

Lausunto

20.02.2024

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 tarkoitettu 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:

Koulutus, TKI-toiminta ja toiminnan strateginen suuntaaminen linkittyvät toisiinsa monin tavoin. Pääluokkien välisiä painotuksia tärkeämpää on tarkastella yksittäisten mittareiden painoarvoja rahoituksen määräytymisessä.

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?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 2:

Esitettyssä rahoitusmallissa kiinnitetään varsin paljon huomiota koulutuksen kasautumisen vähentämiseen. Tavoite on ymmärrettävä, mutta perusteluissa esitettyjen tilastojen valossa ongelma ei vaikuta niin suurelta kuin esitettyjen muutosten perusteella voisi olettaa. Samaan aikaan elinkeinojen uudistumisen ja teknologioiden kehittymisen tahti on erittäin nopeaa, ja työntekijöiden on varauduttava uudistamaan osaamistaan perusteellisestikin useasti työuransa aikana. On siis syytä

seurata hyvin tarkasti sitä, etteivät koulutuksen kasautumisen estämiseksi suunnitellut toimet haitallisella tavalla jäykistä koulutusjärjestelmäämme ja hidasta tai estä parhaiden kykyjen siirtymistä kulloinkin tärkeimmille ja tuottavuudeltaan parhaille aloille työmarkkinoilla.

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

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

Kansallinen TKI-järjestelmämme on murroksessa. Viimeaikaiset kansalliset päätöksemme ovat tunnistaneet sen, että vaikka yhtään hyvää ideaa ei ole varaa hukata, niin osalla panostuksistaan, pienen maan on tehtävä myös valintoja. Vain näin voimme valituilla TKI-toiminnan osa-alueilla yltää maailmanluokkaan, ja siten ansaita kansataloudenkin kannalta merkittävän roolin kansainvälisissä aroverkoissa. Uusittu tutkimus- ja innovaationeuvosto ohjaa jatkossa kansallisten painopistevalintojen tekemistä. Kun yliopistojen ja korkeakoulujen perusrahoitus on suurin yksittäinen menoerä kansallisissa TKI-menoissamme, niin olisi tärkeää, että kansalliset valinnat ohjaavat osaltaan merkityksellisellä tavalla myös korkeakoulujen toimintaa. Rahoitusmallin tulisi palkita kansallisten painopisteiden eteen tehdystä työstä TKI-järjestelmämme vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tämän tavoitteen kannalta on vaikea puoltaa esitystä strategiaperustaisen rahoituksen rajaamisesta vain organisaation itsensä tekemiin strategiavalintoihin.

4. Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnokseen

-

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:

Esitetyssä muodossaan rahoitusmalli korostaa entiseen tapaan vahvasti ns. tutkintomittareita. Tutkintojen oppisisällön relevanssi elinkeinoelämän ja laajemminkin työmarkkinoiden näkökulmasta jää hyvin pienelle painoarvolle. Vaikka nopeasti muuttuvien työelämän vaatimusten äärellä täsmällinen tutkinnon sisältö jääkin usein vähemmän tärkeäksi kuin yleisemmät ajattelun ja uuden tiedon hankkimisen ja soveltamisen valmiudet, niin valmistuneiden opiskelijoiden työllistyminen on hyvin selkeä osoitus siitä, että korkeakoulu on tuottanut sellaisia oppimissisältöjä, jotka ovat relevantteja ympäröivän yhteiskunnan näkökulmasta. Valitettavasti tuon mittarin painoarvo on hyvin pieni ja sitä pienennetään entisestään. Myös jatkuvan oppimisen mittarin merkittävä pienentäminen entisestään on arveluttavaa työelämän nopeiden muutosten muodostaessa lisääntyvästi haasteita osaamisen pitämiselle ajan tasalla.

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?

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 6:

Jatkuvan oppimisen mittarin merkittävä pienentäminen entisestään on arveluttavaa työelämän nopeiden muutosten muodostaessa lisääntyvästi haasteita osaamisen pitämiselle ajan tasalla.

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 kertoiimiin esitetään muutoksia. Momentin mukaan tutkintojen lukumäärää laskettaessa ammattikorkeakoululain 14 §:ssä tarkoitetussa 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?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

-

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?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 8:

-

9. OKM asetuksen 2 §:ssä ja sen liitteessä esitetään tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan 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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 9:

Ulkopuolisella rahoituksella mitattavan yhteistyön painoarvoon rahoitusmallissa esitetään pientä korotusta. Tämä on oikean suuntainen, joskin suuruudeltaan melko vaatimaton muutos. TKI-järjestelmämme sisäänpäinkääntyneisyys sekä yritysten ja korkeakoulujen yhteistyön hiipuminen on useissa viimeaikaisissa selvityksissä tunnistettu aivan keskeisiksi TKI-ympäristömme haasteiksi. Oleellinen osa yritysten kanssa tehtävää yhteistyötä ja tutkimustulosten saattamista tehokkaasti yhteiskunnassa laajasti hyödynnettäväksi on aineettomien oikeuksien suojaaminen ja myyminen tai lisensointi yritysten hyödynnettäväksi. Vaikka aineettomien oikeuksien suojaamisen merkitys eri aloilla on kovin vaihtelevaa, olisi tarkoituksenmukaista kannustaa korkeakouluja oikeuksien suojaamiseen ja hyödyntämiseen myös rahoitusmallin kautta sisällyttämällä ne näkyvästi mukaan julkaisujen seurannan mittareihin.

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

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 10:

Muutoksen ongelma liittyy työllistymistä koskevan mittarin painoarvon pienentämiseen. Tutkintojen oppisisällön relevanssi elinkeinoelämän ja laajemminkin työmarkkinoiden näkökulmasta jää muutoksen jälkeen entistään pienemmälle painoarvolle. Valmistuneiden opiskelijoiden työllistyminen on hyvin selkeä osoitus siitä, että korkeakoulu on tuottanut sellaisia oppimissisältöjä, jotka ovat relevantteja ympäröivän yhteiskunnan näkökulmasta.

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 puiteohjelmärahoitus 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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 11:

Kilpailtu projektirahoitus ja yrityksiltä saatu rahoitus heijastavat hyvin toiminnan laatua ja relevanssia, joten niiden painottaminen onnistumisen mittaamisessa on hyvin perusteltua.

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 viestintätekniiset ohjelmat (I).

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 12:

Oleellinen osa yritysten kanssa tehtävää yhteistyötä ja tutkimustulosten saattamista tehokkaasti yhteiskunnassa laajasti hyödynnettäväksi on aineettomien oikeuksien suojaaminen ja myyminen tai lisensiointi yritysten hyödynnettäväksi. Vaikka aineettomien oikeuksien suojaamisen merkitys eri aloilla on kovin vaihtelevaa, olisi tarkoituksenmukaista kannustaa korkeakouluja oikeuksien suojaamiseen ja hyödyntämiseen myös rahoitusmallin kautta sisällyttämällä ne näkyvästi mukaan julkaisujen seurannan mittareihin.

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:

Toimijoiden kannalta on ymmärrettävää, että rahoitusmallilta odotetaan ennustettavuutta, ja nopeat muutokset rahoituksessa ovat ongelmallisia. Muutokset tulisikin toteuttaa kohtuullisia siirtymäaikoja noudattaen, kriteereiden muuttuessa vaiheittain kohti uutta rahoitusmallia. Esitetty muutosrajoitin palvelee tätä tavoitetta.

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

14. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

-

15. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista

Rahoitusmalleihin esitetään vain vähäisiä muutoksia. Parlamentaarisen TKI-työryhmän raporttien, T&K-rahoituslain sekä tutkimus- ja innovaationeuvoston uudistusten myötä on kuitenkin selvää, että kansallinen TKI-järjestelmämme on murroksessa, joka edellyttää varsin pian myös yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitusmallien uutta tarkastelua. On tärkeää, että rahoitusmalleja ollaan valmiita tarkastelemaan ja uudistamaan heti rahoituskauden 2025–2028 päättyessä. Toimijoiden kannalta on ymmärrettävää, että rahoitusmallilta odotetaan ennustettavuutta, ja nopeat muutokset rahoituksessa ovat ongelmallisia. Muutokset tulisikin toteuttaa kohtuullisia siirtymäaikoja noudattaen, kriteereiden muuttuessa vaiheittain kohti uutta rahoitusmallia.

Rahoitusmallin kehittämisessä tulisi esitetystä selvemmin painottaa toiminnan strategianmukaisuutta, yhteistyötä ja vaikuttavuutta. Siirtymä kohti tällaista rahoitusmallia olisi ollut tarkoituksenmukaista käynnistää jo nyt käsiteltävässä esityksessä. Uuden mallin valmistelu tuleekin käynnistää pian, jotta päätökset seuraavasta uudistuksesta pystytään tekemään tutkitun tiedon ja huolellisten, ennakoivien vaikuttavuusarvioiden pohjalta.

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 ohjauskäytänteisistä sekä tarvetta uudistamisen tutkimukselliseen tukeen. Tutkimus- ja arviointitietoa hyödyntävä valmistelu tulisi käynnistää mahdollisimman pian.**

Mahdolliset huomiot työryhmän esittämistä muista ehdotuksista:

-

Kemppainen Hannu
Innovaatiorahoituskeskus Business Finland