

Asia: VN/2383/2024

Lausuntopyyntö ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin uudistamista koskevista asetuluonnoksista

Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

1. Asetuluonnoksen 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:

Strategiarahoituksen korkeakoululähtöisyyden lisääminen on kannatettavaa. Esitetyt rahoitusperusteiden painoarvot tukevat ammattikorkeakoulujen profiloitumista ja valtakunnallisia koulutusvastuita, jotka ovat erityisen tärkeitä pienille toimialoille.

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:

Tämän ehdotuksen toteutuminen edistäisi hallitusohjelman tavoitetta nostaa nuorten aikuisten, ei koko väestön, koulutustasoa. Nuorten ikäluokat ovat pienemässä, joten ehdotus turvaisi nuorten aikuisten korkeakoulututkinnon suorittamismahdollisuuden, mikä on kannatettavaa. Toisaalta ehdotuksen toteutumiseen käytännössä vaikuttaa se, miten ennakoidaan ensikertaisten hakijoiden käyttäytyvän: siirtäkö se korkeakoulupaikan hakemista ja lisääkö se välivuosia. On huomattava, että

myös aikuisväestössä on ensikertaisia hakijoita. Nuorten opiskelijoiden määrän lisääminen edellyttää myös opintojen ohjauksen ja opiskeluhyvinvoinnin resurssointia, jotta opiskelijat myös valmistuvat tavoiteajassa.

Ehdotus ei ota huomioon aikuisten koulutustason nostamisen tarvetta, joka korostuu työurien pidentyessä. Erityisesti säännellyillä aloilla alan vaihtaminen tai koulutustason nostaminen edellyttää usein tutkinnon suorittamista. Ensikertaisten opiskelijoiden rahoituksen painotus vähentää toista korkeakoulututkintoa tarvitsevien mahdollisuuksia vaihtaa alaa tai edetä urallaan.

Ehdotuksen toteutuminen on kytketty jatkuvan oppimisen rahoitukseen liittyviin muutoksiin. Jos avoimen korkeakouluopetuksen maksukattojen korotukseen liittyvät säädösmuutokset toteutuvat, se todennäköisesti karsii esimerkiksi avoimen ammattikorkeakoulun polkuopiskelijoiden määrää. Näin ollen työikäisten aikuisten koulutusmahdollisuudet kokonaisuutena heikkenevät.

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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

Strategiarahoituksen irrottaminen valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta on kannatettavaa, jotta ammattikorkeakoulu voi itse suunnata ja kohdentaa sitä oman strategiansa ja profiloitumisensa mukaisesti.

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:

Säännellyillä aloilla (esimerkiksi sosiaali- ja terveysala, kirkon ala) urakehitys edellyttää joissakin työtehtävissä kokonaisen uuden tutkinnon suorittamista. Tämä mahdollisuus pienenee ensikertalaisikiintiöiden nostamisella.

Kirkkohallitus ehdottaa, että esimerkiksi kolmen viimeisen kriteerin painoarvoja (opiskelijapalautekyselyn vastauspisteet, tutkinnon suorittaneiden työllisten määrä vuosi valmistumisen jälkeen tai uraseurantakyselyn vastauspisteet) muutetaan siten, että avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, erillisinä opintoina, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteismäärän painokerroin palautuisi 8 %:iin.

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:

Hallitusohjelman tavoitteena on myös tukea tutkintoja pienempien osaamiskokonaisuuksien suorittamista. Ehdotettu muutos laskentakriteereiden painoarvoksi ei tue riittävästi jatkuvan oppimisen kehittämistä aikuisen työväestön koulutustason nostamiseksi. Lisäksi kun jatkuvaan oppimiseen liittyvä painokerroin pienenee, se saattaa samalla heikentää maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen suorittamismahdollisuuksia.

Jos tutkintoa on tarpeen täydentää tai osaamista ajantasaistaa, niin esimerkiksi avoimen korkeakouluopetuksen opintopistekohtaisten maksujen kolminkertaistaminen samanaikaisesti saattaa vähentää työikäisen väestön mahdollisuuksia uudistaa osaamistaan.

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 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?

Ei kantaa

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

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Tutkinnon tavoitteellisen suorittamisajan painokertoimen nostaminen on kytköksissä myös opintotuen kokonaisuudistukseen, joka on käynnissä. Opintotuen lainapainotteisuuden lisääminen tai tukikuukausien määrän muutokset vaikuttavat tutkinnon suoritus aikaan. Jos opiskelijat käyvät työssä nykyistä enemmän, niin tavoiteajat eivät välttämättä toteudu. Osin tutkinnon suorittamisen tavoiteajan toteutumisessa on myös kyse on tekijöistä, johon ammattikorkeakoulu ei välttämättä voi vaikuttaa. Myös ammattikorkeakoulun mahdollisuudet resursoida riittävästi opintojen ohjausta tai opiskeluhuvinvoinnin tukea vaikuttavat tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa.

Toisen samantasoisien korkeakoulututkinnon suorittamisen painokertoimen pieneminen on loogista silloin, jos toinen samantasoinen tutkinto on saman tai lähialan tutkinto. Kustannukset ovat isommat, jos henkilön aiemman tutkinnon ala poikkeaa paljon uuden tutkinnon koulutus alasta.

Nuorten ikäluokkien pienentyessä aikuisväestön alan vaihdosta tulee yhä tarpeellisempaa, jotta osaaminen vastaisi työelämän tarpeita ja tasoa. Säännellyillä aloilla (esimerkiksi sosiaali- ja terveysala, kirkon ala) urakehitys edellyttää uuden, joskus samantasoisien, tutkinnon suorittamista.

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

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 8:

Avointen ammattikorkeakouluopintojen suorittaminen on ollut luonteva väylä maahan muuttaneelle aloittaa esimerkiksi ammattidirektiiviin perustuen oman aiemman tutkinnon täydentäminen suomalaisia osaamistarpeita vastaavaksi. Ehdotuksella on suurin kielteinen vaikutus turvapaikanhakijoiden opiskelumahdollisuuksiin.

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:

Laskentakriteerin nostamisella tutkimusrahoituksen hankkimiseen tulee lisäkannustin. Julkisen sektorin tehtäviin liittyvillä koulutusaloilla (sosiaali- ja terveysala, kirkon ala) ei ole samassa määrin mahdollista hankkia kotimaista ulkopuolista rahoitusta kuin monilla muilla aloilla.

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:

Kun ulkopuolisen TKI-rahoituksen kriteereitä painotetaan, niin olisi tärkeää varmistaa, että myös julkisen sektorin tutkimus- ja kehittämistarpeet eivät jää syrjään.

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?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 12:

-

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

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus toteaa, että kokonaisuudessaan ehdotukset rahoitusmallista ja -kriteereistä parantavat nuorten aikuisten koulutustason noston tavoitetta. Samanaikaisesti ne vähentävät työikäisen väestön tutkintoon johtavan koulutuksen tai jatkuvan oppimisen pääsy- tai osallistumismahdollisuuksia. Ehdotusten taustalla oleva tavoite jatkuvan oppimisen kustannusten siirtämisestä yksilöille tai työpaikoille on kohtuullisissa rajoissa mahdollista. Jos jatkuvan oppimisen kustannukset siirtyvät pääosin pois korkeakoulujen rahoituskehyksestä, se ennakoii aikuisväestön osaamisen heikentymistä. Työelämän muutosten ja työurien pidentymisen vuoksi olisi keskeistä mahdollistaa kaikkien ikäryhmien koulutustason nostaminen.

15. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista

-

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 opiskeluhyvinvointi, 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 ohjauksen käytännöistä sekä tarvetta uudistamisen tutkimukselliseen tukeen. Tutkimus- ja arviointitietoa hyödyntävä valmistelu tulisi käynnistää mahdollisimman pian.**

Mahdolliset huomiot työryhmän esittämistä muista ehdotuksista:

Kirkkohallitus toteaa, että esimerkiksi työ- ja opiskeluhyvinvoinnin kehittämiseen liittyvät kannusteet tukisivat yhteisöllisten ja yksilöllisten tuen muotojen kehittämistä. Näillä olisi vaikutusta opintojen

etenemisen varmistumiseen ja opiskelijoiden mielen hyvinvoinnin edistämiseen. Pitkällä aikavälillä resurssointi hyvinvoinnin tukemiseen todennäköisesti vähentäisi työvoiman ulkopuolelle jäävien määrää.

Pesonen Marja
Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus