

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?

Kyllä

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 kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 2:

Tämän ehdotuksen toteutuminen edistäisi hallitusohjelman tavoitetta nostaa nuorten aikuisten, ei koko väestön, koulutustasoa. Nuorten ikäluokat ovat pienenevässä, 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 opiskeluhuvinvoinnin 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.

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 tiedepoliittikan tavoitteiden perusteella määräytyvästä rahoitusosuudesta toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

Strategiarahoituksessa yliopistojen autonomian lisääminen on kannatettavaa.

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

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 5:

Säännellyillä aloilla (esimerkiksi sosiaali- ja terveysala, kasvatusta- ja opetusala, 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, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden työllisten määrä vuosi valmistumisen jälkeen tai uraseurantakyselyn vastauspisteet) muutetaan siten, että avoimessa yliopisto-opetuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteismäärän painokerroin säilyisi 4 %:ssa.

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

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 kertoiimiin 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 kantaa

Pidättekö ehdotusta toisen saman tasoisen tutkinnon kertoimen laskemisesta (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 suoritusajaan. Jos opiskelijat käyvät työssä nykyistä enemmän, niin tavoiteajat eivät välttämättä toteudu. Osin tutkinnon suorittamisen tavoiteajan toteutumisessa on myös kyse on tekijöistä, joihin yliopisto ei välttämättä voi vaikuttaa. Myös yliopiston 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 koulutusala.

Nuorten ikäluokkien pienentyessä aikuisväestön alan vaihdosta tulee yhä tarpeellisempaa, jotta osaaminen vastaisi työelämän tarpeita ja tasoa. Säännellyillä aloilla (esimerkiksi sosiaali- ja terveysala, kasvatus- ja opetusalan, 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 yliopisto-opintojen 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 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?

Kyllä

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.

Pidätkö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 12:

-

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. 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.

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 opiskeluhuvinointi, 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:

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