

Asia: VN/2383/2024

Lausuntopyyntö ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin uudistamista koskevista asetuseronnoksista

Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

1. Asetuseronnoksen 12 §:ssä esitetään, että ammattikorkeakoululain 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua perusrahoituksesta 95 prosenttia määräytyisi toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella ja 5 prosenttia muiden koulutuspolitiikan sekä tutkimus- ja kehittämisspolitiikan tavoitteiden perusteella (strategiaperusteinen rahoitus). Koulutuksen perusteella määräytyväksi rahoitusosuudeksi esitetään 75 % ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan perusteella määräytyväksi rahoitusosuudeksi 20 %.

Pidättekö esitettyä rahoitusperusteiden keskinäistä painoarvoa tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 1:

On positiivista, että koulutuksen rahoitusosuus ei tosiasiasa pienene, vaikka suhteellinen osuus hieman laskee. Perusopetukseen varattu rahoitus on kuitenkin nykyisellään liian niukka opetuksen toteuttamiseksi siten, että opettajilla olisi käytettävissään monipuolisesti erilaisia pedagogisia ja didaktisia opetustapoja. Fysioterapian koulutusohjelmassa perusopetuksen merkitys on erittäin suuri ja TKI-toimintaa haastaa mm. julkisen terveydenhuollon niukka yhteistyö ammattikorkeakoulujen kanssa. Sote-alojen koulutuksessa TKI-mahdollisuudet ovat esimerkiksi tekniikan aloihin verrattuna erilaiset, koska Suomessa valtaosa sote-palveluista tuotetaan julkisella sektorilla. Sote-alan TKI-toiminnan edellytysten parantamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön tulisi vastavuoroisesti velvoittaa esimerkiksi hyvinvointialueita nykyistä aktiivisempaan yhteistyöhön ammattikorkeakoulujen kanssa.

2. Koulutuksen rahoitusosuuteen (13 §) esitetään lisättäväksi rahoitusosuus, joka perustuu uusiin opiskelijoihin, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 2:

Sote-alalla on melko paljon alaa vaihtavia. On tavallista, että esimerkiksi fysio- tai toimintaterapeutti koulutetaan myöhemmin urallaan kuntoutusohjaajaksi tai apuvälineteknikoksi, tai kuntoutuksesta kiinnostunut sairaanhoitaja koulutetaan fysioterapeutiksi. Tutkintokoulutuksen keskittäminen ensikertalaisille on järkevää, mutta samanaikaisesti tulisi mahdollistaa ammatin vaihto luomalla esimerkiksi muuntokoulutuksia, joissa hyödynnettäisiin aiemmin hankittua osaamista.

Nykyisin monet sote-alan työtehtävät vaativat tutkintokoulutuksen suorittamista, joka voi olla esteenä uudelleen kouluttautumiselle. Ei ole tarkoituksenmukaista, että alan vaihtavat vievät tutkintokoulutuspaikkoja ensikertalaisilta ja ahotoivat sitten valtaosan koulutuksestaan, mutta ensikertalaisten suosiminen ei myöskään saisi johtaa tilanteeseen, jossa alan vaihtaminen käy tosiasiaissa mahdottomaksi.

3. Strategiaperusteisen rahoituksen (14 §) määräytymisperusteita esitetään muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukeva osuus (ns. ohjelmarahoitus). Jatkossa strategiarahoitus perustuisi korkeakoulun strategiaa ja uudistumista tukevaan osuuteen.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

Korkeakoulujen perusopetus on ollut murroksessa jo ennen koronaviruspandemiaa, mutta esimerkiksi etäopetus ja verkko-opintojen kehittäminen ja jalkauttaminen ovat edenneet pandemian jälkeen nopeasti. Ammattikorkeakoulut tarvitsevat voimavaroja digitaalisten opetusmahdollisuuksien kehittämiseksi. Nykyisin kehittämistyötä joudutaan tekemään opetus- ja TKI-työn rinnalla, joka on henkilöstölle ja myös opiskelijoille raskasta. Rahoitusmallin olisi hyvä kannustaa ja luoda mahdollisuuksia opetuksen kehittämiseen, jotta tavoitteet opetuksen tehostamisesta olisi mahdollista saavuttaa.

4. Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnokseen

Ammattikorkeakoulujen nykyinen rahoitusmalli luo oppilaitoksille vahvan kannustimen tukea opiskelijoiden valmistumista mahdollisimman nopeasti. Tämä on yhteiskunnan kannalta järkevää, mutta ilman riittäviä opetuksen ja osaamisen laatuindikaattoreita nykyinen rahoitusmalli voi myös kannustaa tutkintojen tuottamiseen opiskelijoiden osaamisen kustannuksella.

Opiskelijapalaute ei yksinään kerro riittävästi opetuksen laadusta. Työllistymiseen liittyvät indikaattorit ovat epäsuoria. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallia tulisi nähdäksemme kehittää siten, että se osaltaan varmistaa valmistuvien asiantuntijoiden riittävän korkean osaamistason, vaikka samalla kannustaakin valmistumiseen tavoiteaikataulussa. Tämä voitaisiin saavuttaa lisäämällä Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 1. pykälään opetuksen laatua kuvaava indikaattori. Tämä voisi perustua esimerkiksi opetushenkilöstön antamaan palautteeseen, samaan tapaan kuin nykyinen opiskelijapalaute.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä

5. OKM asetuksen 1 §:ssä ja liitteessä esitetään koulutuksen rahoitusosuuden laskentakriteereiksi ja niiden painoarvoiksi seuraavia:

1. Ammattikorkeakoulussa aloittaneiden uusien ensikertaisten opiskelijoiden lukumäärä 3 %
2. Ammattikorkeakoulussa suoritettujen ammattikorkeakoulututkintojen lukumäärä 56 %
3. Avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, erillisinä opintoina, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteismäärä 5 %
4. Ammatillisen opettajankoulutuksen opintokokonaisuuden suorittaneiden lukumäärä 2 %
5. Korkeakoulujen välisten yhteistyösopimusten perusteella suoritettujen opintopisteiden määrä 1 %
6. Valtakunnallisen opiskelijapalautekyselyn vastauspisteiden yhteismäärä 3 %
7. Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden työllisten määrä Suomessa vuosi valmistumisen jälkeen 2 %
8. Valtakunnallisen uraseurantakyselyn vastauspisteiden yhteismäärä 3 %

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 5:

Opiskelijoiden antama palaute on indikaattoreista ainoa, joka kuvastaa opetuksen ja oppimisympäristön laatua. Rahoitusmallin kannustimet ohjaavat nykyisellään liian voimakkaaseen opetuksen tehostamiseen ilman, että vastapainona toimii toiminnan laadun riittävä korkea arvostus. Nykyisiin laskentakriteereihin tulisi lisätä valmistuvien opiskelijoiden osaamisen tasoa kuvastava indikaattori ja kannustaisi ammattikorkeakouluja tavoittelemaan mahdollisimman korkeatasoisen osaamisen tuottamista, kuitenkin arviointikriteereitä höllentämättä. Tämä voisi olla esimerkiksi opetushenkilöstön antama palaute.

6. Uusien ensikertaisten opiskelijoiden lukumäärää koskevan uuden laskentakriteerin painoarvo olisi 3 %.

Tämä toteutettaisiin siirtona avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettuja opintopisteitä koskevasta rahoitustekijästä, jonka painoarvo olisi esityksen mukaan 5 % (nykyisin 8 %).

Uusien esikertaisten opiskelijoiden lukumäärää koskevan laskenta suoritettaisiin viimeisen käytettävissä olevan vuoden (kesäkuun tilanne) toteutuman perusteella.

Pidättekö ehdotusta uudesta rahoitustekijästä tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 6:

Sote-alalla on melko paljon alaa vaihtavia. On tavallista, että esimerkiksi fysio- tai toimintaterapeutti koulutetaan myöhemmin urallaan kuntoutusohjaajaksi tai apuvälineteknikoksi, tai kuntoutuksesta kiinnostunut sairaanhoitaja koulutetaan fysioterapeutiksi. Tutkintokoulutuksen keskittäminen ensikertalaisille on järkevää, mutta samanaikaisesti tulisi mahdollistaa ammatin vaihto etenkin sote-alalla luomalla esimerkiksi muuntokoulutuksia, joissa hyödynnettäisiin aiemmin hankittua osaamista. Nykyisin monet sote-alan työtehtävät vaativat tutkintokoulutuksen suorittamista, joka voi olla esteenä uudelleen kouluttautumiselle. Ei ole tarkoituksenmukaista, että alan vaihtavat vievät tutkintokoulutuspaikkoja ensikertalaisilta ja ahotoivat sitten valtaosan koulutuksestaan, mutta ensikertalaisten suosiminen ei myöskään saisi johtaa tilanteeseen, jossa alan vaihtaminen käy tosiasiaa mahdottomaksi.

7. Ammattikorkeakoulussa kalenterivuonna suoritettujen ammattikorkeakoulututkintojen lukumäärä - rahoitustekijän painoarvon esitetään pysyvän ennallaan. Rahoitustekijän laskentaan esitetään tarkennuksia:

- **Ammattikorkeakoulututkintojen lukumäärää painotettaessa tutkinnon suorittamisaikaa ja toisen saman tasoisen tutkinnon suorittamista koskeviin kertoimiin esitetään muutoksia. Momentin mukaan tutkintojen lukumäärää laskettaessa ammattikorkeakoululain 14 §:ssä tarkoitettussa tavoitteellisessa suorittamisajassa suoritettujen tutkintojen lukumäärää painotettaisiin kertoimella 1,8 (nykyisin 1,5).**
- **Jos tutkinnon suorittanut on aiemmin suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa alemman korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon, toista tutkintoa painotettaisiin lisäksi kertoimella 0,5 (nykyisin 0,7). Muut laskennan kertoimet pysyisivät ennallaan.**
- **Teknisenä muutoksena kerroinluokan 1 tutkintoja ei enää jatkossa listattaisi asetuksen liitteessä vaan ryhmään C (kerroin 1) sisältyisivät kaikki sellaiset tutkinnot, jotka eivät sisälly A (kerroin 3) tai B (kerroin 1,75). Muutos ei vaikuttaisi korkeakoulujen välisiin rahoitussuhteisiin, mutta sillä vältettäisiin tarpeeton asetusmuutos sopimuskauden aikana, mikäli käyttöön otetaan uusi tutkintonimike, joka ei sijoitu ryhmiin A tai B.**
- **Artenomi (AMK) -tutkinto nostettaisiin samaan kerroinluokkaan 1,75 muotoilija (AMK) -tutkinnon kanssa. Muihin kerroinluokkiin ei esitetä muutoksia.**

Pidättekö ehdotusta tavoiteaikakertoimen nostamisesta (1,8) tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Pidättekö ehdotusta toisen saman tasoisen tutkinnon kertoimen pienentämisestä (0,5) tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Tavoiteaikakertoimen nostaminen lisää ammattikorkeakoulujen kannustimia varmistaa, että opiskelija valmistuu tavoiteajassa. Tämä voi johtaa osaamisen kannalta kielteiseen ilmiöön, jossa opetuksen arviointikriteereitä madalletaan ja opiskelija "päästetään läpi" riittämättömillä tiedoilla ja

taidoilla. Nykyisessä rahoitusmallissa ei ole riittäviä osaamisen laatuindikaattoreita ehkäisemään tämänkaltaista toimintaa.

Toisaalta tavoiteaikataulussa valmistumisen korostaminen lisää myös korkeakoulujen kannustimia huolehtia opiskelijoiden oppimisen tukemisesta opintojen aikana. Tämä vaatii kuitenkin resursseja, jotka nykyisellään ovat hyvin niukkoja. Mitä tiukemmaksi korkeakoulujen rahoitus käy, sitä suurempi on riski tutkintojen määräajassa valmistumisen varmistaminen valmistuvien asiantuntijoiden osaamisen kustannuksella.

8. Rahoituslaskennassa avoimen opintopisteistä huomioitaisiin vain ne, joiden tekijällä suomalainen henkilötunnus.

Rajaus edellyttää tiedonkeruumuutoksia ja se tulisi voimaan v. 2024 suoritetuista opintopisteistä alkaen.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 8:

-

9. OKM asetuksen 2 §:ssä ja sen liitteessä esitetään tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusosuuden laskentakriteerien tekijöiksi ja painoarvoiksi:

- 1. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkopuolinen rahoitus 12 %**
- 2. Suoritettujen ylempien ammattikorkeakoulututkintojen lukumäärä 6 %**
- 3. Julkaisujen, julkisen taiteellisen ja taideteollisen tuotannon, audiovisuaalisten aineistojen sekä tieto- ja viestintätekniisten ohjelmien lukumäärä 2 %**

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 9:

-

10. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkopuolista rahoitusta koskevan laskentakriteerin painoarvoa ehdotetaan nostettavaksi 12 %:iin (nykyisin 11 %).

AMK-profiloitumisrahoitus (10 miljoonaa euroa) siirrettäisiin osaksi laskennallista rahoitusta, mistä johtuen TKI-rahoitustoiminnan osuutta tulee nostaa. Nosto toteutettaisiin laskemalla työllistymistä 1 vuosi valmistumisen jälkeen koskevan laskentakriteerin prosenttiosuutta 2 %:iin (nykyisin 3 %).

Pidättekö ulkopuolista rahoitusta koskevan laskentakriteerin painoarvon nostamista tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 10:

-

11. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkopuolista rahoitusta koskevan laskentakriteerin laskentaan esitetään muutoksia. Ulkopuolisesta rahoituksesta painotettaisiin kertoimella 1,3 niitä rahoituksia, jotka on ilmoitettu seuraavissa opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimusrahoitusta koskevan tiedonkeruun luokissa:

1. suoraan Euroopan unionilta tuleva puiteohjelmarahoitus tai muu laadullisesti kilpailtu EU-rahoitus;
2. muu EU-rahoitus;
3. ulkomaiset rahastot ja säätiöt;
4. kansainväliset järjestöt;
5. muu ulkomainen rahoitus;
6. kotimaiset yritykset;
7. ulkomaiset yritykset.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 11:

-

12. Julkaisutiedonkeruun luokkien laskentaan rahoituksessa ehdotetaan muutoksia. Luokkiin E1-E3, F ja I kuuluvien julkaisujen lukumäärää painotettaisiin kertoimella 0,4. Luokat E1-E3, F ja I ovat:

- yleistajuiset artikkelit lehdessä tai kokoomateoksessa sekä yleistajuiset blogikirjoitukset (E1);
- yleistajuiset monografiat sekä vertaisarvioimattomat tieteelliset erillisteokset (E2);
- yleistajuiset toimitustyöt (E3);
- julkinen taiteellinen ja taideteollinen toiminta (F);
- audiovisuaaliset aineistot ja tieto- ja viestintätekniset ohjelmat (I).

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 12:

Tason A1-A4 julkaisujen painotuskertoimen tulisi olla B-luokkaa suurempi. Vertaisarvioidun tieteellisen artikkelin kirjoittaminen on huomattavasti työläämpi ja aikaa vievämpi prosessi kuin vertaisarvioimattoman artikkelin tai vastaavan laatiminen. Ammattikorkeakouluja kannattaa kannustaa mahdollisimman korkeatasoisten tieteellisten julkaisujen laatimiseen.

13. Korkeakoulujen vuosien 2025 ja 2026 rahoituksen laskentaan esitetään sisällytettäväksi muutosrajoitin.

Korkeakoulun rahoitus, joka ei sisällä strategiaperusteista rahoitusosuutta voisi vähentyä yhteensä enintään 3 prosenttia verrattuna edellisen vuoden rahoituksen tasoon, joka on suhteutettu rahoitusvuonna käytettävissä olevaan laskennalliseen rahoitukseen. Rajauksen laskennasta aiheutuva mahdollinen alijäämä jaettaisiin korkeakoulusektoreittain korkeakoulujen kesken niiden rahoituksen suhteessa. Vastaava rajoitin oli voimassa vuosina 2021-2022.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 13:

-

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

14. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

Ehdotettu rahoitusmalli kannustaa ammattikorkeakouluja pyrkimään mahdollisimman suureen opiskelijamäärään ja toisaalta opiskelijoiden nopeaan valmistumiseen. Tämä on yhteiskunnan kannalta lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista, mutta voi luoda haasteita opetukselle ja riittävän korkean osaamistason varmistamiselle. Suuret ryhmäkoot yhdistettynä rajallisiin opetustiloihin kaventavat opetushenkilöstön pedagogisia ja didaktisia mahdollisuuksia. Tällöin yksilöllisten oppimistarpeiden huomioiminen käy entistä vaikeammaksi, lisäten opiskelijoiden henkilökohtaisen oppimisen tuen tarvetta. Riittävä väljyys korkeakouluopetuksessa on välttämätöntä henkilöstön jaksamisen ja hyvien oppimistulosten saavuttamiseksi. Opetuksen tehostaminen korostuu nykyisessä rahoitusmallissa liiallisesti.

15. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista

Yhteiskunnalle ei ole edullista, että korkeakoulututkintojen määrä yhteiskunnassa lisääntyy valmistuvien asiantuntijoiden osaamisen kustannuksella. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliin tehtävät muutokset ovat sinällään pääosin kannatettavia, mutta eivät aseta oppilaitoksille riittäviä kannustimia opiskelijoiden korkean osaamistason tavoitteluun. Pidämme tärkeänä että rahoitusmallia kehitetään tältä osin, esimerkiksi keräämällä palautetta opiskelijoiden lisäksi myös opetushenkilöstöltä.

Muuta lausuttavaa työryhmän ehdotuksista

16. Työryhmä teki myös ehdotuksia, joita ei säädetä asetuksilla. Näitä olivat mm.:

- Yliopisto- ja ammattikorkeakoululait mahdollistavat sen, että OKM voi myöntää korkeakouluille myös tuloksellisuusrahoitusta korkeakoulun tuloksellisen toiminnan perusteella. Työryhmä ehdotti, että laskennallisen rahoitusmallin ulkopuolella otettaisiin käyttöön korkeakoulujen kesken kohdennettava erillinen kannustepalkkio vaikeammin mitattavien toimien kohdalle (esimerkiksi työ- ja opiskeluhuvinvointi, johtaminen, sidosryhmäyhteistyö). Kannustepalkkiota ei välttämättä kohdennettaisi joka vuosi. Tarkasteltavat teemat voisivat myös vaihdella vuosittain.

- **Työryhmä katsoi, että tarvitaan syvällisempää tarkastelua isoista järjestelmätason muutostarpeista, sitä tukevista rahoitus- ja ohjauskäytänteisestä sekä tarvetta uudistamisen tutkimukselliseen tukeen. Tutkimus- ja arviointitietoa hyödyntävä valmistelu tulisi käynnistää mahdollisimman pian.**

Mahdolliset huomiot työryhmän esittämistä muista ehdotuksista:

Työryhmän ehdotukset ovat kannatettavia. Kannustepalkkio olisi tärkeää kohdentaa esimerkkien lisäksi sellaisille oppilaitoksille, jotka ovat tehneet toimenpiteitä opetuksen ja oppimisympäristön korkean laadun varmistamiseksi ja toisaalta pitäneet kiinni valmistuvien asiantuntijoiden mahdollisimman korkeasta osaamistasosta. Tätä voitaisiin selvittää esimerkiksi opetushenkilöstölle kohdistetulla palautekyselyllä, jossa voitaisiin esimerkiksi kysyä, kokeeko opetushenkilöstö painetta antaa opiskelijoille hyväksytyjä opintosuorituksia, vaikka näiden tiedot ja taidot eivät tosiasiaassa ole riittävällä tasolla.

Korpi Juho
Suomen Fysioterapeutit ry