higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 24(2), 145–154.

Lisa 1.

Kõrghariduse ja kõrghariduse rahastuse andmed valitud OECD riikide kohta

Riigi tunnus	Riik	25–34-aastaste kõrgharitudute osakaal (2020. a)	Avalik raha (osakaal SKP-st, %; 2018. a)	Erarahastuse osakaal kogu kõrgharituduse rahastusest (%; 2018. a)	Raha tudengi kohta aastas (USD, ilma teadusrahastusest; arvestades ostujõudu; 2017. a)
AUS	Austraalia	54,6	0,65	65,2	14314
AUT	Austria	41,4	1,55	10,5	13711
BEL	Belgia	48,5	1,27	13,2	12539
CZE	Tšehhi	33,0	0,91	17,5	7217
DEU	Saksamaa	34,9	1,04	14,8	10436
DNK	Taani	42,6	1,41	12,1	8778
ESP	Hispaania	47,4	0,82	33,7	10052
EST	Eesti	43,1	1,12	17,6	9618
FIN	Soome	44,7	1,40	3,8	9874
FRA	Prantsusmaa	49,4	1,12	21,7	11638
GBR	Ühendkuningriik	55,8	0,50	71,3	22291
GRC	Kreeka	43,7	0,66	13,9	3294*
HUN	Ungari	30,7	0,72	30,5	10838
ITA	Itaalia	28,9	0,56	35,9	8131
LTU	Leedu	56,2	0,71	28,2	6353
LUX	Luksemburg	58,2	0,37	5,6	33234
LVA	Läti	44,2	0,69	31,3	6379
NLD	Madalmaad	52,3	1,14	28,9	13104
NOR	Norra	50,8	1,81	6,2	13414
POL	Poola	42,4	0,94	19,9	7843
PRT	Portugal	41,9	0,68	31,8	9126
SWE	Rootsi	49,1	1,31	11,6	11928
SVK	Slovakkia	39,0	0,63	29,3	9075
USA	Ameerika Ühendriigid	51,9	0,90	64,4	29153

*- sh teadusrahastus

Allikad:

<https://data.oecd.org/eduresource/private-spending-on-education.htm>

<https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm#indicator-chart>

<https://data.oecd.org/eduresource/public-spending-on-education.htm>

<https://data.oecd.org/eduresource/spending-on-tertiary-education.htm>

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5e4ecc25-en/index.html?itemId=/content/component/5e4ecc25-en>