

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:

Mallin tulospainotus (81 %) on poikkeavan suuri kansainvälisessä vertailussa, eikä perusteltu alan tutkimuksen tai yliopistojen toiminnan valossa.

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:

Opiskelijavalinnat ovat osa yliopistojen autonomiaa. Nykytilanteessa erittäin suuri enemmistö uusista opiskelijoista on 'ensikertalaisia' ja ensikertalaiskiintiöt ovat jo lain näkökulmasta kohtuuttomuuden rajoilla. Ehdotettu rahaohjaus on tässä tilanteessa vastuuton teko ministeriöltä. On edes vaikea nähdä mihin yliopistoja ohjataan, kun hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun takia ei niillä ole mahdollisuutta suosia osaa hakijoista valinnoissa.

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:

Se ei saa kuitenkaan tarkoittaa, että ohjelmarahoitus siirtyy varsinaisena rahana mallin ulkopuolelle, perusrahoituspotin ei tule tämän takia pienentyä.

4. Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnokseen

Rahoitusmallia valmistelleen työryhmän työskentely oli suuri pettymys opiskelijoille. Ryhmällä oli mahdollisuus hyödyntää mm. tilaamaansa kansainvälistä selvitystyötä ja korjata suomalaisen mallin valtavia heikkouksia. Kymmenvuotisen historiansa aikana nykymallista on tullut este yliopistojen yhteistyölle.

Valtiolla ei ole varaa nyt suunniteltuun malliin. Poikkeavan tulospainotteisena se rapauttaa koulutuksen ja tutkimuksen laatua – vaatimus tuottaa vuosi vuodelta vähemmällä enemmän ei tuota huippuosaamista. Malli olisi kannustava, jos valtio laittaisi malliin nettosaatavia yliopistoille. Lisäysten puuttuessa valtiolla ei ole varaa vaatia pikkutarkalla tulohajauksella enemmän tuloksia. Muitakin ohjauksen keinoja olisi. Ministeriö ei vain tunnu uskovan kykyynsä ohjata muulla kuin roposilla.

TYYN keskeisimmät näkemykset on koottu tälle sivulle. Tarkemmat lausuntolomakkeen mukaiset kommentit löydät toiselta sivulta alkaen.

- Rahoitusmallia olisi tullut uudistaa isolla kädellä: tulohajauksen osuus saatava pienemmäksi, yliopistoyhteistyölle luotava aidot kannusteet.
- Indikaattorimuutoksista ongelmallisimmin on ensikertalaisuusindikaattori. Se on laadullisesti huono: sen vaste yliopistojen toimiin on heikko tai satunnainen – suurin osa valituista on jo ensikertalaisia, eivätkä yliopistot voi kohtuuttomasti suosia rahan toivossa osaa hakijoista.
- Indikaattorilaskennassa tutkintokertoimet painottavat tavoiteaikaa ja heikentävät yliopiston saamaa rahoitusta toisista samantasoisista tutkinnoista. Ministeriön tulisi kehittää alanvaihtoa, ei estää sitä. Toisten tutkintojen kertoimen toinen ongelma on vaste: yliopisto ei voi estää jo tutkinnon suorittaneiden hakua ja valintaa. Tavoiteaikakertoimen kiristämistä inhimillisempää olisi painottaa

tavoiteaika +1 vuosi -kerrointa. Se huomioi paremmin opiskelijoiden moninaiset elämäntilanteet ja yliopistojen todelliset mahdollisuudet vaikuttaa niihin.

- Ehdotus unohtaa jälleen kerran kansainvälistymisen.

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:

Ensikertaisten opiskelijoiden lukumäärä on laadullisesti huono indikaattori ja ohjaa yliopistoja vahingolliseen suuntaan. Ensikertalaisia on jo valtaosa valittavista lähes kaikilla aloilla ja kohtuuttoman suosimisen raja on nyt jo lähellä. Lisäksi ehdotus puuttuu yliopistojen autonomiaan opiskelijavalintojen järjestämisestä. Toisaalta tulokset ovat myös hankalasti yliopistojen 'tuotettavissa', sillä hakijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti.

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:

Indikaattori on laadullisesti heikko, kuten aiemmissa vastauksissamme on kuvattu. Tämän lisäksi tiedämme ensikertalaiskiintiöiden edesauttaneen välivuosien lisääntymiseen toiselta asteelta kolmannelle siirryttäessä. Jos nyt yliopistoilta lähtee viesti, että lähes turha yrittää ei-ensikertalaisena, on se yksi pahimpia asioita, joita voimme nuorille viestiä (myös koulutustasotavoitteiden osalta).

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?

Ei

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

Ei

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Kannatamme sujuvaa opiskelua ja mahdollisuutta valmistua tavoiteajassa. Rahaohjaus ei kuitenkaan ole siihen oikea väline. Se, että yliopistot lähtevät pakottamaan opiskelijoitaan rakenteillaan tavoiteaikaan, tulee tarkoittamaan takapakkia kansainvälisessä liikkuvuudessa ja työelämäyhteyksissä. Niiden ei tarvitse venyttää tutkintoa, mutta ne ovat tutkinto-ohjelmille helpoin

rakenne karsia. Kaikkein inhimillisin tulosohejauskerroin on tavoiteaika + 1 vuotta, sillä se ymmärtää aikuisten opiskelijoiden elämäntilanteiden moninaisuutta, mutta antaa silti selkeän vastuun yliopistoille hoitaa tutkintokoulutus tehokkaasti.

Alanvaihtamisen syyt ovat moninaiset ja monesti yhteiskunnallisesti perusteltuja ja tärkeitä (tuskin ministeriö haluaa estää esimerkiksi sote-aloille siirtymistä). Nyt esitetty kertoimen alentaminen yhdessä ensikertalaisindikaattorin kanssa tulevat estämään ihmisten mahdollisuuksia uudelleen kouluttautua – siihen tämä ohjaus pyrkii.

Yliopistot ja opiskelijat ovat turhaan pyytäneet yli kymmenen vuotta ministeriöltä rakentavia esityksiä erillisvalintoihin ja alanvaihtamiseen.

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?

Ei kantaa

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.

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

-

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 12:

Rikkinäisen mallin ymmärrettävää paikkailua. Ministeriö itsekin ymmärtää mallin valuvian, kun sitä joudutaan paikkaamaan laastarilla. Ohjausmallin pelätään ohjaavan liikaa, koska se painottaa niin paljon tuloksia. Ohjausvaikutusta on siten rajoitettava ja samalla tasapäistettävä. Onhan tämä aika hölmöläisten hommaa. Jos tulosuus olisi maltillinen ja enemmän kansainvälisellä tasolla, saataisiin sama ohjausvaikutus (yliopistot pyrkisivät silti parantamaan tuloksiaan), ison kuvan ennustettavuus säilyisi, eikä tällaista rajoitinkikkailua tarvittaisi.

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

Malli olisi tarvinnut kokonaisremontin. Siitä on tullut taakka korkeakoulujärjestelmällemme. Yliopistojen yhteistyö olisi tärkeimpiä käyttämättömiä voimavarojamme, mutta malli estää sen erittäin tehokkaasti. Samalla se luo aivan vääränlaista psykologista painetta ruohonjuuritasolle, opiskelijoille ja rivotutkijoille.

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

Mahdolliset huomiot työryhmän esittämistä muista ehdotuksista:

On hienoa, että työryhmä näkee saman laajemman muutostarpeen rahoitusohjauksessa kuin TYY. Oli kuitenkin työryhmän tehtävä juurikin sitä syvällisempää tarkastelua tehdä. Tähän oli käytössä veronmaksajien rahoilla tuotettu selvitys, joka jäi aivan taka-alalle työryhmän työssä. Mallin seuraavan päivytyksen osalta pitää ajoissa avoimesti todeta, että tarvitaan iso remontti, jota valmistellaan huolellisesti, ajan kanssa ja laajasti kenttää kuullen.

Erillinen tuloksellisuusraha on enemmän tai vähemmän ollut jo käytössä erilaisten ad hoc -rahoitusten kautta. Jos kuitenkin halutaan rahoitusmalliin vertautuva järjestelmä, tulee sen olla erittäin läpinäkyvä perusteiltaan ja avoin toteutukseltaan kaikissa vaiheissa. Sen tulee huomioida myös ansiot esimerkiksi opiskelijahuvinvoinnin osalta, ei vain tulevat suunnitelmat ja tavoitteet.

Peltonen Petra
Turun yliopiston ylioppilaskunta