

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 tarkoitettusta 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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 1:

Turun yliopisto pitää tärkeänä, että tehdyssä ehdotuksessa tutkimuksen painoarvo ei heikkene suhteessa koulutuksen painoarvoon. Tasapainon hakeminen pääsääntöisesti strategisen rahoituksen osuutta vähentämällä on perusteltua.

Yliopisto katsoo, että tutkimuksen painoarvoa voisi nostaa vielä nyt ehdotetusta muutamalla %-yksiköllä vähentämällä edelleen strategisen rahoituksen osuutta mallissa vastaavasti.

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:

Ks. tarkemmat perustelut kohdassa 6.

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

Pidättekö ehdotusta tarkoituksenmukaisena?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 3:

Turun yliopisto pitää ehdotusta tarkoituksenmukaisena. Muutos lisää rahoitusmallin läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta.

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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 5:

Turun yliopisto pitää ehdotettuja rahoituskriteerejä ja niiden rahoitusosuuksia pääsääntöisesti perusteltuina. Yliopistossa aloittaneiden uusien ensikertalaisten opiskelijoiden lukumäärää koskevaa rahoituskriteeriä on kommentoitu erikseen kohdassa 6.

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:

Turun yliopiston näkemyksen mukaan ensikertalaisten opiskelijoiden lukumäärää koskevan laskentakriteerin ottaminen mukaan rahoitusmalliin on kyseenalaista, eikä yliopisto pidä sitä tarkoituksenmukaisena.

Yliopisto katsoo, että ensikertalaisten määrä opiskelupaikan vastaanottaneista on jo nykyisellään verrattain korkea. Yliopistolain 36 b §:ssä todetaan, että ”Yliopiston tulee turvata asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille. Yliopiston tulee huolehtia siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi.” Ensikertalaisia koskevan rahoituskriteerin tuominen rahoitusmalliin kannustaisi yliopistoja nostamaan ensikertalaisten kiintiöt erittäin korkeiksi, jolloin em. yliopistolain kirjaus vaarantuisi.

Edelleen yliopisto katsoo, että ensikertalaisten määrän tuominen mukaan malliin voisi johtaa ei-toivottuihin seurauksiin, joissa opiskelijat jättäisivät saamansa opiskelupaikan vastaanottamatta ensikertalaisuusaseman menettämisen pelossa, mikä korostuisi erityisesti hakupainealojen kohdalla. Käytännössä erityisesti hakupainealoilla on mahdotonta ottaa käyttöön siirtohakuja niin, että hakijalle voitaisiin luvata, että ottamalla vastaan minkä tahansa paikan, hän voi myöhemmin vaihtaa koulutusta haluamaansa. Normaalit todistus- ja valintakoeväylät ovat hakijoita kaikkein yhdenvertaisimmin kohteleva valintatapa myös alanvaihtajille eli niiden ensikertalaiskiintiöitä ei voi kasvattaa ei-ensikertalaisen kannalta kohtuuttomiksi.

Lisäksi todistuvallinn korostumisen voidaan jo nähdä johtaneen tilanteeseen, jossa juuri lukiosta valmistuneen nuoren on vaikeampi varmistua siitä, että hän onnistuu valitsemaan itselleen heti sopivan opiskelupaikan. Jos samaan yhtälöön lisätään korkeat ensikertalaisten kiintiöt, voidaan nuoret asettaa melko kohtuuttomalta tuntuvaan valintatilanteeseen.

Yliopisto katsoo, että mikäli ensikertalaisuutta koskeva rahoituskriteeri lopulta kuitenkin sisällytetään tulevaan rahoitusmalliin, tulisi harkita paikan vastaanottaneiden määrän käyttämistä opiskelun aloittaneiden sijaan, sillä yliopisto ei voi omilla toimillaan vaikuttaa esimerkiksi opintoja siirtävän varusmiespalveluksen ajankohtaan. Ko. rahoituskriteerissä voisi huomioida myös kolmen vuoden keskiarvon, sillä se reagoisi koulutuslaajennuksiin joka tapauksessa huomattavasti tutkintoja koskevia rahoituskriteereitä nopeammin, ja kuitenkin vältyttäisiin ei-toivotuilta, liian nopeilta rahoituksen muutoksilta.

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 tarkoitetussa tavoitteellisessa suorittamisajassa suoritettujen tutkintojen lukumäärää painotettaisiin kertoimella 1,8 (nykyisin 1,5).**
- **Jos ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut on aiemmin suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa ylemmän korkeakoulututkinnon tai ylemmän 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?

Kyllä

Näkemyksiä, muutosehdotuksia tai muuta kommentoitavaa ehdotukseen 7:

Tavoiteaikakertoimen nostaminen:

Turun yliopisto katsoo, että tavoiteaikakertoimen nostamisen taustalla oleva tavoite läpäisyn kehittämisestä on perusteltu ja hallitusohjelman tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Yliopiston keinot vaikuttaa opiskelijan valmistumiseen ovat kuitenkin viime kädessä rajalliset ja siitä syystä katsomme, että myös tavoiteajassa + max 12kk valmistuneiden osalta kerrointa voisi hieman korottaa nykyisestä 1,3:sta.

Toisen saman tasoisen tutkinnon kertoimen nostaminen:

Turun yliopisto katsoo, että toisen samantasoisien tutkinnon kertoimen laskeminen 0,5 on koulutustason nostamisen sekä koulutuksen kasautumisen ehkäisemisen tavoitteen mukainen toimi ja siten perusteltu.

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:

Suomalaisen henkilötunnuksen edellyttäminen koetaan Turun yliopistossa jossain määrin ristiriitaisena asiana.

Rahoitusmallin uudistamista pohtivan työryhmän työryhmämuistiossa (s. 43) esitettyjen perustelujen pohjalta sitä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, kun asiaa tarkastellaan puhtaasti rahoitusmallinäkökulmasta. Erityisesti mahdollisuus, että verkko-opetuksena toteutetut globaalit massa-MOOCit kasvattaisivat tulevaisuudessa avoimen opintopisteiden määrää niin merkittävästi, että sillä olisi merkittäviä ja ennakoimattomia vaikutuksia yliopistojen välisen rahoituksen kohdentumiseen, on ehdotusta puoltava näkökulma.

Toisaalta on valitettavaa, että esimerkiksi turvapaikkakäsittelyssä olevien suorittamat opintopisteet jäisivät henkilötunnuksen puuttumisen vuoksi mallin ulkopuolelle.

Yliopisto katsoo, että olisi tärkeää pyrkiä tehostamaan ja nopeuttamaan suomalaisen henkilötunnuksen saamista.

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:

Turun yliopisto pitää ehdotettuja tutkimuksen rahoituskriteereitä ja niiden painoarvoja tarkoituksenmukaisina.

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:

Turun yliopisto pitää ehdotettua muutosta tarkoituksenmukaisena. Vuoden 2028 jälkeen painoarvoa on hyvä tarkastella uudestaan siitä näkökulmasta, että tohtorintutkinnon yksikköhinta ei tutkijankoulutuspilottin seurauksen laskisi merkittävästi.

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:

Turun yliopisto pitää ehdotusta muilta osin tarkoituksenmukaisena, mutta kotimaista ja kansainvälistä yrityksiltä saatua tutkimusrahoitusta ja muuta kotimaista tutkimusrahoitusta

koskevan rahoituskriteerin osalta olisi laskennassa perusteltua huomioida myös kotimaiset rahastot ja säätiöt.

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:

Turun yliopisto katsoo, että rahoitusmallin muutosten yhteydessä on perusteltua pyrkiä ehkäisemään liian suuria ja nopeita rahoituksen muutoksia, ja näin ollen muutosrajoitinta pidetään tarkoituksenmukaisena.

Muuta lausuttavaa ehdotuksesta

13. Arvionne ehdotuskokonaisuuden vaikutuksista korkeakouluille, korkeakoulujärjestelmälle ja yhteiskunnalle

Turun yliopisto katsoo, että melko vahvasti tuloksellisuuteen pohjaava rahoitusmalli ohjaa yliopistojen toimintaa lähtökohtaisesti oikealla tavalla. Rahoituskriteereitä voidaan myös pitää pääsääntöisesti hyvin perusteltuina.

Yliopistossa aloittaneiden uusien ensikertalaisten opiskelijoiden lukumäärää koskevan rahoituskriteerin lopullisia vaikutuksia on kuitenkin ennakoita vaikea arvioida, ja lisäksi sen voidaan katsoa olevan myös jossain määrin ristiriidassa yliopistolain 36 b §:n 4. momentin kanssa (ks. tarkemmat perustelut kohdassa 6).

14. Mahdolliset muut huomiot ehdotuskokonaisuudesta tai asetusluonnoksista.

Rahoitusmallin uudistamista pohtineen työryhmän työryhmämuistiossa mainittuja (s. 31) valtionrahoituksen kohdentamisen keskeisiä periaatteita (ennakoitavuus, koulutuksen ja tutkimuksen yhteys, vähän ja selkeitä rahoituskriteereitä jne) voidaan pitää ehdottoman kannatettavina.

Turun yliopisto pitää hyvänä, että rahoitusmalliin kerralla tehtävät muutokset ovat maltillisia, sillä se mahdollistaa yliopistojen toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun. Tuloksellisuuteen perustuvien

kriteerien merkittävä painoarvo mallissa tekee mallista myös läpinäkyvän ja ennakoitavan, joka on yliopistojen näkökulmasta hyvä asia.

Strategisen rahoituksen mahdollisimman täysimääräinen myöntö koko nelivuotiseksi sopimuskaudeksi kerrallaan auttaisi myös yliopistojen toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua.

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:

Turun yliopisto katsoo, että mahdollisen mallin ulkopuolisen kannustepalkkion käyttöönotto edellyttäisi riittävää läpinäkyvyyttä.

Kola Jukka
Turun yliopisto

Lehto Jani-Matti
Turun yliopisto