

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?**

-

**Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 1:**

-

**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:**

Tutkintokoulutuksen tarpeettoman kasautumisen vähentäminen ja aloituspaikkojen kohdentaminen ensikertalaisille hakijasuman pienentämiseksi ovat perusteltuja tavoitteita. Emme kuitenkaan kannata ensikertalaismittarin käyttöönottoa rahoitusmallissa. Ensikertalaisuuden menettäneiden opiskelijoiden osalta ei ole täsmällistä puhua koulutuksen kasautumisesta tai edes päällekkäisistä tutkinto-oikeuksista, sillä tosiasiallisesti ei-ensikertalaisten opiskelijoiden tilanteet vaihtelevat paljon.

Kaikki alanvaihto ei ole tarpeetonta ja epätoivottavaa, vaan toimivan yhteiskunnan edellytys osajapula-aloilla, työelämän modernisoituessa ja erilaisissa elämäntilanteiden muutoksissa. On myös huomioitava, että nykyisellään yli puolet ei-ensikertalaisista eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa, eli heidän alanvaihto nostaa silti Suomen koulutustasoa.

Hallitusohjelmassa tavoitellaan ensikertalaisille aloituspaikkojen kohdentamista niin, ettei koulutukseen hakeutuminen hidastu tai alanvaihdon mahdollisuudet heikenny. Mikäli rahoitusmallissa korostuu voimakkaasti ensikertalaiset, on kyseisten tavoitteiden täyttyminen haasteellista - jälkimmäinen muun muassa siksi, että esimerkiksi aikuiskoulutustuki ollaan lakkauttamassa.

Ensikertalaisikiintiöt ovat jo nyt lisänneet paineita nuorille. Toivomme, että nuorten hyvinvointiin vaikuttavia toimia arvioitaisiin huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti ennen niiden käyttöönottoa. Muistion mukaan rahoitusmallilla on merkittävät vaikutukset myös autonomian sisällä tehtäviin päätöksiin, joten riskit opiskelupaikkojen vastaanottamisen kasvattamisesta, alanvaihtajista uuden pullonkaulan muodostumisesta tai väkisin väärällä alalla opiskelevien hyvinvoinnin heikkenemisestä ovat todellisia.

Haluamme myös tuoda esiin huolestamme suunniteltujen muutosten yhteisvaikutuksista, jotka saattavat olla ennakoimattomia ja tuoda ei-toivottuja seurauksia. Esimerkiksi yhteishaun ensikertalaisikiintiön käyttöönoton jälkeen ensikertalaisten osuus nousi hetken, mutta on jo nyt laskussa. Uudella rahoitusperusteella on tarkoitus tukea koulutusmäärien lisäämistä ja koulutustason nostoa, mutta mikäli tosiasiallisesti perusrahoituksen kautta jaettava kokonaispotti ei kasva, ei korkeakoulut kokonaisuudessaan saa koulutusmäärien lisäämiseen yhtään enempää resursseja. Korkeakouluilta on leikattu jo pitkään ja aloituspaikkoja rahoitettu vaillinaisesti. Todellinen uhka on koulutuksen laadun heikkeneminen.

Korkeakouluilla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa ensikertalaisten määrään, joten emme näe perustelluksi asettaa sitä erikseen rahoitusperusteeksi.

**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?**

Ei kantaa

## **Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:**

Poistamalla ohjelmarahoitus poistetaan myös kansainvälisyyteen kannustava mittari. Aineistosta ei käy ilmi, sisältyykö kansainvälisyys yliopistojen omiin strategisiin tavoitteisiin. Toivomme, että näin on.

Jokaisella nuorella on tule olla yhtäläinen mahdollisuus kansainvälistyä. Kansainvälisyyden tulisi olla kiinteä osa koko koulutusjärjestelmää, ja nuoria tulisi kannustaa lähtemään kansainvälisille urapoluille. Opiskelijaliikkuvuuden saavutettavuutta ja houkuttelevuutta tulisi lisätä, sillä suomalaisnuorten liikkuvuus kasautuu, on sosioekonomisesti voimakkaasti eriytynyttä ja liikkuvuusjaksot ovat laskeneet rajusti vajaan kymmenen vuoden aikana. Myös EU:n nuorisstrategiassa on huomioitu tämä, ja sen tavoitteeksi on asetettu poistaa esteitä erityisesti heikommassa asemassa olevien nuorten liikkuvuuden tieltä.

Kansainvälisyystavoitteita ollaan juuri käsitelty sivistysvaliokunnassa Eurooppa liikkeellä - suosituksissa. Komission ehdotuksessa jäsenmaita suositellaan saavuttamaan vuoteen 2030 mennessä tavoitteet, jossa korkeakoulusta valmistuvista 25% on suorittanut liikkuvuusjakson ulkomailla. Komissio ehdottaa jäsenmaita laatimaan toimintasuunnitelmat tavoitteiden saavuttamiseksi vuosina 2025-2030. Olisi ristiriitaista sitoutua tällaiseen tavoitteeseen ja olla huomioimatta sitä korkeakoulujen rahoitusohjauksessa.

## **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:**

Hallitusohjelmassa pyritään ratkomaan osaajapulaa sekä kannustetaan jatkuvaan oppimiseen. Tässä esityksessä taas jatkuvan oppimisen painoarvoa ollaan leikkaamassa. Mikäli ensikertalaisten osuutta toivotaan kasvatettavan ja koulutuksen kasautumista vähennettävän, on epäloogista pienentää jatkuvan oppimisen painoarvoa. Vain tarjoamalla tutkintoja pienempiä kokonaisuuksia voidaan vähentää lisäkoulutuksesta haaveilevia toiseen tutkintoon hakeutuvia henkilöitä.

Kannustamme myös kasvattamaan opiskelijapalautteen painoarvoa. Työryhmän ehdotuksessa pyöriteltiin tuloksellisuustavoitetta, jonne voisi sisältyä hyvinvointi. Opiskelijapalautekyselyssä hyvinvointia arvioidaan. Kyselyssä on myös paljon konkreettisia keinoja yliopistolle edistää koulutuksen läpäisyä, mikä on hallitusohjelmaan asti kirjattu tavoite.

Mikäli kansainvälisyyttä arvioiva ohjelmarahoituksen osa poistuu, tulisi se huomioida koulutusosuudessa. Liikkuvuuden lisääntyminen tutkitusti edistää mm. opiskelijan asemaa työmarkkinoilla.

Mikäli koulutuksen kasautumista halutaan ehkäistä ja päämäärä on koulutustason nosto, voisi olla syytä määritellä ensikertalaisuus uudelleen jo ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneisiin.

**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?**

-

**Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 6:**

Kuten edellä on mainittu, on epäloogista heikentää jatkuvan oppimisen painoarvoa mikäli tavoitteena on vähentää koulutuksen kasautumista ja kannustaa ensikertalaisten määrän kasvuun.

Painoarvona 3 % on jo merkittävä. Mikäli mittari otetaan käyttöön, olisi syytä kohtuullistaa sitä ja olla pienentämättä jatkuvan oppimisen osuutta. Voimakas ensikertalaisten sisäänottomäärän korostaminen luo myös merkittävän riskin ohjata koulutuksen laadusta resursseja uusiin aloituspaikkoihin ja tutkintotehdasmaiseen kouluttamiseen.

Vuonna 2025 sovellettavassa mallissa ensikertalaisten osalta tullaan katsomaan vuoden 2024 lukuja. Yliopistot eivät ole voineet tehdä tietoisia toimia pärjätäkseen tällä täysin uudella mittarilla. Yliopistot eivät voi myöskään määräänsä enempää vaikuttaa ensikertalaisten määrään.

## **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:**

Toinen samantasoinen tutkinto ei kuluta 0,5 kertoimen verran vähemmän resursseja, erityisesti professioaloilla. Perusteena käytetty aiemmin suoritettujen opintojen hyväksiluku soveltuu ainoastaan tilanteisiin, jossa opiskelija suorittaa kahta hyvin samankaltaista tutkintoa. Esimerkiksi uusia lääkäreitä ei hyväksiluvuilla saada.

Ensikertalaisille on jo esitetty omaa uutta mittaria, joten nyt kyseessä olisi jo kaksi ensikertalaisuutta korostavaa rahoitusperustetta. Esitämme epäilyksen näiden kahden mittarin yhteisvaikutusten arvioinnin vaillinaisuudesta. Erityisesti osaaajapula-aloilla toisen tutkinnon suorittamisen mahdollisuuksien heikentäminen voi olla yhteiskunnalle erittäin haitallista.

Tavoiteajassa valmistuminen on vielä vähemmän yliopiston vaikutuspiirissä kuin ensikertalaisten määrä. On kohtuutonta asettaa tällainen kerroin mittarille, jonka täyttymisen edellytyksiä hallitus itse heikentää leikkaamalla opiskelijoiden toimeentulosta. Opiskelijoiden opintoihin käytetty aika on vähentynyt ja työssäkäynti kasvanut samalla kun opintotuesta on leikattu. On odotettavaa, ettei lisäleikkausten myötä trendi ole vaihtamassa suuntaa.

Oman opintopolun löytämistä ja läpäisyä tuetaan joustavilla alanvaihtomahdollisuuksilla, sosiaalipoliittisilla ratkaisuilla ja opiskelijavalintoja kehittämällä. Opintojen viivästyminen ei myöskään ole aina tahallista ja epätarkoituksenmukaista. Opintojen aikana tehdyt työt lisäävät opiskelumotivaatiota ja parantavat valmistumisen jälkeen opiskelijan työmarkkina-asemaa. Nykymuotoisessa väestösuhteessa myöskään opintojen aikana tapahtuva perheellistyminen ei lie epätoivottu asia. Valitettavan usein opinnot kuitenkin hidastuvat terveydellisistä syistä. Tähän voi päättäjät politiikassa löytää ratkaisuja, korkeakoulu oman toimintansa piirissä ei niinkään.

#### **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?**

-

**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?**

-

**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?**

-

**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?**

-

**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**

Pyrkimys vähentää ensikertalaisten hakijasummaa ja edistää koulutuksen läpäisyä on erinomainen. Valitettavasti tähän rahoitusmalliin sisällytetyt ehdotukset saattavat samalla lisätä paineita nuorille. Mikäli alanvaihto vaikeutuu ja jatkuvan oppimisen edellytyksiä myös työikäisenä heikennetään, on ensikertalaisuuden menetys yhä korkeamman kynnyksen asia.

Rahoitusmallin päivityksessä ei ollut tarkoitus tehdä merkittäviä muutoksia, mutta nämä ovat sellaisia. Näemme sen tarpeettomaksi, sillä samanaikaisesti on käynnissä lukuisia päällekkäisiä toimia. Aikuiskoulutustuen lakkautus, avoimen yliopiston maksujen kolminkertaistaminen, osaamiskokonaisuuksien pilotit ja muut osaamisen kehittämisen muutosprosessit muuttuvat yhä hankalammaksi arvioida, mikäli samanaikaisesti tehdään toimia myös korkeakoulujen ohjaukseen. Sama toimii myös toisin päin; on haastavaa tehdä suurempi uudistustyö korkeakoulujen rahoitukseen esimerkiksi jatkuvan oppimisen osalta, mikäli siihen on kohdistunut lukuisia politiikkatoimia.

Esitämme huolen erityisesti niistä nuorista, joilla elämäntilanteista johtuen opinnot jäävät kesken ja ensikertalaisuus poistuu. He saattaisivat tarvita korkeakoululta hieman enemmän tukea, mutta rahoitusmallissa he taas ovat vähemmän arvokkaita. Myös heitä tarvitaan koulutustason nostoon.

### **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 opiskeluhuvinointi, 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:**

-



Nevanpää Annika  
Suomen nuorisovaltuuston kattojärjestö Allianssi ry