

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

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 1:

Rahoitusmalli on jo nykyisellään hyvin tulorientoitunut kansainvälisessä vertailussa, mitä esitetty muutos vahvistaa entisestään. Näin voimakas tulorohjaus on vaarassa heikentää koulutuksen ja tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta, yliopistojen välistä yhteistyötä sekä profiloitumista, kun indikaattorirahoituksen optimointi ohjaa liiaksi yliopistojen toimintaa ja kiristää niiden välistä kilpailuasetelmaa.

Yksi rahoitusmallin toimivuuden arvioinnin keskeinen näkökulma on sen koulutusalan neutraalius. Mallin kautta ei tulisi tehdä korkeakoulupoliittista ohjausta esimerkiksi sellaisten indikaattoreiden kautta, jotka heikentävät tai vahvistavat joidenkin koulutus- tai tutkimusalojen toimintaedellytyksiä. Sen sijaan mallin tulisi 1) luoda mahdollisimman yhdenvertaiset edellytykset yliopistoille kilpailla keskenään perusrahoituksesta sekä 2) kannustaa yliopistoja profiloitumaan omilla vahvuusalueillaan. Tämä ei nyt tehdyssä esityksessä toteudu. Esimerkiksi yritysrahoituksen painoarvon kasvattaminen tilanteessa, jossa samaan aikaan lisätään merkittävästi TKI-rahoitusta, ei ole perusteltua, koska tällainen indikaattori vääristää kilpailutilannetta kohdistamalla moninkertaisia kannustimia joillekin aloille samalla kun se jättää monia Suomen tulevaisuuden kannalta elintärkeitä koulutusaloja ja jopa

kokonaisia yliopistoja kilpailun ulkopuolelle. Jotta yliopistojen profiloitumiselle ja kaikkien eri koulutus- ja tutkimusalojen menestykselle luotaisiin edellytyksiä, tulisi yliopistojen omaa strategiaa tukevaa osuutta kasvattaa suhteessa tulosrahoitukseen sekä poistaa mallista aloja eriarvoistavat tekijät (esimerkiksi yritysrahoitus).

Edellä kuvatuista syistä myös valtakunnallisen tehtävän rahoituksen merkitys korostuu entisestään; sen tasoa olisi pystyttävä nostamaan nykyisestä, jotta voidaan tasapainottaa aiempaa voimakkaamman indikaattorihjauksen rahoitusväärityksiä. Yliopisto haluaa myös tuoda esiin, että indeksikorotukset valtakunnalliseen tehtävään ovat välttämättömiä, koska tällä rahoituksella katettavat kustannukset ovat luonteeltaan sellaisia, joihin kustannustason nousu heijastuu voimakkaasti. Taideyliopisto kannattaa ohjelmajohdosta strategisesta rahoituksesta luopumista.

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:

Taideyliopisto ei kannata erillisen ensikertalaisuus-kriteerin käyttöönottoa.

Yliopiston näkökulmasta ensikertalaisuus tulee riittävästi huomioiduksi tutkintokertoimissa. Mittarilla ei myöskään ole merkittävää ohjausvaikutusta: Vuoden 2023 tilastojen valossa merkittävä osa yliopistojen sisään otetuista opiskelijoista ovat ensikertalaisia ja yliopistojen suhteelliset osuudet mittarissa melko lähellä toisiaan. Lisäksi haluamme nostaa esille ensikertalaishiinon käyttöönoton kautta todistetun negatiivisen ohjausvaikutuksen, jonka mittakaavaa tällä muutoksella saatetaan pahentaa entisestään: mitä voimakkaammin yliopistoja ohjataan valitsemaan ensikertalaisia, sitä suurempaa harkintaa hakija joutuu käyttämään siinä, koska uskaltaa tätä etuansa hyödyntää. Monet nuoret venyttävät opintoihin hakeutumistaan halutessaan varmistaa, että ala on juuri oikea ja valmistautuminen mahdollisimman hyvää, jolloin vaikutus on täsmälleen tavoitellun vastainen: opintoihin pääsy hidastuu eikä nopeudu.

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:

Taideyliopisto kannattaa ohjelmapohjainen rahoitus poistetaan yliopistojen rahoitusmallista. Ohjelmapohjainen rahoitus huomioi huonosti yliopistojen eri tarpeet ja lähtökohdat, ja ohjelmien vaikuttavuus on jäänyt matalaksi. Tämän lisäksi ohjelmapohjaisen rahoituksen hankkeisiin liittyy huomattavaa hallinnollista työkuormaa ja lyhytjänteisyyttä.

Sen sijaan Taideyliopisto esittää yliopistojen omaa strategiaa tukevan osuuden painoarvon nostamista. Yliopistojen rahoitusmalli on valmistelussa tehdyn kansainvälisen selvityksen mukaan jo entuudestaan hyvin indikaattoripainotteinen, ja ehdotettu uudistus lisää tätä vielä entisestään. Jos kaikille samojen rahoituskriteereiden painoarvo nousisi esitetyllä tavalla, ohjaisi se entistä vahvemmin yliopistojen samankaltaistumiseen ja yhdenmukaistumiseen, vaikka lähtökohdat, vahvuusalueet ja vaikuttavuuden mekanismit ovat hyvinkin erilaisia. Esitetty malli ei luo riittäviä kannusteita tai mahdollisuuksia yliopistojen profiloitumiseen, vaikuttavuuden kasvattamiseen tai koulutuksen ja tutkimuksen strategiseen kehittämiseen, vaan pakottaa keskittymään niiden toimintojen tehostamiseen, jotka turvaavat indikaattorien kautta saatavaa rahoitusta kovenevassa kilpailussa, riippumatta siitä, onko se koulutus- ja tiedepoliittisesti järkevää vai ei. Strategiarahoituksen osuuden kasvattaminen antaisi paremmat mahdollisuudet huomioida ohjauksessa maan koulutus- ja tiedepoliittista kokonaisuutta ja korjata mallin kautta mahdollisesti syntyviä vääristymiä.

4. Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnokseen

Taideyliopiston rahoituksen alenema on uudessa rahoitusmallissa huomattavasti suurempi kuin muiden yliopistojen. Jo edellinen rahoitusmalliuudistus heikensi Taideyliopiston rahoitusasemaa suhteessa muihin yliopistoihin. Kehitys on erittäin huolestuttava.

Kun samaan aikaan huomioidaan muut Taideyliopiston rahoitusasemaa heikentäneet koulutus- ja tiedepoliittiset päätökset (koulutuslaajennukset, lippulaivaohjelma ja siihen kytketyt tohtoripilotit, suunnitelmat tki-rahoituksen kohdentamisesta luoville aloille epäedullisilla tavoilla jne), muodostuu yliopiston toimintaedellytysten ylläpitäminen tulevaisuudessa todella vaikeaksi.

Rahoitusmallin seurauksista tehdyt laskelmat näyttävät johtavan tilanteeseen, jossa Taideyliopiston perustamisen yhteydessä tehty lupaus rahoitustason pysyvyydestä ei toteutu, sillä Taideyliopiston rahoitusosuus on tasaisesti laskenut sen jälkeen, kun luvattu rahoitustaso oli saavutettu 2016. Muutosrajoitin toki lieventää hetkellisesti muutosta, muttei muuta lopputulosta. Kehityssuunta, joka eriyttää yliopistojen rahoitusta suoraan koulutusprofiilin perusteella, on huolestuttava ja ongelmallinen.

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:

Taideyliopisto ei kannata erillisen ensikertalaisuuskriteerin käyttöönottoa eikä jatkuvan oppimisen kriteerin painoarvon laskemista.

Taideyliopisto ehdottaa, että ensikertalaisuuskriteeriä ei oteta käyttöön, sillä tutkinnoissa on jo kerroin ensimmäistä korkeakoulututkintoa suorittaville.

Ensikertalaisille kaavailtu erilliskriteeri (3 %) voisi palautua jaettavaksi yliopistojen omien strategioiden perusteella tai alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen indikaattoreiden sekä avoimen yliopiston kautta.

Jatkuvan oppimisen painoarvo nostettiin edellisessä rahoitusmalliuudistuksessa yli kaksinkertaiseksi ja nyt sitä ehdotetaan laskettavaksi. Painoarvon laskeminen heikentää yliopistojen mahdollisuuksia tarjota kaikille avointa ja saavutettavaa yliopisto-opetusta. Opinnoille olisi kysyntää, mutta yliopisto ei voi hinnoitella opintoja maksuasetuksen maksukaton mukaiseksi. Taidealan avoin yliopisto-opetus

on hyvin kustannusintensiivistä tutkinto-opetuksen lailla. Opetus edellyttää pieniä opiskelijaryhmiä ja vain pieni osa koulutuksesta on toteutettavissa verkossa. Tämän lisäksi alan yritysten ja työntekijöiden kyky maksaa koulutuksesta on muita aloja heikompi, vaikka koulutustarve on alan nopean muutoksen vuoksi suurta ja alalla on merkittävää kasvupotentiaalia.

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:

Taideyliopisto ei kannata erillisen ensikertalaisuus-kriteerin käyttöönottoa eikä jatkuvan oppimisen kriteerin painoarvon laskemista.

Taideyliopisto esittää, että ensikertalaisuus-kriteeriä ei oteta käyttöön ja rahoitus palautuisi jaettavaksi strategiarahoituksena ja jatkuvan oppimisen painoarvo säilyisi ennallaan.

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 ylempien korkeakoulututkinnon suorittanut on aiemmin suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa ylempien korkeakoulututkinnon tai ylempien 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?

Kyllä

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

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Taideyliopisto kannattaa tutkintojen tavoiteajassa suorittamisen painoarvon nostamista, koska yliopisto voi vaikuttaa valmistumisen sujuvuuteen omin toimin.

Taideyliopisto haluaa kuitenkin tuoda esiin, että toisen tutkinnon painoarvon

laskemisella kategorisesti kaikilla aloilla voi olla ennakoimattomia kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi pätevyyttä vaativien alojen työvoiman saatavuuteen (kasvatusala, sosiaali- ja terveysala).

Esitämme, että toisen samantasoisien tutkinnon kertoimen tulisi jatkossakin olla 0,7.

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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 8:

Muutostarve on perusteltu hyvin. Taideyliopisto kannattaa sitä, että massakursseissa ulkomailta käsin suoritettavat avoimen yliopiston opinnot rajataan pois rahoituslaskennasta.

On kuitenkin huolehdittava siitä, että Suomessa opiskelevien ja työssä käyvien ulkomaisten henkilöiden suoritukset huomioidaan. Kansainvälisesti vetovoimaisista kursseista hyötyvät myös kotimaiset ja Suomessa asuvat ulkomaiset opiskelijat.

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

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 9:

Kun tutkimuksen painoarvoa mallissa kasvatetaan, on tärkeää huomioida, että taidealojen tutkimusrahoitus tulee tyypillisesti säätiöistä, sillä monet tutkimusrahoituksen instrumentit eivät tunnista alan tutkimusta. Sama ongelma koskee taiteellista toimintaa ja taiteellisen tutkimuksen julkaisuja, jotka jäävät tuloksina mallin ulkopuolelle.

Ehdotamme, että yritysrahoituksen kerroin poistettaisiin mallista. Yliopistot ovat eriarvoisessa asemassa yritysrahoituksen saamisen osalta. Kertoimen poistaminen tasoittaa tätä vääristymää.

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

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

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

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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 12:

-

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

Yleisesti ottaen Opetus- ja kulttuuriministeriön uutta rahoitusmallia koskevat rahoituslaskelmat näyttävät merkittävää vähennystä Taideyliopistolle. Jo edellinen rahoitusmalliuudistus on ollut epäedullinen ja yliopisto näkee, että uusi malli edelleen vauhdittaa tätä kehitystä. Asia on todettu myös taustamuistiossa.

Taideyliopiston perustamissopimuksessa sitouduttiin pysyvään tasonkorotukseen yliopiston rahoitustasoon. Rahoitusmalliuudistusten myötä yliopiston suhteellinen rahoitustaso on painumassa samaan, missä se oli ennen yliopistouudistusta. Tämä on huomioitava muita rahoitus- ja ohjausmallin komponentteja tarkasteltaessa niin, että perustamissopimuksessa luvattu suhteellinen rahoitustaso voidaan saavuttaa.

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

Mahdolliset huomiot työryhmän esittämistä muista ehdotuksista:

-

Kiviharju Katja
Taideyliopisto