

Lausunto

20.02.2024

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:

Koulutus, TKI-toiminta ja toiminnan strateginen suuntaaminen linkittyvät toisiinsa monin tavoin. Pääluokkien välisiä painotuksia tärkeämpää on tarkastella yksittäisten mittareiden painoarvoja rahoituksen määräytymisessä.

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:

Esitetyssä rahoitusmallissa kiinnitetään varsin paljon huomiota koulutuksen kasautumisen vähentämiseen. Tavoite on ymmärrettävä, mutta perusteluissa esitettyjen tilastojen valossa ongelma ei vaikuta niin suurelta kuin esitettyjen muutosten perusteella voisi olettaa. Samaan aikaan elinkeinojen uudistumisen ja teknologioiden kehittymisen tahti on erittäin nopeaa, ja työntekijöiden

on varauduttava uudistamaan osaamistaan perusteellisestikin useasti työuransa aikana. On siis syytä seurata hyvin tarkasti sitä, etteivät koulutuksen kasautumisen estämiseksi suunnitellut toimet haitallisella tavalla jäykistä koulutusjärjestelmäämme ja hidasta tai estä parhaiden kykyjen siirtymistä kulloinkin tärkeimmille ja tuottavuudeltaan parhaille aloille työmarkkinoilla.

3. Strategiaperusteisen rahoituksen (7 §) määräytymisperusteita esitetään muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukeva osuus (ns. ohjelmärahoitus). Jatkossa strategiarahoitus perustuisi korkeakoulun strategiaa ja uudistumista tukevaan osuuteen. Strategiaperusteisen rahoituksen osuus olisi jatkossa 10 prosenttia koko perusrahoituksesta (nykyisin 15 prosenttia).

Strategiarahoitukseen kuuluvasta valtakunnallisesta ohjelmärahoituksesta 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?

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

Kansallinen TKI-järjestelmämme on murroksessa. Viimeaikaiset kansalliset päätöksemme ovat tunnistaneet sen, että vaikka yhtään hyvää ideaa ei ole varaa hukata, niin osalla panostuksistaan, pienen maan on tehtävä myös valintoja. Vain näin voimme valituilla TKI-toiminnan osa-alueilla yltää maailmanluokkaan, ja siten ansaita kansataloudenkin kannalta merkittävän roolin kansainvälisissä aroverkoissa. Uusittu tutkimus- ja innovaationeuvosto ohjaa jatkossa kansallisten painopistevalintojen tekemistä. Kun yliopistojen ja korkeakoulujen perusrahoitus on suurin yksittäinen menoerä kansallisissa TKI-menoissamme, niin olisi tärkeää, että kansalliset valinnat ohjaavat osaltaan merkityksellisellä tavalla myös korkeakoulujen toimintaa. Rahoitusmallin tulisi palkita kansallisten painopisteiden eteen tehdystä työstä TKI-järjestelmämme vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tämän tavoitteen kannalta on vaikea puoltaa esitystä strategiaperustaisen rahoituksen merkittävästä laskusta.

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:

Esitetyssä muodossaan rahoitusmalli korostaa entiseen tapaan vahvasti ns. tutkintomittareita. Tutkintojen oppisisällön relevanssi elinkeinoelämän ja laajemminkin työmarkkinoiden näkökulmasta jää hyvin pienelle painoarvolle. Vaikka nopeasti muuttuvien työelämän vaatimusten äärellä täsmällinen tutkinnon sisältö jääkin usein vähemmän tärkeäksi kuin yleisemmät ajattelun ja uuden tiedon hankkimisen ja soveltamisen valmiudet, niin valmistuneiden opiskelijoiden työllistyminen on hyvin selkeä osoitus siitä, että yliopisto on tuottanut sellaisia oppimissisältöjä, jotka ovat relevantteja ympäröivän yhteiskunnan näkökulmasta. Valitettavasti tuon mittarin painoarvo on hyvin pieni. Myös jatkuvan oppimisen mittarin pieni painoarvo ja sen pienentäminen entisestään on arveluttavaa työelämän nopeiden muutosten muodostaessa lisääntyvästi haasteita osaamisen pitämiselle ajan tasalla.

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:

Esitetyssä rahoitusmallissa kiinnitetään varsin paljon huomiota koulutuksen kasautumisen vähentämiseen. Tavoite on ymmärrettävä, mutta perusteluissa esitettyjen tilastojen valossa ongelma ei vaikuta niin suurelta kuin esitettyjen muutosten perusteella voisi olettaa. Samaan aikaan elinkeinojen uudistumisen ja teknologioiden kehittymisen tahti on erittäin nopeaa, ja työntekijöiden on varauduttava uudistamaan osaamistaan perusteellisestikin useasti työuransa aikana. On siis syytä seurata hyvin tarkasti sitä, etteivät koulutuksen kasautumisen estämiseksi suunnitellut toimet haitallisella tavalla jäykistä koulutusjärjestelmäämme ja hidasta tai estä parhaiden kykyjen

siirtymistä kulloinkin tärkeimmille ja tuottavuudeltaan parhaille aloille työmarkkinoilla. Esityksen toteutus siirtona strategiarahoituksesta ja jatkuvan oppimisen rahoitustekijästä heikentää lähitulevaisuudessa erityisen merkityksellisten näkökulmien roolia yliopistojen ohjauksessa.

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 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 kantaa

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 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?

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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 9:

Yritysten rahoituksella mitattavan TKI-yhteistyön sekä kilpaillun kv.tutkimusrahoituksen painoarvoihin rahoitusmallissa esitetään pientä korotusta. Tämä on oikean suuntainen, joskin suuruudeltaan melko vaatimaton muutos. TKI-järjestelmämme sisäänpäinkääntyneisyys sekä yritysten ja korkeakoulujen yhteistyön hiipuminen on useissa viimeaikaisissa selvityksissä tunnistettu aivan keskeisiksi TKI-ympäristömme haasteiksi. Oleellinen osa yritysten kanssa tehtävää yhteistyötä ja tutkimustulosten saattamista tehokkaasti yhteiskunnassa laajasti hyödynnettäväksi on aineettomien oikeuksien suojaaminen ja myyminen tai lisensointi yritysten hyödynnettäväksi. Vaikka aineettomien oikeuksien suojaamisen merkitys eri aloilla on kovin vaihtelevaa, olisi tarkoituksenmukaista kannustaa korkeakouluja oikeuksien suojaamiseen ja hyödyntämiseen myös rahoitusmallin kautta sisällyttämällä ne näkyvästi mukaan julkaisujen seurannan mittareihin.

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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 11:

Kilpaillun kv.tutkimusrahoituksen painoarvoon rahoitusmallissa esitetään pientä korotusta. Tämä on oikean suuntainen, joskin suuruudeltaan melko vaatimaton muutos. TKI-järjestelmämme sisänpäinkääntyneisyys on useissa viimeaikaisissa selvityksissä tunnistettu yhdeksi keskeisistä TKI-ympäristömme haasteista.

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:

Toimijoiden kannalta on ymmärrettävää, että rahoitusmallilta odotetaan ennustettavuutta, ja nopeat muutokset rahoituksessa ovat ongelmallisia. Muutokset tulisikin toteuttaa kohtuullisia siirtymäaikoja noudattaen, kriteereiden muuttuessa vaiheittain kohti uutta rahoitusmallia. Esitetty muutosrajoitin palvelee tätä tavoitetta.

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

-

14. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista.

Rahoitusmalleihin esitetään vain vähäisiä muutoksia. Parlamentaarisen TKI-työryhmän raporttien, T&K-rahoituslain sekä tutkimus- ja innovaationeuvoston uudistusten myötä on kuitenkin selvää, että kansallinen TKI-järjestelmämme on murroksessa, joka edellyttää varsin pian myös yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitusmallien uutta tarkastelua. On tärkeää, että rahoitusmalleja ollaan valmiita tarkastelemaan ja uudistamaan heti rahoituskauden 2025–2028 päättyessä. Toimijoiden kannalta on ymmärrettävää, että rahoitusmallilta odotetaan ennustettavuutta, ja nopeat muutokset rahoituksessa ovat ongelmallisia. Muutokset tulisikin toteuttaa kohtuullisia siirtymäaikoja noudattaen, kriteereiden muuttuessa vaiheittain kohti uutta rahoitusmallia.

Rahoitusmallin kehittämisessä tulisi esitetystä selvemmin painottaa toiminnan strategianmukaisuutta, yhteistyötä ja vaikuttavuutta. Siirtymä kohti tällaista rahoitusmallia olisi ollut tarkoituksenmukaista käynnistää jo nyt käsiteltävässä esityksessä. Uuden mallin valmistelu tuleekin käynnistää pian, jotta päätökset seuraavasta uudistuksesta pystytään tekemään tutkitun tiedon ja huolellisten, ennakoivien vaikuttavuusarvioiden pohjalta.

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:

-

Kempainen Hannu
Innovaatorahoituskeskus Business Finland