

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:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

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:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

3. Strategiaperusteisen rahoituksen (7 §) määräytymisperusteita esitetään muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukeva osuus (ns. ohjelmärahoitus). Jatkossa strategiärahoitus 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:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

4. Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnokseen

Korkeakoulutus elää rahoitusmallien ja koko ohjausjärjestelmän osalta välivaihetta, sillä yhteiskunnalliset haasteet, mm. väestökehitys, nostaa uusia kehittämistarpeita hyvinkin nopealla aikataululla. Korkeakouluilla on menossa useita sisäisiä ja keskinäisiä toimia, jotka vaikuttavat näihin samoihin teemoihin.

Rahoitusmallityön lähtökohtana oli tehdä pieniä muutoksia ennen suurempaa uudistamistyötä seuraavalla kierroksella. Kuitenkin nyt tehtävät prosenttimuutokset ovat yksittäisen yliopiston kannalta suuria - osalle hyvässä ja osalle pahassa. Tämä näkyy väistämättä niiden yliopistojen toiminnallisessa arjessa, jotka kohtaavat vähenevän rahoituskehityksen.

Esitetyt muutokset tarkoittaisivat sitä, että kolmen yliopiston rahoitusosuudet laskisivat merkittävästi rahoituskaudella sekä suhteellisesti että euromääräisesti. Kyseiset yliopistot ovat korostaneet pyrkimystään profiloitua ja palkitsemisen sijaan se kostautuu alojen ja profiloitumisen poiketessa rahoitusmallin perusteista. Tilanteessa, jossa maan hallitus lisää tutkimus, kehittämis- ja innovaatorahoituksen määrärahoja 280 miljoonaa euroa edelliseen vuoteen nähden, yhdenkään yliopiston perusrahoitusta ei tule laskea.

JUKO painottaa erityisesti sitä, että rahoitusmallimuutokset eivät saa johtaa henkilöstön vähentämisiin.

Pitkällä aikavälillä rahoitusmallin perusteet tulisi uudistaa kokonaisuudessaan, siten, että sivistys ja tieteellinen tutkimus muodostavat yhteiskunnan ja talouden uudistumisen perustan. Tässä tilanteessa pitäisi yliopistoille antaa huomattavasti nykyistä suurempi kiinteä rahoitus autonomiansa puitteissa käytettäväksi. Uudistetun rahoitusmallin tulee pohjautua yliopistojen rahoitusmalleja koskevaan tutkittuun tietoon.

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:

Viiden vuoden välein uudistettava rahoitusmalli ei edistä profilaatiota, eikä laadukasta tutkimusta, mutta sen sijaan se vaikeuttaa osaltaan yliopistojen talouden hallintaa. OKM:n rahoituksen pitäisi riittää laissa määriteltyjen tehtävien turvaamiseen, mutta käytännössä siitä on tullut lähes täysin jälkikäteiseen yksilötason tuloksiin perustuva malli, joka lisää hallinnollista työmäärää. Se on myös johtanut krooniseen niukkuuteen ja joidenkin profiloituneiden yliopistojen taloudelliseen kurimukseen. Yliopistojen lyhytaikaisen ja kilpaillun rahoituksen osuutta on vähennettävä ja pitkäaikaisen ei-tulosperusteisen perusrahoituksen osuutta on nostettava, jotta tutkijoilla olisi mahdollisuuksia harjoittaa pitkäaikaista tutkimustoimintaa, tehdä yhteistyötä teollisuuden ja kolmannen sektorin kanssa sekä hankkia kansainvälistä rahoitusta.

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 kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 6:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

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?

Ei kantaa

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

Ei kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

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:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

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:

Korkeakoulutuksen tutkintotavoitteita on nostettu vuodesta 2011 lähtien noin 20 prosentilla (12 000 tutkinnolla). Lisäykset eivät ole korottaneet perusrahoituksen tasoa.

Asiaan on otettu tarkemmin kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

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:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

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:

Asiaan on otettu kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

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:

Yliopistolain mukaan perusrahoituksen tehtävänä on turvata yliopistojen rahoituksen pitkäjänteisyys. Rahoituksen pitkäjänteisyyteen kuuluu vähintäänkin se, että yliopistokohtainen rahoitus ei laske vaan nousee indeksiä vastaavasti. Liian suuri indikaattorien painottaminen vaarantaa rahoituksen pitkäjänteisyyden.

Asiaan on otettu tarkemmin kantaa yliopistosektorin ammattiliittojen antamissa lausunnoissa.

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

Tulosindikaattoreiden kasvanut painoarvo on omiaan lisäämään niihin liittyviä ongelmia. Määriin perustuvat ja hallituskausittain muuttuvat indikaattorit haittaavat yliopistojen laadullista tuottavuuskehitystä, tiedeyhteisön sisäistä yhteistyötä, yritysyhteistyötä ja yliopistojen profiloitumista.

Suomen kansainvälinen vetovoima tutkimuksen ja korkeakoulutuksen alalla voi perustua vain kansainvälisesti korkeaan laatuun, keskittyminen määriin on omiaan heikentämään Suomen kilpailukykyä tutkimuksessa ja koulutuksessa. Mallista aiheutuvat yliopistojen laadullisen kehityksen esteet eivät edistä Suomen elinkeinoelämän kilpailukykyä ja vetovoimaa. Rahoitusmalli voi siten osaltaan olla vaikuttamassa heikkoon taloudelliseen kehitykseen ja yliopistojen tiukan rahoitusaseman jatkumiseen pitkälle tulevaisuuteen laadullisten parannusten ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen kustannuksella.

Ehdotetuista muutoksista voi olla seurauksena tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla käytävät muutosneuvottelut ainakin kahdessa yliopistossa.

Nykyinen rahoitusmalli ja esitetyt muutokset laittavat yliopistot kilpailemaan voimakkaasti keskenään, kun suunnan pitäisi olla voimistuvaan yliopistojen väliseen yhteistyöhön niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Tilalle tarvitaan enemmän tiedolla ohjausta kuin suoriteperustaisuutta.

Korkeakoulujen rahoituksen yleiskuvasta toteamme, että nykyisillä tiedossa olevilla resursseilla on hyvin vaikea edetä kohti korkeakoulutuksen 50 % tutkintotavoitetta koulutuksen laadusta ja/tai henkilöstön hyvinvoinnista tinkimättä.

14. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista.

Nykyisestä liian vahvasta tulosperusteisuudesta on edettävä kohti vakaampaa perusrahoitusta, jotta mahdollistetaan entistä vakaampi ja ennakoivampi rahoitusympäristö sekä annetaan yliopistoille mahdollisuus kehittää omaa toimintaansa ja omia strategisia painopisteitä.

Rahoitusmallin muutokset tulee tehdä yhteistyössä ja hyvässä aikataulussa siten, että yliopistoilla on kohtuullinen aika valmistautua toiminnan muutoksiin.

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

Mahdolliset huomiot työryhmän esittämistä muista ehdotuksista:

-

Aho Katja
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry