

Asia: VN/2382/2024

Lausuntopyyntö yliopistojen rahoitusmallin uudistamista koskevista asetusluonnoksista

Valtioneuvoston asetus yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

1. Asetusluonnoksen 5 §:ssä esitetään, että yliopistolain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua perusrahoituksesta 81 prosenttia määräytyisi toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella ja 19 prosenttia muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella (strategiaperusteinen rahoitus ja valtakunnalliset tehtävät). Koulutuksen perusteella määräytyväksi rahoitusosuudeksi esitetään 44 % (nykyisin 42 %) ja tutkimus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella määräytyväksi rahoitusosuudeksi 37 % (nykyisin 34 %).

Pidättekö esitettyä rahoitusperusteiden keskinäistä painoarvoa tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 1:

-

2. Koulutuksen rahoitusosuuteen (6 §) 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

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 2:

Kiinnitämme huomion tämän tekijän yhteisvaikutukseen muiden rahoitukseen liittyvien muutosten kanssa. Esitetty uusien opiskelijoiden rahoitusosuus tulee johtamaan ei-ensikertalaisten opiskelijoiden sisäänoton vähenemiseen ja vähentää heidän mahdollisuuttaan päästä opiskelemaan tutkintokoulutukseen. Samaan aikaan avoimen korkeakoulun opintojen maksukattoa opiskelijoille aiotaan korottaa ja vähentää näiden opintojen valtionrahoitusta. Nämä kaikki yhdessä merkittävästi vähentävät jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia varsinkin heiltä, joilla on jo tutkinto, jotka ovat jo

työelämässä ja/tai ovat pienituloisia. Ensikertalaisten hakijoiden tilanne tulee todennäköisesti paranemaan, mutta alanvaihto tai täydentävän osaamisen hankkiminen tulevat hankaloitumaan.

Osin samaan tavoitteeseen, moninkertaisen koulutuksen vähentämiseen, hallitus on pyrkinyt myös aikuiskoulutustuen leikkaamisella. Näitä keinoja olisi ollut hyvä miettiä ja esittää kokonaisuutena: jos ei-ensikertalaisten sisäänottoa rajoitetaan rajusti, olisi ollut hyvä mahdollistaa edes näille harvoille opiskelemaan päässeille kohtuullinen toimeentulo.

3. Strategiaperusteisen rahoituksen (7 §) 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. Strategiaperusteisen rahoituksen osuus olisi jatkossa 10 prosenttia koko perusrahoituksesta (nykyisin 15 prosenttia).

Strategiarahoitukseen kuuluvasta valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta luopumista vastaava 5 prosentin osuus siirrettäisiin muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella määräytyvästä rahoitusosuudesta toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

-

4. Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnokseen

-

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä

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

- 1. Yliopistossa aloittaneiden uusien ensikertaisten opiskelijoiden lukumäärä 3 %**
- 2. Yliopistossa suoritettujen ylempien korkeakoulututkintojen lukumäärä 19 %**
- 3. Yliopistossa suoritettujen alempien korkeakoulututkintojen lukumäärä 11 %**
- 4. Avoimessa yliopisto-opetuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteismäärä 3 %**
- 5. Korkeakoulujen yhteistyösopimusten perusteella suoritettujen opintopisteiden yhteismäärä 1 %**

6. Valtakunnallisen opiskelijapalautekyselyn vastauspisteiden yhteismäärä 3 %

7. Yliopistossa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden työllisten määrä Suomessa vuosi valmistumisen jälkeen 2 %

8. Valtakunnallisen uraseurantakyselyn vastauspisteiden yhteismäärä 2 %

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 5:

-

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

Tämä toteutettaisiin siirtona strategiarahoituksesta (2 % -yksikköä) sekä avoimessa yliopisto-opetuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettuja opintopisteitä koskevasta rahoitustekijästä (1 % -yksikkö), jonka painoarvo olisi esityksen mukaan 3 % (nykyisin 4 %).

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:

Perustelumme ovat esitetty kohdan 2 yhteydessä.

7. Yliopistoissa kalenterivuonna suoritettujen alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen lukumäärä - rahoitustekijöiden painoarvojen esitetään pysyvän ennallaan. Rahoitustekijän laskentaan esitetään tarkennuksia

- Alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen lukumäärää painotettaessa tutkinnon suorittamisaikaa ja toisen saman tasoisen tutkinnon suorittamista koskeviin kertoimiin esitetään muutoksia. Momentin mukaan tutkintojen lukumäärää laskettaessa yliopistolain 40 §:ssä tarkoitettussa tavoitteellisessa suorittamisajassa suoritettujen tutkintojen lukumäärää painotettaisiin kertoimella 1,8 (nykyisin 1,5).
- Jos ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut on aiemmin suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa ylemmän korkeakoulututkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon taikka jos alemman korkeakoulututkinnon 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.

Pidättekö ehdotusta tavoiteaikakertoimen nostamisesta (1,8) tarkoituksenmukaisena?

Ei

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

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Tavoiteaikakertoimesta:

Emme pidä. Yliopistoilla ei ole määräänsä enempää vaikutusmahdollisuuksia opiskelijoiden opiskelutahtiin. Jo nykyinen kerroin ohjaa merkittävässä määrin järjestämään opinnot mahdollisiksi suorittaa tavoiteajassa. Kyseisen kertoimen vahvistaminen edelleen palkitsisi niitä aloja, joilla opiskelun aikana ei tarvitse tehdä töitä tai joilla uramahdollisuuksien hahmottaminen ja löytäminen ei vaadi niin paljoa aikaa. Oma kysymyksensä on kiristämisen vaikutus opiskelijoiden hyvinvointiin: jo nyt nuorten hyvinvoinnissa on havaittavissa hälyttäviä merkkejä. Kiristäminen voikin toimia omaa tavoitettaan vastaan leikkaamalla työuria nykyistä lyhyemmiksi. Korkeakoulujen opiskelijavalinnan aiheuttama paine oli korkealla lukiolaisten uupumuksen syitä tarkasteltaessa Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä (Korkea-asteen opiskelijavalinnan uudistus lukion ja lukiolaisten silmin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:44) Samassa selvityksessä kysyttiin myös opettajien näkemystä: Opettajien näkemyksen mukaan viime vuosina lukioon kohdistuneista uudistuksista vain korkeakoulujen opiskelijavalintauudistus on merkittävästi heikentänyt lukiolaisten hyvinvointia ja oppimisasenteita.

Vaikka saman selvityksen perusteella jo tehdyt muutokset valintoihin ja niiden konkreettiset seuraukset eivät ole olleetkaan aivan niin raskaita kuin osin julkisessa keskustelussa on esitetty, on valintatavoilla silti oma, oleellinen merkityksensä nuorten valinnoille ja hyvinvoinnille. Moni nyt esitetty muutos on omiaan lisäämään näitä paineita: jos ensimmäisessä valinnassa valitsee väärin, on reitti tutkintokoulutukseen jatkossa entistä kapeampi, opiskeluun ei työelämässä oltuaan saa enää tukea ja avoimen opinnot ovat hyvin todennäköisesti kalliimpia ja/tai niitä on tarjolla vähemmän. On hyvin todennäköistä, että kaikki tämä yhdessä lisää monille painetta ja kuormitusta valintatilanteeseen.

Toisen saman tasoisen tutkinnon kertoimesta:

Ehdotus kasaa saman suuntaisia vaikutuksia päällekkäin. Samaan tavoitteeseen pyritään jo ensikertalaisrahoituksella, joka tulee aikaansaamaan ensikertalaiskiintiön kasvattamista ja heikentämään toisen tutkinnon suorittaneiden mahdollisuuksia päästä sisään yliopistoon. Se, että henkilöllä on jo korkeakoulututkinto voi nopeuttaa jonkin verran toista tutkintoa, mutta ei määräänsä enempää, varsinkin jos tutkinnot ovat eri aloilta.

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 tutkimuksen rahoitusosuuden laskentakriteerien tekijöiksi ja painoarvoiksi:

1. Julkaisujen lukumäärä 14 %

2. Yliopistossa suoritettujen tohtorin tutkintojen lukumäärä 9 %

3. Kansainvälinen kilpailtu tutkimusrahoitus 7 %

4. Kotimainen ja kansainvälinen yrityksiltä saatu tutkimusrahoitus ja muu kotimainen tutkimusrahoitus 7 %

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 9:

-

10. Tohtorin tutkintojen lukumäärää koskevan laskentakriteerin painoarvoa nostettaisiin 9 %:iin (nykyisin 8 %). Voimassa olevan asetuksen tohtorin tutkintoja koskevasta rahoitusrajasta luovuttaisiin.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 10:

-

11. Kansainvälistä kilpailtua tutkimusrahoitusta koskevan laskentakriteerin painoarvoa nostettaisiin 7 %:iin (nykyisin 6 %) ja kotimaista ja kansainvälistä yrityksiltä saatua tutkimusrahoitusta ja muuta kotimaista tutkimusrahoitusta (Suomen Akatemia, Business Finland) koskevan kriteerin painoarvoa samoin 7 %:iin (nykyisin 6 %).

Kotimaisilta ja kansainvälisiltä yrityksiltä saatua tutkimusrahoitusta painotettaisiin laskennassa kertoimella 1,2.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 11:

-

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

Korkeakoulun rahoitus, joka ei sisällä strategiaperusteista rahoitusosuutta eikä yliopistojen valtakunnallisten tehtävien rahoitusta, 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?

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 12:

-

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

Olemme huolissamme siitä, miten rahoitusmallin muutokset yhdessä muiden luonnosvaiheessa olevien esityksien kanssa vaikuttavat mahdollisuuksiin alanvaihtoon tai kouluttautumiseen vanhempana tai ei-ensikertalaisena. Ensikertalaisikiintiön kasvattaminen rahoitusmallikannustimella, aikuiskoulutustuen poisto, avoimen korkeakoulun osallistujamaksujen kasvattaminen ja rahoituksen vähentäminen rahoitusmallissa eivät aikuiskoulutustuen poistoa lukuun ottamatta ole yksittäisinä radikaaleja muutoksia, mutta ne kasaantuvat kaikki samoille ryhmille. Erityisesti julkisen sektorin tehtävissä olevat, pienipalkkaiset naiset, jotka ovat sekä tutkintokoulutuksen että avoimen korkeakoulun käyttäjinä runsaasti edustettuina ovat muutosten häviäjiä.

14. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista.

-

Muuta lausuttavaa työryhmän ehdotuksista

15. 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 ohjauskäytänteistä sekä tarvetta uudistamisen**

tutkimukselliseen tukeen. Tutkimus- ja arviointitietoa hyödyntävä valmistelu tulisi käynnistää mahdollisimman pian.

Mahdolliset huomiot työryhmän esittämistä muista ehdotuksista:

-

Tujula Matti
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry