

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 tarkoitetusta 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:

OAJ:n näkemyksenä on, että erityisesti koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosuuksien painoarvon muutos tutkimuksen eduksi heikentää koulutuksen resursointia. Kun tavoitteena on kouluttaa lisää TKI-osaajia, koulutuksen ja tutkimuksen välisen painoarvon muuttaminen rahoitusmallissa TK-toimintaa painottavaksi ei tue tätä tavoitetta. Emme näe, että tutkimuksen rahoitusosuuden kasvattamiselle yliopistojen rahoitusmallissa on perusteita, kun TKI-rahoitusosuus tulee erillisenä rahoitusmallin ulkopuolelta kohdentuvana ja mahdollisesti vielä vuosittain vaihtuvana. Tutkimusrahoitusten suurempi painotus johtaa aina vain useampien yliopistossa opettavienkin ajan allokoimista rahoitushakuihin sen sijaan, että he kehittäisivät opetusta verkostoissa ja tutkimuksillaan.

Koulutuksen rahoitusosuuden vahvistaminen tukee ensikertalaisuutta, tutkintojen valmistumista ja osaamistason nostoa, kun resursseja kohdennetaan opintojen alkuun. Korkeakoulutuksen tutkintotavoitteita on nostettu vuodesta 2011 lähtien noin 20 prosentilla (12 000 tutkinnolla). Lisäykset eivät ole korottaneet perusrahoituksen tasoa, ja vain osaa näistä on rahoitettu erillisinä tutkintohintoja alemmilla määräaikaikaisilla rahoituksilla.

Tutkimuksen mittaristo toimii vielä toisiaan skaalautuvasti, menestyessäsi yhdessä mittarissa, näkyvät skaalaedut myös toisissa tutkimuksen mittareissa. Prosenttiyksikönkin muutos vie käytännössä koulutuksen resursseja noin 18,8 miljoonaa per vuosi. Ulkopuolinen tutkimusrahoitus rahoitusmallin avulla kohdentaa rahoitusta pois koulutuksesta. Erityisesti, sillä myös yliopistojen sisäiset, valtakunnalliseen malliin pohjautuvat, rahoitusmallit painottavat tutkimusta. OAJ:n näkemyksen mukaan tämä suunta ei tue korkeakoulutuksen tavoitetta nostaa korkeakoulutettujen osuutta nuorista ikäluokista.

Asia nostetaan esille myös rahoitusmallia tehneen työryhmän raportissa. VM:n tuottavuuslautakunnan mukaan osaajapula yrityksissä sekä osaamisen ja henkisen pääoman puute heikentävät tulevaisuudessa osaltaan tuottavuuskasvun edellytyksiä.

Tuottavuuslautakunta oli mallintanut asiaa, ja mallinnuksen tulos vahvistaa tarpeen pitää yllä korkeaa henkistä pääomaa ja osaajien lukumäärää. Investoiminen henkiseen pääomaan vahvistaa tuottavuuskasvua pidemmällä ajanjaksolla. Tämä ei näy nyt OAJ:n näkemyksen mukaan rahoitusmallissa riittävällä tavalla. Ilman osaavia tekijöitä, tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen suunniteltu lisääminen ei välttämättä johda toivotulla tavalla tuottavuuden kasvuun. Korkeakoulutuksen aloituspaikkojen lisäämisen lisäksi on syytä vahvistaa koko koulutusketjua.

Mallin tulospainotteisuus on laajuudeltaan Euroopan voimakkaimpia (ICF-CHEPS 2023) eikä se ole ehdotuksessa pienenemässä vaan päinvastoin tuloksellisuuden osuus on lisääntymässä. Tehtyjen tutkimusten ja selvitysten mukaan yliopistot sisällyttävät OKM:n perusrahoitusmallin tulostittareita myös omiin sisäisiin rahoitusmalleihinsa (esim. Kivistö, Pekkola & Kujala 2021). Valtakunnallinen malli kannustaa yliopistoja sisällyttämään samansuuntaisia ohjausimpulsseja oman toimintansa ohjaukseen (Vartiainen 2018; Kivistö, Pekkola & Kujala 2021), mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että rahoitusmalli ohjaa lisäämään tutkimusta.

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:

Ymmärrämme tavoitteen ensikertalaisten osuuden vahvistamisesta. Näemme kuitenkin, että yliopistojen keinot suosia ensikertalaisia opiskelijoita ovat rajalliset. Tuoreen tutkimuksen mukaan todistusvalinnalla yliopistoon valitut vaihtavat alaa herkemmin kuin pääsykoeväylää tulleet. Lisäksi eri aloilla on erilainen vetovoima houkuttaa opiskelijoita, ja tämä korostuu erityisesti yliopisto-opinnoissa. Ehdotettu mittari on uusi ja sen vaikutuksia pitää pystyä arvioimaan.

Malliin oli tarkoitus tehdä ainoastaan tällä kertaa maltillisia tai pieniä uudistuksia. Mielestämme liikkeelle olisi pitänyt lähteä uuden ensikertalaisuusmittarin kanssa maltillisemmin (esim. 2 %). Ensikertalaisten lisääminen rahoitusmalleihin (3 %) yhdessä toisen tutkinnon (0,7-->0,5) kertoimen laskemisen kanssa voi aiheuttaa epätoivottavia vaikutuksia. Pitäisimme toisen tutkinnon kertoimen ennallaan 0,7. Mittarin ja toisen tutkinnon suorituskertoimen laskun yhteisvaikutus voi olla yhteiskunnalle ennakoimaton. Esimerkiksi nuorten hakeutumisen kynnys korkeakouluopintoihin nousee isoksi, koska valinnan mahdollisuudet nuorten näkökulmasta heikkenevät tai oikean valinnan tekemisen kynnys nousee.

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

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

Strategisen rahoituksen osuuden (5 %) siirtäminen on tässä tilanteessa kannatettavaa.

Näkemyksemme mukaan tätä viiden prosentin osuutta olisi pitänyt kohdentaa merkittävästi enemmän koulutukseen. Edellisellä kerralla strategiaperusteisella ohjelmarahoituksella kaudella 2021–2024 tuettiin koulutus- ja osaamistason nostoa, korkeakoulujen kansainvälistymistä ja korkeakoulujen digivisiota. Tutkimuksen painotus nousee merkittävästi jo T&K-rahoituslain myötä, eikä se olisi enää tarvinnut rahoitusmalliin niin vahvaa insentiiviä.

Näemme, että koulutuksen rahoitusosuuden vahvistaminen tukee ensikertalaisuutta, tutkintojen valmistumista ja osaamistason nostoa, kun resursseja kohdennetaan opintojen alkuun. Nämä kaikki ovat hallitusohjelmasta nousseita tavoitteita.

Ensikertalaisuuden lisäksi olisimme kohdentaneet rahoitusta nostamalla alempien tutkintojen osuutta rahoitusmallissa, koska opiskelijat tarvitsevat ensimmäisinä opiskeluvuosiensa ohjausta ja tukea. Opintojen ensimmäiset vuodet myös vaativat enemmän vuorovaikutusta ja pienryhmiä. Valmistumisen kannalta on tärkeää, että opiskelijat sitoutuvat opintoihin, ja tämä tapahtuu opintojen alkuvaiheessa. Ylempien ja alempien tutkintojen suhde on ollut ylempiä tutkintoja merkittävästi painottava. Yliopistot ovat panostaneet ensisijaisesti maisteriohjelmiin. Alempien

tutkintojen painon vahvistaminen tukee tutkinnon suorittamista, sillä se lisää yliopistojen insentiiviä panostaa opintojen alkuvaiheeseen ja läpäisyyn. Tällä on myös vaikutusta osaamistason nostoon.

Yliopistoissa on enemmänkin ollut pyrkimystä siihen, että erityisesti kandidaatin opinnoissa yhä suurempi osa opetuksesta haluttaisiin järjestää eri oppialoja yhdistävien massaluonteisten yleisopintojen muodossa. Tämä tulee ilmi OKM:n VNTEAS-selvityksenä teettämästä Yliopiston muutos ja akateemisen työn tasa-arvot -tutkimuksesta (2023).

Tutkimusryhmä teki useita suosituksia tutkimuksen pohjalta, joista yhtenä oli se, että yliopistojen tulisi suunnata opetusresursseja pienryhmäopetukseen, jotta opettajilla on mahdollisuus aidosti kohdata ja ottaa huomioon erilaiset opiskelijat. Suosituksessa nostetaan esille, että eri oppialoja yhdistävissä massaluonteisissa yleisopinnoissa opettamisen haasteena on erilaisten opiskelijoiden huomioon ottaminen ja opiskelijoiden yksilöllinen kohtaaminen. Erityisesti opintojen alkuvaiheessa, jonne massaluonteiset yleisopinnot painottuvat, opiskelijoiden kohtaaminen olisi tärkeää opiskelun aloittamiseen liittyvien sosiaalisten tarpeiden ja yliopistoon kiinnittymisen vuoksi. Opetusresurssien riittävyys on siis nostettava esiin, kun käsitellään erilaisten opiskelijoiden tarpeiden huomioon ottamista.

Näkemyksemme mukaan yliopistot olisivat tarvinneet tähän voimakkaan insentiivin, jonka alempien tutkintojen painottaminen olisi tuonut.

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.

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:

Näkemyksemme mukaan alempien tutkintojen painoarvoa suhteessa ylempiin olisi pitänyt kasvattaa ja alempien tutkintojen osuutta vahvistaa (12-13 %). Perustelut tälle on esitetty kohdassa 3. Lisäksi ensikertalaisten uuden mittarin osalta, olisimme lähteneet liikkeelle hieman maltillisemmalla prosenttiluvulla (esim. 2 %). Perustelut tälle puolestaan on esitetty kohdassa 2.

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:

Painoarvo olisi näkemyksemme mukaan voinut olla maltillisempi. Yliopistojen keinot suosia ensikertalaisia opiskelijoita ovat rajalliset. Ks. lisäperustelut kohdasta 2.

Ensikertaisten opiskelijoiden lisääminen mittariksi tulee arviomme mukaan lisäämään nuorten opiskelupaikan valintaan liittyvää stressiä. Mielikuva siitä, että alan vaihtaminen on myöhemmin kohtuuttoman vaikeaa, voi lisätä painetta siirtää korkeakouluopintojen alkamisajankohtaa kauemmas tulevaisuuteen. Tämä tulee lisäämään toisen asteen opinto-ohjauksen tarvetta jatko-opintoja mietittäessä. Jo nyt toisen asteen opinto-ohjaus on alimitoitettua.

Opiskelijavalintauudistus toi jo esille nuoren opiskelupaikan ja alan valintaan liittyviä haasteita. Nuorille tarvitaan pikaisesti kohdennettua opiskelijavalintaa koskevaa viestintää ja tukea, jotta nuorten tulevaisuuden näkymät vahvistuvat ja heillä on käytettävissä oikeaa tietoa opiskelumahdollisuuksista myös tilanteissa, joissa nuori kokee tehneensä väärän valinnan. Toiselta asteelta korkeakouluihin siirtyminen ei saa viivästyä ensikertalaisuusaseman menettämisen pelon vuoksi. On tiedostettava, että nuori ei välttämättä ole kykenevä tekemään päätöstä kauaskantoisesta omasta alasta.

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 tarkoitetussa 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

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

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Näkemyksemme mukaan alempien tutkintojen painoarvoa olisi tullut vahvistaa (11 %--> 12-13 %). Perustelut kohdasta 3.

Tavoiteaikakertoimesta:

Tavoiteaikakertoimen nostamista emme pidä tarkoituksenmukaisena. Nykyinen insentiivi (1,5) on riittävän voimakas. Yliopistoilla on vain rajattu mahdollisuus edistää määrääjassa suoritettavaa tutkintoa.

Toisen samantasoisien tutkinnon kertoimesta:

Näkemyksemme mukaan kertoimen laskeminen toisen samantasoisien tutkinnon osalta ei tue korkeakoulujen mahdollisuuksia toteuttaa jatkuvan oppimisen tehtävää. Mielestämme kerrointa ei tule pienentää, vaan pitää sen ennallaan (0,7), sillä vaarana on työikäisen väestön osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien heikkeneminen korkeakoulutuksessa. Muutosta työryhmän esityksessä perustellaan sillä, että toista tutkintoaan suorittavat voivat usein myös hyväksilukea aiempia opintojaan osaksi tutkintoa. Katsomme, että nykyinen kerroin ottaa huomioon keskimäärin ne mahdollisuudet, joita korkeakoulut voivat tutkinnon sisällä hyväksilukea. Lisäksi opetushenkilöstön kokemus on, että aikuisopiskelija tarvitsee yhtä paljon tai jopa enemmän opetus- ja ohjausresurssointia ensikertalaiseen verrattuna.

Työmarkkinat tarvitsevat jatkossa korkeakoulutettuja osaajia, joka edellyttää myös työikäisen väestön osaamisen kehittämistä sekä täydentävänä koulutuksena että tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Työmarkkinoiden murros vaatii myös uuden osaamisen kasvattamista, jossa korkeakouluilla on merkittävä uudistajan rooli yhdessä työelämän kanssa.

Tällä hetkellä rahoitusmallien uudistustyön rinnalla on käynnissä useita työikäisen väestön osaamisen kehittämisen mahdollisuuksiin vaikuttavia muutosprosesseja kuten aikuiskoulutustuen kehittäminen ja osaamiskokonaisuuksien pilotoinnit. Näiden vaikutuksia ei vielä tiedetä, eikä sitä, miten työelämä tai yksilö ottaa uudet koulutusmuodot tai koulutuksen maksullisuuden vastaan. Myös jatkuvan oppimisen koulutusten rahoitus korkeakouluille on edelleen auki.

Perustelu kertoimen pitämiselle tasossa 0,7 on sama kuin kv-opiskelijoiden kohdalla. Sopimuskauden 2025-2028 aikana ei ehdi merkittävässä määrin tapahtua muutosta yksilön tai työnantajan käyttäytymisessä koulutuksen hankkimiseen ja lyhyemmän koulutuksen arvostamiseen. Myöskään korkeakoulut eivät pystymerkittävästi vaikuttamaan muutokseen seuraavan sopimuskauden aikana.

Koulutusrahoituskoreista:

Jatkotyötä silmällä pitäen näemme tarpeen arvioida, palveleeko nykyinen korijärjestelmä enää alojen kustannuskehitystä ja opetusmenetelmien muutosta. Teknologiatarpeet ovat tulleet laajemmin eri koulutusalojen vaatimuksiin. Ehdotamme, että jatkoa varten korien toimivuudesta tehtäisiin arviointi ja mallinnus.

Esimerkiksi opettajankoulutusten osalta on tarvetta arvioida vastaako nykyinen kerroin (1) koulutuksen todellisia kustannuksia ja olisiko tarvetta nostaa kerrointa. Tammikuussa 2024 julkaistu Opettajankoulutuksen voimavarat ja asema yliopistoissa -selvitys tuo esille opettajankoulutuksen heikentyneen tilanteen. Yliopistojen johto näkee tarpeen nostaa opettajankoulutuksen kerrointa siirtämällä ala ryhmään B tai C (kertoimet B=1,75, C=3). Opettajankoulutuksen erityispiirteet, kuten erityisten opetustilojen ja erikoisopetustilojen tarve taito- ja taideaineiden opetuksessa ovat keskeisimmät perusteet muutokselle. Lisäksi opetus on hyvin vuorovaikutuksellista ja pienryhmiä vaativaa, ja edellyttää materiaalihankintoja.

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:

Lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena olisi sisällyttää laskentaan Suomessa oleskelevat.

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:

Yliopistoissa kilpaillun tutkimusrahoituksen indikaattorin vahvistaminen 14 prosenttiin luo yliopistoille hyvin vahvan kannusteen ryhtyä entistä intensiivisempään rahoituskilpailuun sen sijasta, että ne voisivat kohdistaa voimavarojaan esimerkiksi tieteellisiin julkaisuihin ja muihin tutkimuksen lopputuotteisiin. Tutkimusrahoitusten suurempi painotus johtaa aina vain useampien yliopistossa opettavienkin ajan allokoimista rahoitushakuihin sen sijaan, että he kehittäisivät opetusta verkostoissa ja tutkimuksillaan. Huomionarvoista on, että sekä kilpaillun tutkimusrahoituksen (14 %) että julkaisujen lukumäärän painotus (14 %) ovat merkittävästi korkeampia kuin alemmista korkeakoulututkinnoista tuleva rahoitus (11 %).

Lisäksi tutkimuksen mittaristo toimii vielä toisiaan skaalautuvasti, menestyessäsi yhdessä mittarissa, näkyvät skaalaedut myös toisissa tutkimuksen mittareissa.

Korkeakoulutuksen tutkintotavoitteita on nostettu vuodesta 2011 lähtien noin 20 prosentilla (12 000 tutkinnolla). Lisäykset eivät ole korottaneet perusrahoituksen tasoa, ja vain osaa näistä on rahoitettu erillisinä tutkintohintoja alemmilla määräaikaikaisilla rahoituksilla. Tutkimuksen mittarien painoarvon lisääminen koulutuksen painotuksen ja rahoituksen kustannuksella ei tue TKI-osaajien kouluttamista tai koulutus- ja osaamistason nostoa.

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:

Tässä tilanteessa, kun TKI-rahoitusta vahvistetaan merkittävästi T&K-rahoituslain toimesta rahoitusmallin voimassaoloaikana, näemme, että tämä on itsessään jo riittävä ja merkittävä insentiivi korkeakouluille hakea ja päästä ulkopuolisen rahoituksen äärelle. Ks. lisäksi perustelut kohdasta 9.

Tutkimuksen mittarien painoarvon lisääminen koulutuksen painotuksen ja rahoituksen kustannuksella ei tue TKI-osaajien kouluttamista tai koulutus- ja osaamistason nostoa.

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:

Rahoituslaskelmassa ei ole ollut mahdollista tietopohjan puutteellisuuden takia simuloida ehdotettuja muutoksia luotettavasti, ja siksi tässä tilanteessa on äärimmäisen tärkeää varmistaa yliopistoille se, ettei niiden rahoitusalenema voi olla kolmea prosenttia enempää.

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. Jotta rajoitinta ei tarvittaisi, muutosten pitäisi olla vielä maltillisempia. Malli pakottaa yliopistot samaan muottiin huolimatta siitä, että ne ovat koulutusaloiltaan ja toiminnaltaan erilaisia. Esimerkiksi Taideyliopisto ei voi mukauttaa toimintaansa lähtökohtaisesti rahoitusmallin mukaiseksi, kun perustehtävä on hyvin koulutuspainotteinen.

Valtakunnallisten tehtävien rahoitustaso on pidettävä rahoitusmallimuutosten yhteydessä vakaana huomioiden erityisesti harjoittelukoulut ja niiden merkittävä tehtävä opettajankoulutuksen osana.

Tulevien muutosten vaikutuksia on seurattava ja analysoitava yliopistokohtaisesti tulossopimusneuvottelujen yhteydessä.

Vastaavasti jatkotyössä on pohdittava, miten erilaiset korkeakoulujen ja alojen profiilit pystyttäisiin huomioimaan paremmin. On tärkeää, että alaa voidaan kehittää ensisijaisesti alan sisällöllisistä lähtökohdista kuin pelkästään rahoitusmallin ohjaamana.

Opettajankoulutus on tästä yksi esimerkki. Hyvin koulutusintensiivisenä alana opettajankoulutus on ollut lähtenyt painottamaan tutkimusta samanaikaisesti, kun koulutukseen on lisätty merkittävästi aliresursoituja lisäaloituspaikkoja alan työvoimapulan vuoksi. Tämä on tarkoittanut muutoksia opettajankoulutuksen koulutussisältöihin (ks. Opettajankoulutuksen voimavarat ja asema yliopistoissa -selvitys). Rahoitusmallin ohjaavuus on ollut yksi selkeä insentiivi tähän kehitykseen. Jatkossa opettajankoulutuksen ja kasvatustieteellisten on pohdittava, mikä on ideaali strateginen tasapaino tutkimuksen ja koulutuksen kesken.

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

Lähtökohtana pitää olla, ettei korkeakouluilta edellytetä toimia asioista sellaisesta, mihin niillä on heikot mahdollisuudet vaikuttaa. Sekä 3 %:n panostus ensikertaisiin että toisen samantasaisen tutkinnon kertoimen pienentäminen vaikuttavat opiskelijavalintojen kehittämiseen.

Ensikertalaisuuden vahventamisella voi olla vaikutusta myös opiskelijoiden käyttäytymiseen – onko varma omasta valinnastaan, uskallanko ottaa opiskelupaikan vastaan. Ensikertalaisuus haastaa opiskelijaksi hakeutuvaa, sillä opiskelija tietää menettävänsä ensikertaisen statuksen ja siksi, esimerkiksi toissijaisen opiskelupaikan vastaanottoa kartetaan. Sisäisiä siirtymiä pitäisi pystyä kehittämään korkeakouluissa, mutta hakupainealat vaikeuttavat tätä kehityksen kulkua. Tällä hetkellä siirtohakupaikat ovat hyvin pieniä.

Samanaikaisesti on muistettava, että 7000 toisen samantasaisen tutkinnon suorittavaa ei ole yhtäläinen joukko oppijoita, vaan heidän tutkintoonsa tähtäävään lisäkouluttautumiseen on monta syytä. Monilla myös oman alan ns. väärä valinta tuo tarpeen kouluttautua uudelleen toiselle alalle. Osaamiskokonaisuuksien kehittäminen on vielä alussa eikä se ehdi vaikuttamaan tulevan sopimuskauden aikana opiskelijoiden haluun hakeutua lyhyempiin koulutuksiin tai koulutusmahdollisuuksien kehittämiseen. Teemme nyt ennakoita ratkaisuja, joilla on arvaamattomia ja mahdollisesti rajujakin vaikutuksia yksittäisten korkeakoulujen ja alojen rahoitukseen.

Korkeakouluopiskelijoiden moninaisuus heijastuu opintojen keston. Korkeakoulujen aito mahdollisuus vaikuttaa tavoiteajassa opintojen suorittamiseen on riippuvainen hyvin monesta tekijästä. Korkeakouluilla pitää olla voimavaroja sopeuttaa esimerkiksi opiskelumenetelmiä opiskelijoiden moninaisiin tarpeisiin.

Viimeaikaiset selvitykset kuvaavat, että korkeakoulutukseen tullaan yhä useammin erilaisilla motivaatioilla ja taustoilla opiskelijaksi. Opiskelijoiden opintoja ovat pitkittäneet monet perustellut tekijät, kuten perheen perustaminen, taloudelliset tai terveydelliset syyt. Opintojen pitkittyminen voi näyttäytyä tilastoissa itsetarkoitukselliselta viiveeltä, vaikka opiskelijan kannalta se voi olla rationaalista ja aktiivisen toiminnan tulosta. Opintojen pitkittyminen voi johtua varhaisesta opintojen aloituksesta, vanhempien pienituloisuudesta, generalistialalla opiskelusta, perheellisyydestä tai hyvä palkkaisesta työstä, johon opiskelija on päätenyt jo opintojen aikana. (Lähde: Tiedepolitiikka 3/ 2023, Ikuisten opiskelijoiden taustat ja venymisen syyt).

Nämä tekijät selittävät osaltaan myös sitä, miksi osalla on tarve suorittaa toinen samantasoinen tutkinto.

Useat tutkimukset korostavat myös korkeakoulujemme rahoitusmallien olevan erittäin tulos pohjaisia ja laajuudeltaan jopa Euroopan voimakkaimpia (ICF-CHEPS 2023). Kannatamme laajempaa selvitystä siitä, miten yliopistojen rahoitusjakoa voidaan kehittää siten, että malli perustuu yhä vahvemmin yliopistojen omien strategioiden mukaisen toiminnan vahvistamiseen ja luottamukseen.

Nykyinen rahoitusmalli ja nyt 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.

14. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista.

Jatkotyötä silmällä pitäen näemme tarpeen arvioida, palveleeko nykyinen korijärjestelmä enää alojen kustannuskehitystä ja opetusmenetelmien muutosta. Teknologiatarpeet ovat tulleet laajemmin eri koulutusalojen vaatimuksiin. Ehdotamme, että jatkoa varten korien toimivuudesta tehtäisiin arviointi ja mallinnus.

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:

Tuloksellisuusrahan tuomista tarkasteluun pidämme tarkoituksenmukaisena ja sen tulisi kohdentua ensisijaisesti henkilöstön työhyvinvointiteemaan. Osaajapula koskee myös korkeakouluja ja niiden on oltava jatkossa yhä houkuttelevampia työpaikkoja. Kannustepalkkion tulee olla pysyvä osa ja kriteerien ennalta määriteltäviä, jotta kannuste toimii tarkoituksenmukaisesti.

Näemme, että rahoitusmallia ja ohjausjärjestelmää tulee edelleen kehittää. Pidämme tärkeänä, että rahoitusmallit olisivat selkeitä ja toiminnan pitkäjänteisyyteen kannustavia. Jatkotyössä on pohdittava, miten erilaiset korkeakoulujen ja alojen profiilit pystyttäisiin huomioimaan paremmin. On tärkeää, että alaa voidaan kehittää ensisijaisesti alan sisällöllisistä lähtökohdista kuin pelkästään rahoitusmallin ohjaamana. Yksittäiset rahoitusmallin muutokset näyttäytyvät helposti korkeakoulujen suuntaan mikromanageerausena ja luottamusta korkeakoulujen työhön on vahvistettava.

Lähtökohtamme uudistustyölle:

- Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen autonomia vahvistuu, ohjaus selkeytyy ja rahoitusmallit ottavat huomioon koulutuksen ja tutkimuksen laadun.
- Korkeakoulujen duaalimallia kunnioitetaan ja malleilla tuetaan korkeakoulujen profiloitumista sekä yhteistyötä.
- Tulosperusteisuutta rahan jaossa on vähennettävä ja rahoituksen vakautta on lisättävä yli hallituskauden.
- Korkeakoulujen ohjaus on moninainen kokonaisuus, jossa yksi ohjausväline - rahoitusmalli - on saanut liian suuren painoarvon. Ohjausvälineiden tasapainoa on kehitettävä.
- Isoimmat uudistukset tulee ajoittaa esim. 2029 alkavaan sopimuskauteen. Valmistelut on aloitettava hyvissä ajoin.

Tanskanen Hanna
Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry