

VALTIONEUVOSTON ASETUS YLIOPISTOISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Pääasiallinen sisältö

Yliopistoista annettua valtioneuvoston asetusta ehdotetaan muutettavaksi. Yliopistojen rahoitusmallia koskeviin asetuksen säännöksiin ehdotetaan hallitusohjelman keskeisten korkeakoulu- ja tiedepoliittisten tavoitteiden edistämiseen kytkeytyviä välttämättömiä muutoksia yliopistojen autonomiaa ja rahoituksen ennakoitavuutta samalla turvaten.

Vuodesta 2025 alkaen sovellettava yliopistojen rahoitusmalli olisi perusrakenteeltaan samankaltainen kuin sopimuskaudella 2021—2024 voimassa oleva malli. Rahoitusmalli muodostuisi edelleen tuloksiin perustuvasta indikaattoripohjaisesta koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosioista ja tulevaisuuden kyvykkyyksiä luovasta strategiarahoituksesta. Lisäksi yliopistoilla olisi jatkossakin erikseen huomioon otettavia ja rahoitettavia valtakunnallisia tehtäviä.

Koulutus- ja osaamistason nostamista koskevaa tavoitetta edistettäisiin uusien ensikertaisten opiskelijoiden määrää koskevalla uudella rahoitusperusteella.

Yliopistojen autonomiaa vahvistettaisiin luopumalla nykyisestä strategiarahoitukseen kuuluvasta valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta. Strategiarahoitusta kohdennettaisiin yliopistolähtöisesti kunkin yliopiston strategiseen kehittämiseen, profiloitumiseen sekä yhteistyön ja työnjaon tukemiseen. Strategiarahoituksen osuutta pienennettäisiin ja strategiarahoituksesta vapautuva rahoitusosuus kohdennettaisiin jatkossa yliopistoille koulutus- ja tutkimuskriteerien kautta. Rahoitusmalli tunnistaa edelleen koulutuksen ja tutkimuksen perustavaa laatua olevan yhteyden. Strategiarahoituksen osuuden pienentäminen toteutettaisiin siten, että koulutuksen ja tutkimuksen välinen painoarvo rahoitusmallissa ei olennaisesti muuttuisi.

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2025.

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Yliopistolain (558/2009) 49 §:n 3 momentin (1367/2018) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottaen huomioon toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muiden koulutuksen ja tiedepoliittikan tavoitteiden perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös myöntää yliopistoille tuloksellisuusrahoitusta yliopiston tuloksellisen toiminnan perusteella sekä muuta harkinnanvaraista rahoitusta. Yliopistolain 49 §:n 6 momentin (954/2011) mukaan 3 momentin mukaisten rahoitusperusteiden laskennasta ja keskinäisestä jakautumisesta annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Laskennallisin perustein myönnettävän rahoituksen perusteena olevista laskentakriteereistä säädetään puolestaan opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja yliopistot sopivat yliopistolain 48 §:n mukaan määrävuosiksi kerrallaan ammattikorkeakoulun toiminnalle asetettavista koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen väliset sopimuskaudet ovat nelivuotisia. Seuraava sopimuskausi koskee vuosia 2025–2028. Sopimuksissa sovitaan keskeisistä korkeakoulujen yhteisistä ja korkeakoulukohtaista tavoitteista sekä rahoitussäädösten perusteella määräytyvästä perusrahoituksesta. Tärkeänä on nähty, että sovittavissa tavoitteissa ja perusrahoituksen laskentakriteereissä otetaan huomioon hallitusohjelman keskeisten valtakunnallisten korkeakoulu- ja tiedepoliittisten tavoitteiden edistäminen, toimintaympäristön ennakoitujen muutokset ja kansainvälisistä verrokeista saadut kokemukset. Kauden 2025–2028 sopimusneuvottelut käydään yliopistojen kanssa syys-lokakuussa 2024.

2 Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti maaliskuussa 2023 yhdessä korkeakoulujen ja niiden henkilöstön ja opiskelijoiden sekä keskeisten sidosryhmien kesken työryhmän korkeakouluohjauksen ja korkeakoulujen valtionrahoituksen kohdentamisessa käytettyjen rahoitusmallien uudistamiseksi (jäljempänä [KK-OHRA-työryhmä](#)). Työryhmä teki joulukuussa 2023 ehdotuksensa korkeakoulujen valtionrahoituksen kohdentamisessa käytettyjen rahoitusmallien uudistamiseksi vuodesta 2025 alkaen ja niiden pohjalta ehdotukset tarvittavista säädösmuutoksista ([Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen valtakunnallisten rahoitusmallien uudistamiseksi vuodesta 2025 alkaen. Työryhmämuistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2024: 4](#)).

KK-OHRA-työryhmän työtä on tukenut aiemmin vuonna 2023 valmistunut korkeakoulujen ohjaus- ja rahoituskäytänteiden kansainvälinen arviointi ([Evaluation of governance and funding practices used by Ministry of Education and Culture for steering Finnish Higher Education Institutions. Final report 2023. Kalle Nielsen, Zsuzsa Javorka, Kimmo Halme, Anne-Mari Järvelin, Gerwin Evers, Florian Berger, Amanda Bengtsson Jallow, Amber van der Graaf, Katri Haila & Kalle Piirainen](#)), jonka yhteydessä kuultiin laajasti korkeakoulu yhteisöä ja sidosryhmiä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaaman arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten ministeriön tulisi kehittää korkeakoulujen ohjausta ja rahoitusta muuttuvassa toimintaympäristössä, jotta se voisi parhaalla mahdollisella tavalla parantaa korkeakoulujen laatua ja vaikuttavuutta.

KK-OHRA-työryhmä hyödynsi myös OECD:n tekemiä selvityksiä, joissa on vertailtu Suomen korkeakoulujärjestelmää ja rahoituskäytänteitä muiden samankaltaisten järjestelmien kanssa ([OECD 2023. The future of Finland's funding model for higher education institutions. OECD Education Policy Perspectives, No. 76](#) ja [OECD 2022. Expanding and steering capacity in Finnish higher education. Thematic policy brief, OECD Education Policy Perspectives, No. 50](#)). Tavoitteena oli löytää mahdollisia hyviä käytänteitä ajankohtaisten politiikkatavoitteiden edistämiseksi.

Työryhmätyön aikana järjestettiin kaksi verkkokyselyä. Kevään 2023 kyselyssä korkeakoulu yhteisöltä ja sidosryhmiltä kerättiin näkemyksiä siitä, miten korkeakoulujen ohjausta ja rahoituskannusteita tulisi kehittää. Syksyn 2023 kyselyssä kerättiin puolestaan näkemyksiä siitä, kuinka vaikuttavina muutamit KK-OHRA-työryhmässä esillä olleet kannusteet nähtiin. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti vuonna 2023 neljä kaikille avointa Teams-tilaisuutta, joissa oli mahdollista saada tietoa ja käydä keskustelua ohjaus- ja rahoituskäytänteiden valmistelusta.

KK-OHRA-työryhmän alustavia ehdotuksia ja keskeisiä korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita käsiteltiin korkeakoulujen ja tiedelaitosten johdon seminaarissa marras-joulukuun vaihteessa 2023. Tilaisuudessa oli edustettuna korkeakoulujen ja tiedelaitosten johdon lisäksi henkilöstö- ja opiskelijajärjestöjen ja keskeisten sidosryhmien edustajia.

KK-OHRA-työryhmän ehdotuksiin perustuvat asetusluonnokset olivat lausuntokierroksella 23.1.2024–20.2.2024. Neljän viikon lausuntoaika perustui erityisesti valmistelun kiireellisyyteen, joka liittyy tarpeeseen vahvistaa vuodesta 2025 lukien noudatettavat rahoitusmallit ennen opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välillä käytäviä sopimuskautta 2025–2028 koskevia tavoiteneuvotteluja. Lausuntokierroksella olleet asetusluonnokset vastasivat osallistavasti valmisteltuja KK-OHRA-työryhmän valmistelemia asetusluonnoksia, jotka julkistettiin 15.12.2023. Lausunnonantajilla on siten ollut mahdollisuus perehtyä ehdotuksiin noin kahden kuukauden ajan.

Lausuntoa pyydettiin yliopistoilta, ammattikorkeakouluilta, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sisäministeriöltä, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostolta, Suomen yliopistojen rehtorineuvostolta, korkeakoulujen toiminnan kannalta keskeisiltä työnantajajärjestöiltä ja ammattiliitoilta, Business Finlandilta, Keskuskauppakamarilta, Kuntaliitolta, Opetushallitukselta, Kansalliselta koulutuksen arviointikeskukselta, Suomalaiselta Tiedeakatemialta, Suomen ammattiin opiskelevien liitolta, Suomen Kansanopistoyhdistykseltä, Suomen kesäyliopistot ry:ltä, Suomen lukiolaisten liitolta, Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry:ltä, Suomen opiskelijakuntien liitolta, Suomen Tiedeakatemiaoilta, Suomen Tiedeseuralta, Suomen yliopistojen rehtorineuvostolta, Suomen ylioppilaskuntien liitolta, Svenska Tekniska Vetenskapsakademien i Finland STV:ltä, Tiedonjulkistamisen neuvottelukunnalta, Tieteellisten seurain valtuuskunnalta, Tilastokeskukselta, Tutkimuksen vaikuttavuuden tukisäätiöltä, Tutkimuseettiseltä neuvottelukunnalta, Tutkimuslaitosten yhteenliittymä Tulanetilta.

Saatua lausuntopalautetta on käsitelty muistion luvussa 5.

Asetusehdotus on ollut Lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän kirjallisessa käsittelyssä 2.4.-4.4.2024.

Asetusehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Yliopistolain 49 §:n 3 momentin (1367/2018) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottaen huomioon toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muiden koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella.

Yliopistolain 49 §:n 3 momentin mukaisten rahoitusperusteiden laskennasta ja keskinäisestä jakautumisesta säädetään tarkemmin *yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen* (770/2009; jäljempänä yliopistoasetus) 5–7 §:ssä (118/2019).

Asetuksen 5 §:ssä säädetään rahoitusperusteiden keskinäisestä jakautumisesta. Sen *1 momentin* mukaan yliopistolain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua perusrahoituksesta 76 prosenttia määräytyy toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella ja 24 prosenttia muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella. Pykälän *2 momentin* mukaan toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella määräytyvä osuus rahoituksesta jakaantuu koulutuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 42 prosenttia perusrahoituksesta, ja tutkimuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 34 prosenttia perusrahoituksesta. Pykälän *3 momentin* mukaan muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella määräytyvä osuus rahoituksesta jakaantuu strategiaperusteiseen rahoitusosuuteen, joka on 15 prosenttia perusrahoituksesta, ja valtakunnallisten tehtävien perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 9 prosenttia perusrahoituksesta.

Yliopistoasetuksen 6 §:ssä säädetään koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosuuksista. Sen *1 momentin* mukaan koulutuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu suoritettuihin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin ja opintopisteisiin, yliopistosta valmistuneiden työllistymiseen ja uraseurantaan sekä opiskelijapalautteeseen. Pykälän *2 momentin* mukaan tutkimuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuu julkaisuihin, suoritettuihin tohtorin tutkintoihin, kilpailtuun tutkimusrahoitukseen sekä yritysrahoitukseen. Pykälän *3 momentin* mukaan rahoitusosuuksien laskentakriteereistä säädetään erikseen. Laskentakriteereistä on säädetty yliopistolain 49 §:n 6 momentin nojalla yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (119/2019).

Yliopistoasetuksen 7 §:ssä säädetään muihin koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteisiin pohjautuvista rahoitusosuuksista. Sen *1 momentin* mukaan strategiaperusteinen rahoitusosuus jakaantuu yliopiston strategiaa ja uudistumista tukevaan osuuteen sekä valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukevaan osuuteen. Pykälän *2 momentin* mukaan yliopiston strategiaa ja uudistumista tukeva osuus perustuu yliopistokohtaiseen strategiatyöhön ja sen keskeisiin painopisteisiin ja vahvuuksiin sekä yliopiston profiloitumiseen. Yliopistojen strategiaa toteuttavista toimenpiteistä ja niiden seurannasta sekä niitä tukevasta

strategiaperusteisesta rahoitusosuudesta sovitaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välillä. Pykälän 3 *momentin* mukaan valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukeva osuus perustuu mainittuja tavoitteita edistäviin opetus- ja kulttuuriministeriön ohjelmiin. Pykälän 4 *momentin* mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö päättää sopimuskauden alussa yliopistoja kuultuaan valtakunnallisten tehtävien perusteella määräytyvästä rahoitusosuudesta. Tähän rahoitusosuuteen kuuluvat sellaiset toiminnot ja infrastruktuurit, joilla on erityistä valtakunnallista koulutus-, tutkimus- tai sivistyspoliittista merkitystä, Kansalliskirjaston, harjoittelukoulujen ja yliopistokeskusten koordinoinnin rahoitus sekä Taideyliopiston erityisluonteeseen perustuva lisärahoitus.

Pääministeri Orpon hallitusohjelma korostaa koulutustason nostamiseksi tarvetta suunnata korkeakoulutusta aiempaa voimakkaammin ensimmäistä tutkintoa suorittaville ja vahvistaa koulutuksen läpäisyä. Rahoitusjärjestelmän on tuettava myös tutkintoja pienempien osaamiskokonaisuuksien suorittamista. Korkeakoulujen profiloitumisen tukemista on jatkettava, jotta voimavarat käytettäisiin mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Korkeakouluja kannustetaan kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä löytämään tutkimusalat ja omat vahvuusalat, joilla ne voivat tavoitella maailman kärkeä. Välttämätöntä on varmistaa osajien saatavuus ja riittävät koulutusmäärät sekä Suomen houkuttelevuus ulkomaisten osajien näkökulmasta. Tavoitteena on Suomeen ohjautuvan EU:n T&K-rahoituksen kaksinkertaistaminen ja tutkimuksessa korkeakoulujen ja yritysten välisen yhteistyön vahvistaminen.

Korkeakoulujen ohjaus- ja rahoituskäytänteiden kansainvälisen arvioinnin mukaan nykyisessä ohjausjärjestelmässä yhdistyy korkeakoulujen vahva autonomia ja tehokkuutta painottava rahoitusmalli. Järjestelmä pyrkii säilyttämään nykytilaa. Muutokset ovat tarpeen, jos ohjauksessa halutaan painottaa nykyistä enemmän katsetta tulevaisuuteen. Arvioinnin mukaan rahoituksen periaatteet tunnetaan hyvin korkeakouluissa ja rahoitusmallilla on merkittävä vaikutus myös korkeakoulujen autonomian piirissä oleviin päätöksiin. Yleisellä tasolla rahoitusmallia pidetään toimivana ja läpinäkyvänä verrattuna muihin vaihtoehtoihin. Arvioinnin perusteella muutostarpeita on nähty rahoitusmallin strategiarahoitusosuudessa korkeakoulujen autonomian ja yhteistyön vahvistamiseksi sekä rahoituskannusteiden luomiseksi rahoituspohjan laajentamiseksi julkisen rahoituksen rinnalle.

Arvioinnin johtopäätöksiä on otettu jo huomioon opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisissä ohjauskäytänteissä. Sopimuskauden 2025–2028 valmisteluohjeessa ministeriön ja korkeakoulujen välisen sopimuksen sisällössä on korkeakoulujen yhteisiä tavoitteita lukuun ottamatta lähdetty liikkeelle korkeakoululähtöisesti ja profiloitumista vahvistaen.

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vaikutukset ja vaikuttavuus toteutuvat useimmiten vasta pitkällä aikavälillä. Näin huomiota on kiinnitetty kannusteiden ohjausvaikutusten selkeyteen, korkeakoulujen omaehtoisen strategisen kehittämisen edistämiseen sekä korkeakoulujen yhteistyön, innovaatiokyvykkyyden ja joustavuuden lisäämiseen toimintaympäristön muutoksiin reagoimisessa.

KK-OHRA-työryhmän esityksen mukaisesti yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen 5–7 §:ää ehdotetaan muutettavaksi edistämään hallitusohjelman keskeisiä korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita turvaten samalla korkeakoulujen autonomiaa ja rahoituksen ennakoitavuutta. Perusrahoituksella yliopistoille turvataan resurssit niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja edellytykset toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen. Rahoitusmallissa korostettaisiin yliopistojen toiminnan pitkäjänteistä luonnetta, rahoituskehityksen vakautta ja toiminnan tuloksellisuutta. Rahoitusmalli kannustaisi strategiseen kehittämiseen siten, että keskimääräistä tuloksellisemmat, tehokkaammat ja vaikuttavammat yliopistot hyötyvät.

Vuodesta 2025 alkaen sovellettava yliopistojen rahoitusmalli olisi perusrakenteeltaan samankaltainen kuin sopimuskaudella 2021—2024 voimassa oleva malli. Rahoitusmalli muodostuisi edelleen tuloksiin perustuvasta indikaattoripohjaisesta koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosioista ja tulevaisuuden kyvykkyyksiä luovasta strategiarahoituksesta. Lisäksi yliopistoilla olisi jatkossakin erikseen huomioon otettavia ja rahoitettavia valtakunnallisia tehtäviä. Perusrahoitus kohdennettaisiin edelleen yhtenä kokonaisuutena yliopistoille. Yliopistot päättäisivät jatkossakin itsenäisesti niille myönnetyn rahoituksen käytöstä omien käytänteidensä mukaisesti.

Perusrahoituksesta suurin osa määräytyisi edelleen toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella, mutta sen osuutta kasvatettaisiin 81 prosenttiin (nykyisin 76 prosenttia). Vastaavasti muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella määräytyvän rahoituksen osuutta pienennettäisiin 19 prosenttiin perusrahoituksesta (nykyisin 24 prosenttia). Muutoksen perusteena on yliopistojen autonomian vahvistaminen luopumalla nykyisestä strategiarahoitukseen kuuluvasta valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta. Yliopiston strategiaa ja uudistumista tukevaa rahoitusosuutta ei haluta kasvattaa nykyisestä. 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.

Toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja laajuuden perusteella määräytyvä osuus rahoituksesta jakaantuisi jatkossakin koulutuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka uudessa rahoitusmallissa olisi 44 prosenttia koko perusrahoituksesta (nykyisin 42 prosenttia), sekä tutkimuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka olisi 37 prosenttia koko perusrahoituksesta (nykyisin 34 prosenttia).

Muiden koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella määräytyvä osuus rahoituksesta jakaantuisi jatkossakin strategiaperusteiseen rahoitusosuuteen, joka olisi 10 prosenttia koko perusrahoituksesta (nykyisin 15 prosenttia) ja valtakunnallisten tehtävien perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka olisi 9 prosenttia perusrahoituksesta, kuten nykyisinkin.

Koulutuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuisi jatkossakin suoritettuihin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin ja opintopisteisiin, yliopistosta valmistuneiden työllistymiseen ja uraseurantaan sekä opiskelijapalautteeseen. Näiden rahoitusperusteiden lisäksi koulutus- ja osaamistason

nostamista koskevaa hallitusohjelman tavoitetta edistettäisiin uusien ensikertaisten opiskelijoiden määrää koskevalla uudella rahoitusperusteella. Uusien ensikertaisten opiskelijoiden määrän mukaan ottaminen tuo yliopistojen rahoitukseen vakautta, koska korkeakoulujen rahoitus määräytyisi tämän tekijän kautta jo aloittavien opiskelijoiden perusteella. Toisaalta uusi rahoitustekijä reagoi nopeammin koulutusmäärissä tapahtuviin muutoksiin. Muutos kannustaa yliopistoja hyödyntämään täysimääräisesti käytettävissä olevia keinoja (muun muassa ensikertalaisten kiintiön koko, valintatavat eri hakijaryhmissä) ensikertalaisten osuuden kasvattamiseksi.

Tutkimuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen ei ehdoteta muutoksia, vaan se perustuisi jatkossakin julkaisuihin, suoritettuihin tohtorin tutkintoihin, kilpailtuun tutkimusrahoitukseen sekä yritysrahoitukseen.

Strategiaperusteista rahoitusosuutta kehitettäisiin siten, että korkeakoulun omalle strategiatyölle tulisi vahvemmat tulevaisuussuuntautuneet kannusteet ja strategiaperusteisen rahoituksen läpinäkyvyys lisääntyisi. Strategiarahoitusta kohdennettaisiin korkeakoululähtöisesti kunkin korkeakoulun strategiseen kehittämiseen, profiloitumiseen sekä yhteistyön ja työnjaon tukemiseen. Yliopistojen autonomiaa vahvistettaisiin luopumalla nykyisestä strategiarahoitukseen kuuluvasta valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta.

Yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä annettu opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ehdotetaan uudistettavaksi samanaikaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädettäisiin yliopistolain 49 §:n 6 momentin valtuussäännöksen nojalla laskennallisin perustein myönnettävien koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosuuksien laskentakriteereistä.

4 Pääasialliset vaikutukset

Vuonna 2024 valtion yliopistojen toimintaan kohdennettava yliopistolain mukainen rahoitus on noin 2 173 miljoonaa euroa, josta laskennallisena perusrahoituksena kohdennetaan 1 913 miljoonaa euroa. Tämä opetus- ja kulttuuriministeriön kautta kanavoituva perusrahoitus kattaa keskimäärin noin kaksi kolmasosaa yliopistojen kokonaisrahoituksesta. Yliopistojen perusrahoituksella turvataan kaikille yliopistoille resurssit lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja edellytykset toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen. Rahoitusmalli korostaa yliopistojen toiminnan pitkäjänteistä luonnetta, rahoituskehityksen vakautta ja toiminnan tuloksellisuutta. Rahoitusmalli kannustaa strategiseen kehittämiseen siten, että keskimääräistä tuloksellisemmat, tehokkaammat ja vaikuttavammat yliopistot hyötyvät.

Uudistus tukisi aiempaa vahvemmin korkeakoulujen perustehtävien, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämistä. Korkeakoulun omalle strategiatyölle tulisi vahvemmat tulevaisuussuuntautuneet kannusteet ja strategiaperusteisen rahoituksen läpinäkyvyys lisääntyisi. Aiemmasta ohjelmarahoituksesta luopuminen ja strategiarahoituksen kohdentaminen yksinomaan yliopistolähtöisesti - kunkin yliopiston strategisen kehittämistä, profiloitumista sekä yhteistyötä ja työnjakoa tukien - vahvistaisi yliopistojen autonomiaa.

Korkeakoulujen profiloitumista tukien niukat voimavarat käytettäisiin myös korkeakoulujärjestelmän kehittämisen näkökulmasta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Yliopistoilla olisi kannusteet kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön sekä tutkimusalojen ja vahvuusalojen löytämiseen, joissa ne voivat tavoitella maailman kärkeä. Korkeakoulujen ja yritysten välisen tutkimusta koskevan yhteistyön odotetaan myös vahvistuvan.

Uusien ensikertaisten opiskelijoiden määrän huomioon ottamisella edistettäisiin koulutus- ja osaamistason nostamista. Muutos kannustaisi yliopistoja hyödyntämään täysimääräisesti käytettävissä olevia keinoja (muun muassa ensikertalaisten kiintiön koko, valintatavat eri hakijaryhmissä) ensikertalaisten osuuden kasvattamiseksi turvaten kuitenkin samalla asianmukaiset mahdollisuudet päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille yliopistolain 36 b §:n edellyttämällä tavalla.

5 Lausuntopalaute

Yliopistojen vuodesta 2025 alkaen sovellettavaa rahoitusmallia koskevat asetusluonnokset (valtioneuvoston asetus ja opetus- ja kulttuuriministeriön asetus) olivat lausuntokierroksella 23.1.2024–20.2.2024 (lausuntopalvelu.fi). Asetusluonnoksista annettiin yhteensä 55 lausuntoa. Lausunnon antoivat valtiovarainministeriö, Oulun yliopisto, Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Aalto-yliopisto, Turun yliopisto, Tampereen yliopisto / Tampereen korkeakoulusäätiö sr, Vaasan yliopisto, Taideyliopisto, Jyväskylän yliopisto, Åbo Akademi, Helsingin yliopisto, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry, Oulun yliopiston ylioppilaskunta, Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta, Turun yliopiston ylioppilaskunta, Aalto-yliopiston ylioppilaskunta, Åbo Akademis Studentkår, Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, Tampereen ylioppilaskunta, Vaasan yliopiston ylioppilaskunta, Suomen Opettajaksi Opiskelevien Liitto SOOL ry, Suomen Lukiolaisten Liitto, Suomen nuorisovaltuustojen kattojärjestö Allianssi, Akava ry, STTK ry, Professoriliitto, Tieteentekijöiden liitto, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Ammattiliitto Pro ry, Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Akavan Erityisalat, Yliopistojen opetusalan liitto YLL ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Tehy ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Teknologiateollisuus ry, Sivistysala ry, Metsäteollisuus ry, MTK, Rakennusteollisuus RT ry, Kemianteollisuus ry, Suomen Akatemia, Opetushallitus, Tilastokeskus, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Vaikuttavuussäätiö, Suomen kesäyliopistot ry, Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry, Ohjauskonsultit Oy, Suomen opinto-ohjaajat ry ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus.

Saadussa lausuntopalautteessa painottui vahvasti henkilöstö- ja opiskelijajärjestöjen ohella ammattijärjestöjen näkemykset, koska lausunnonantaneista vain 11 oli yliopistoja. Lapin yliopisto ja Svenska handelshögskolan eivät antaneet lausuntoa ja Vaasan yliopiston lausunnossa ei otettu kantaa yksittäisiin esityksiin. Vaasan yliopisto katsoi kuitenkin, että esitetyt muutokset ovat pääpiirteittäin hyväksyttäviä. Valtiovarainministeriö kannatti ehdotettuja muutoksia. Yleisesti koettiin, että mallin muutokset luovat korkeakouluille vahvat kannusteet pyrkiä hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin. Kokonaisuutena tarkastellen esitetyssä rahoitusmallissa

muutokset nähtiin lopulta melko maltillisina. Taideyliopisto kiinnitti lausunnossaan huomiota rahoitusasemansa ennustettuun heikkenemiseen suhteessa muihin yliopistoihin ja sen perustamisen yhteydessä tehtyihin lupauksiin rahoitustason pysyvyydestä. Yliopisto piti huolestuttavana ja ongelmallisena kehityssuuntaa, joka eriyttää yliopistojen rahoitusta suoraan koulutusprofiilin perusteella. Lausunnoissa nousi esille myös kustannustason huomioon ottamisen tärkeä merkitys yliopistojen valtion rahoituksen määräytymisessä.

Lausunnonantajat pitivät perusteltuna, että rahoitusmalleihin ei tehdä nyt suuria muutoksia, jotta pystytään varmistamaan korkeakoulujen toivomaa rahoituksen ennakoitavuutta. Osa lausunnonantajista katsoi, että pidemmällä aikavälillä rahoitusmallin tuloperusteisuudesta olisi edettävä kohti vakaampaa perusrahoitusta, jotta mahdollistetaan korkeakouluille entistä vakaampi ja ennakoivampi rahoitusympäristö kehittää omaa toimintaansa ja omia strategisia painopisteitä. Nämäkin lausunnonantajat katsoivat, että merkittävämmät muutokset on valmisteltava siten, että korkeakouluilla on käytännössä mahdollisuus valmistautua näiden edellyttämiin toiminnan muutoksiin.

Asetusehdotuksen 5 §:ää koskeva lausuntopalaute

	Kyllä	Ei kantaa	Ei	Ei lausuntoa
Yliopistot	HY, JY, OY, ISY, TY, TaU, AA, LUT (8)	AYO, VY (2)	TaiY (1)	SHH, LY (2)
Muut	Unifi, OYY, VYY, JYY, Tampereen ylioppilaskunta, Ammattiliitto Pro ry Tieteentekijöiden liitto, TEHY ry, STTK, EK, Sivistysala ry, Rakennusteollisuus ry, Suomen Akatemia, Karvi, Vaikuttavuussäätiö Suomen Kansanopistoyhdistys, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, valtiovarainministeriö (18)	(11)	SYL ry, AYY, TYY, HYY, AA studentkår, OAJ, YLL ja Professoriliitto (8)	
Yhteensä	26	13	9	

Kantaa ottaneista 35 lausunnonantajasta 74 % (26) piti tarkoituksenmukaisena asetusluonnoksen ehdotettua 5 §:ää, jonka mukaan yliopistolain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettu 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 määräytyvä rahoitusosuus olisi 44 % (nykyisin 42 %) ja tutkimus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella määräytyvä rahoitusosuus 37 % (nykyisin 34 %). Esitystä ei pitänyt tarkoituksenmukaisena yhdeksän lausunnonantajaa. Kriittisesti esitykseen suhtautuneiden lausunnonantajien joukossa oli Taideyliopisto.

Lausunnonantajista pääosa katsoi, että perusrahoituksen jakautuminen koulutuksen ja tutkimuksen kokonaisuuksiin sekä strategiaperusteiseen rahoitukseen ja

valtakunnallisiin tehtäviin esitetyillä prosentiosuuksilla on perusteltua. Vastaavasti perusteltuna pidettiin strategiarahoituksen osuuden vähentämistä kohdentamalla vastaava rahoitusosuus koulutus- ja tutkimusosioihin, jolloin rahoitusmallin läpinäkyvyys lisääntyy. Osa muutoksia tarkoituksenmukaisena pitäneistä katsoi, että tutkimukseen perustuva rahoitusosuus olisi voinut olla ehdotettua korkeampikin (Helsingin yliopisto, Turun yliopisto).

Taideyliopisto katsoi, että rahoitusmallin kautta ei tulisi tehdä korkeakoulupoliittista ohjausta sellaisten indikaattoreiden kautta, jotka heikentävät tai vahvistavat joidenkin koulutus- tai tutkimusalojen toimintaedellytyksiä. Valtakunnallisten tehtävien merkitystä korostivat yliopistot, jotka ovat olleet tämän rahoitusosuuden merkittäviä vastaanottajia.

Asetusluonnokseen kohdistuneet kriittiset huomiot liittyivät erityisesti siihen, että koulutuksen korkeakoulupoliittisten tavoitteiden edistämisen nähtiin jäävän toissijaiseksi tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdennettavan erillisrahoituksen seurauksena (SYL, AYY, HYY, ÅA studentkår, Tampereen ylioppilaskunta, OAJ, YLL). Lausunnoissa tuotiin esille myös tulospainotteisuus tai strategiarahoitusosuuden muutoksesta seuraava tulospainotteisuuden lisääntyminen (OAJ, MTK, TYY) ja huoli strategiarahoituksen roolin pienentymisestä yliopiston strategian toteuttamisen välineenä (AYO, VYY). Professoriliitto katsoi, että pitkällä aikavälillä yliopistojen rahoituksen painopiste on siirrettävä koulutusmääriin perustuvasta rahoituksesta ja projektikohtaisesta tutkimusrahoituksesta nykyistä enemmän vapaaseen tutkimusrahoitukseen.

Asetusehdotuksen 6 §:ää koskeva lausuntopalaute

	Kyllä	Ei kantaa	Ei	Ei lausuntoa
Yliopistot	HY, JY, ISY, TaU, ÅA, LUT (6)	VY, OY (2)	AYO, TY, TaiY (3)	SHH, LY (2)
Muut	EK, Sivistysala ry, Rakennusteollisuus RT ry, Suomen Kansanopistoyhdistys, valtiovarainministeriö (5)	(13)	SYL ry, AYY, TYY, OYY, VYY, JYY, HYY, TAYY, ÅA studentkår, SOOL, Allianssi, STTK, OAJ, JHL, Pro, Tehy, Akavan erityisalat, Professoriliitto, YLL, Suomen opinto-ohjaajat ry, Ohjauskonsultit Oy, Karvi (22)	
Yhteensä	11	15	25	

Kantaa ottaneista 36 lausunnonantajasta 31 % (11) piti tarkoituksenmukaisena koulutuksen rahoitusosuuteen (6 §) lisättäväksi esitettyä rahoitusosuutta, joka perustuu uusiin opiskelijoihin, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Esitystä ei pitänyt tarkoituksenmukaisena 25 lausunnonantajaa. Kriittisesti esitykseen suhtautuneiden lausunnonantajien joukossa oli kolme yliopistoa (Aalto-yliopisto, Turun yliopisto ja Taideyliopisto).

Ensikertaisia uusia opiskelijoita koskevaan uuteen rahoitusperusteeseen kielteisesti suhtautuneista yliopistoista *Taideyliopisto* katsoi, että ensikertalaisuus tulee riittävästi huomioiduksi tutkintokertoimissa. Yliopiston näkemyksen mukaan

mittarilla ei myöskään olisi merkittävää ohjausvaikutusta, merkittävä osuus yliopistojen sisään otetuista opiskelijoista ovat ensikertalaisia ja yliopistojen suhteelliset osuudet melko lähellä toisiaan. Pelkona on myös se, että nuoret venyttävät opintoihin hakeutumistaan halutessaan varmistaa, että ala on juuri oikea, jolloin vaikutus on tavoitellun vastainen – opintoihin pääsy hidastuu eikä nopeudu. *Aalto-yliopisto* katsoi, että tutkintokoulutuksen perusteettoman kasautumisen ehkäiseminen ja aloituspaikkojen suuntaaminen ensikertalaisille ovat perusteltuja tavoitteita, mutta rahoitusmalliehdotuksessa ensikertalaisuus ja tutkinnon suorittaminen tavoiteajassa saavat suuremman painoarvon kuin mihin yliopistolla on tosiasiaassa mahdollisuus vaikuttaa. Aiemmin saman tasoisen korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus on jo kasvanut ensikertalaiskiintiöiden ollessa käytössä. Tutkintojen kasautumisen ratkaisuksi tarvitaan pienempiä oppimiskokonaisuuksia ja sujuvia siirtymiä ja koulutuskapasiteettia tulee suunnata aloille ja alueille, joilla aloituspaikkojen määrä suhteessa ensisijaisiin hakijoihin ja alueen nuoreen ikäluokkaan on alhainen. *Turun yliopisto* ei pitänyt ensikertaisia uusia opiskelijoita koskevaa uutta rahoitusosuutta tarkoituksenmukaisena vaan katsoi, että ensikertalaisten määrä opiskelupaikan vastaanottaneista on jo nykyisellään verrattain korkea. Ensikertalaisia koskevan rahoituskriteerin tuominen rahoitusmalliin kannustaisi yliopistoja nostamaan ensikertalaisten kiintiöt erittäin korkeiksi, jolloin muiden kuin ensikertalaisten mahdollisuudet saada opiskelupaikka vaarantuisi yliopistolain 36 a §:n vastaisesti. Yliopisto katsoi myös, 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 siirtohakua 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 todistuvallinnon 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.

Ehdotukseen myönteisen kannan ilmoittaneista yliopistoista *Helsingin yliopisto* katsoi, että ensikertalaisten voimakas suosiminen on ristiriidassa hallituksen jatkuvan oppimisen tavoitteiden kanssa. Yliopisto kiinnitti lisäksi huomiota niihin potentiaalisesti vahingollisiin vaikutuksiin nuorten hyvinvointiin, mitä ensikertalaisten voimakkaalla suosimisella voi olla. Yliopistolain 36 b §:n mukainen sääntely on omiaan ohjaamaan korkeakoulut huomattavan varovaiseen keinojen käyttämiseen, koska on todellinen riski, että valintaperusteet muuten todetaan tuomioistuimessa lainvastaisiksi. Yliopisto katsoi lisäksi, että indikaattoreissa on jonkin verran päällekkäisyyttä. Kun toisen tutkinnon painoarvo laskee samalla kun ensikertalaisuus otetaan käyttöön uutena indikaattorina, niin vaikutus rahoitukseen on moninkertainen. *Itä-Suomen yliopisto* katsoi ehdotettavan kannusteen olevan perusteltu ensikertalaisten opiskelijoiden lisäämiseksi. Rahoitusmallin indikaattori ei kuitenkaan yksistään tuo ratkaisua taustalla olevaan tavoitteeseen. Toisen tutkinnon suorittaminen on usein perusteltua ja voi olla jopa välttämätöntä. Erilaisia siirtoväyliä

ja muita koulutuksen aikaisia opiskelualan vaihtomahdollisuuksia tulisi systemaattisemmin kehittää, jolloin ensikertalaiskiintiöiden lisääminen ja käyttö olisi tarkoituksenmukaisempaa. *Jyväskylän yliopisto* katsoi indikaattorin tukevan kansallista tavoitetta lisätä korkeakoulutettujen määrää ja totesi kuitenkin olevan hyvä huomioida, että tietyissä tapauksissa toisen saman tasoisen tutkinnon suorittaminen saattaa olla perusteltua luoden ainutlaatuisia osaamisprofiileita, jotka tukevat laajemmin työelämää ja innovaatioita. *Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto* katsoi ensikertalaisia opiskelijoita koskevan rahoitusosuuden lisäämisen malliin olevan nopeavaikutteinen keino, joka kannustaa yliopistojen kohdentamaan paikkoja uusille korkeakouluopiskelijoille. *Oulun yliopisto* piti opiskelupaikkojen tarjoamista uusille opiskelijoille erittäin tärkeänä tavoitteena, jolloin uusien ensikertaisten opiskelijoiden määrä lisäämistä malliin voidaan pitää perusteltuna. Tavoitteeseen pyrkimisessä tulisi kuitenkin huomioida laajemmin myös muita mahdollisia toimenpiteitä. Rahoitusperusteita koskevat muutokset irrallaan muista toimenpiteistä eivät ole yksistään riittävä keino ensikertaisten uusien opiskelijoiden määrän kasvattamiseksi. On myös huomioitava se, että toisen tutkinnon suorittaminen saattaa olla perusteltua ja välttämätöntä. *Tampereen yliopisto* katsoi rahoitusmalliin ehdotetun kannustimen olevan erittäin vahva. Valtion tulisi kuitenkin luoda riittävät edellytykset käytännön toimenpiteille.

Muissa ehdotukseen myönteisesti suhtautuvissa lausunnoissa (EK, Sivistysala ry, Rakennusteollisuus RT ry, Suomen Kansanopistoyhdistys, valtiovarainministeriö) katsottiin korkeakoulututkinnon suorittaneiden suomalaisten määrän kasvattamisen olevan tärkeää myös siten, että nykyistä selvästi suurempi osuus aloituspaikoista kohdentuu ilman tutkintoa tai opiskeluoikeutta oleville. Tätä kautta muutos nähtiin yhtenä tärkeimmistä rahoitusjärjestelmään ehdotetuista uudistuksista. *Valtiovarainministeriö* piti uutta rahoitustekijää koulutusasteen nostamisen näkökulmasta erityisen merkittävänä. Muutos voi kannustaa korkeakouluja kohdentamaan resurssiaan ensisijaisesti niille opiskelijoille, jotka ovat vasta aloittamassa korkeakouluopintojaan. Tämä puolestaan voi auttaa vähentämään koulutuksen kasautumista ja saattamaan mahdollisimman monen mahdollisimman nopeasti kiinni koulutuspolkuun ja työelämään. Ehdotukseen myönteisesti suhtautuneissa lausunnoissa nähtiin myös, että uuden kriteerin kautta rahoitusta tulisi yliopistoille myös sisällä olevien (uusien) opiskelijoiden perusteella, kun nykyisin rahoitus määräytyy pääsääntöisesti jälkikäteen tulosten perusteella.

Ensikertaisia uusia opiskelijoita koskevaan rahoitusosuuteen kriittisesti suhtautuneet (erityisesti opiskelijajärjestöt, ylioppilaskunnat ja opinto-ohjaajat) näkivät uhkana suuressa ensikertalaisten osuuden vahvistamisessa nuorille kasautuvat paineet liian varhaisessa vaiheessa opiskelua ja kynnyksen kasvamisen opiskelupaikan vastaanottamisessa. Kriittisissä lausunnoissa katsottiin, että opintoihin hakeutumista saatetaan venyttää halutessa varmistaa mieluinen koulutuspaikka tai pelätään opiskelun aikaisen alan vaihdon vaikeutta. Tämä yhdistettynä mahdollisiin avoimen väylän enimmäismaksun korotuksiin koettiin erityisesti opiskelijajärjestöjen keskuudessa kestävämmäksi.

Haasteena nähtiin myös se, että lainsäädäntö antaa yliopistoille vain rajalliset mahdollisuudet edistää ensikertalaisten valintaa. Yliopistolain 36 b §:ssä asetetaan ensikertalaiskiintiön koolle varsin tiukat rajat joustavilla normeilla. Viime kädessä hallintotuomioistuimien ratkaisee opiskelijavalintaa koskevan valituksen yhteydessä,

ovatko eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen muodostuneet hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi. Sääntely on tässä omiaan ohjaamaan korkeakoulut huomattavan varovaiseen keinojen käyttämiseen.

Suomen lukiolaisten liitto piti tärkeänä, että yliopistoja kannustetaan tarjoamaan korkeakoulupaikkoja ensisijaisesti niille nuorille, joilla ei ole aiempaa korkeakoulututkintoa. SLL ehdotti, että muokkaamalla ensikertalaisuuden määritelmää voitaisiin luoda järjestelmä, joka helpottaisi ilman korkeakoulututkintoa olevien nuorten pääsyä korkeakouluun, vähentäisi ei-toivottuja välivuosia ja keventäisi nuorten paineita täydellisestä alan valinnasta. SLL esitti, että hakijan ensikertalaisuus voisi tulevaisuudessa säilyä siihen asti, kunnes opiskelija on suorittanut vuoden opinnot. Käytännössä opiskelija siis menettäisi ensikertalaisstatuksensa vasta ensimmäisen opiskeluvuoden päättyessä, ellei opiskelija olisi luopunut tutkinnonsuoritusoikeudestaan vuoden aikana. Tämä ehdotus mukailee hallitusohjelman tavoitetta, jossa “arvioidaan aloituspaikkojen kohdentamista ensimmäistä tutkintoaan suorittaville niin, ettei se tarpeettomasti hidasta koulutukseen hakeutumista tai heikennä alanvaihdon mahdollisuutta.”

Kriittisissä lausunnoissa nähtiin tärkeänä, että koulutuksen kasautumisen estämiseksi suunnitellut toimet eivät saa haitallisella tavalla jäykistää koulutusjärjestelmää ja hidastaa tai estää parhaiden kykyjen siirtymistä kulloinkin tärkeimmille ja tuottavuudeltaan parhaille aloille työmarkkinoilla. Ensikertalaisten uusien opiskelijoiden määrän perusteella määräytyvä rahoitusosuus nähtiin myös osittain päällekkäisenä toisen samantasoisien tutkinnon kertoimen madaltamisen kanssa. Ensikertalaisten voimakkaan suosimisen katsottiin olevan ristiriidassa myös jatkuvan oppimisen tavoitteiden kanssa. Erilaisia siirtoväyliä ja muita koulutuksen aikaisia opiskelualan vaihtomahdollisuuksia tulisi systemaattisemmin kehittää, jolloin ensikertalaiskiintiöiden lisääminen ja käyttö olisi tarkoituksenmukaisempaa. Tutkintojen kasautumisen ratkaisemiseksi tarvitaan myös pienempien oppimiskokonaisuuksien ja yhteisen tietopohjan kehittämistä.

Asetusehdotuksen 7 §:ää koskeva lausuntopalaute

	Kyllä	Ei kantaa	Ei	Ei lausuntoa
Yliopistot	HY, JY, OY, ISY, TY, TaU, ÅA, LUT, VY, TaiY (10)	AYO (1)	-	SHH, LY (2)
Muut	Unifi, SYL, AYY, TYY, OYY, VYY, JYY, HYY, Åbo Akademis Studentkår, Tampereen ylioppilaskunta, Akava ry, STTK ry, Tieteentekijöiden liitto, OAJ, Ammattiliitto Pro ry, Professoriliitto, Tehy ry, EK, Sivistysala ry, Suomen Akatemia, Karvi, Vaikuttavuussäätiö, Suomen Kansanopistoyhdistys, Ohjauskonsultit Oy, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, valtiovarainministeriö (26)	(11)	Business Finland (1)	
Yhteensä	36	12	1	

Kantaa ottaneista 37 lausunnonantajasta Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia lukuun ottamatta kaikki pitivät tarkoituksenmukaisena strategiaperusteisen rahoituksen (7 §) määräytymisperusteiden muuttamista 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).

Myönteisesti esitykseen suhtautuneet lausunnonantajat katsoivat, että yliopistojen omien strategisten valintojen, korkeakoulujen väliseen yhteistyöhön kannustaminen ja autonomian vahvistaminen asetusmuutosehdotuksessa esitetyllä tavalla on perusteltua.

Aalto-yliopisto ei ottanut kantaa ehdotukseen, mutta katsoi, että ohjelmarahoituksen poistuminen on tarkoituksenmukaista yliopistojen profiloitumisen näkökulmasta. Strategiaperusteisen rahoituksen osuuden pieneneminen 10 prosenttiin ei kuitenkaan ole yliopiston näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista. Myös *Taideyliopisto* esitti yliopistojen omaa strategiaa tukevan osuuden painoarvon nostamista, mikä antaisi paremmat mahdollisuudet korjata mallin kautta mahdollisesti syntyviä vääristymiä.

Business Finland näki strategiarahoituksen osuuden säilyttämislle roolin TKI-järjestelmän vaikuttavuuden lisäämisessä. Ohjelmarahoituksen poistamisen yhteydessä jotkut lausunnonantajat näkivät vaarana kannusteiden poistumisen esimerkiksi kansainvälisyydeltä, elleivät yliopistot ota tätä huomioon omissa strategisissa tavoitteissaan. Nämä lausunnonantajat katsoivat, että erityisesti globaalipilottien puitteissa kehitetyt hyvät käytännöt, toimintamallit sekä yhteistyöverkostot on relevanteilta osin saatava hyödynnettyä myös jatkossa. Esiin nostettiin myös se, että toisaalta strategiarahoituksen hakemista ei tulisi toteuttaa liian yksityiskohtaisilla menettelyillä ja toisaalta keskeisenä nähtiin strategiarahoituksen määräytymisen avoimuus.

6 Säännöskohtaiset perustelut

5 § Rahoitusperusteiden keskinäinen jakautuminen

Pykälän *1 momentin* mukaan yliopistolain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettua perusrahoituksesta 81 prosenttia määräytyisi toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella (nykyisin 76 prosenttia) ja 19 prosenttia muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella (nykyisin 24 prosenttia).

Pykälän *2 momentin* mukaan toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella määräytyvä osuus rahoituksesta jakaantuisi koulutuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 44 prosenttia perusrahoituksesta (nykyisin 42 prosenttia), ja tutkimuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 37 prosenttia perusrahoituksesta (nykyisin 34 prosenttia).

Pykälän *3 momentin* mukaan muiden koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella määräytyvä osuus rahoituksesta jakaantuisi strategiaperusteiseen rahoitusosuuteen, joka on 10 prosenttia perusrahoituksesta (nykyisin 15 prosenttia),

ja valtakunnallisten tehtävien perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen, joka on 9 prosenttia perusrahoituksesta, kuten nykyisinkin.

Ehdotetut muutokset perustuvat yliopistojen autonomian vahvistamiseen luopumalla nykyisestä strategiarahoitukseen kuuluvasta valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta. Yliopiston strategiaa ja uudistumista tukevaa rahoitusosuutta ei haluta kasvattaa nykyisestä. 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. Siirrettävästä rahoitusosuudesta 2 % -yksikköä kohdennettaisiin koulutuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen ja 3 % -yksikköä tutkimuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen.

Strategiarahoituksen osuuden pienentäminen toteutettaisiin siten, että koulutuksen ja tutkimuksen välinen painoarvo rahoitusmallissa ei olennaisesti muuttuisi. Kansallisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteiden edistämiseksi rahoitusosuuden siirrossa painottuu hieman tutkimuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella on tarkoitus säätää, että koulutuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen siirrettävä 2 % -yksikköä kohdentuisi uusien ensikertaisten opiskelijoiden rahoitusperusteeseen. Tutkimuksen perusteella määräytyvään rahoitusosuuteen siirrettävä 3 % -yksikköä kohdentuisi tasan suoritetujen tohtorin tutkintojen, kilpaillun kansainvälisen tutkimusrahoituksen sekä kotimaisilta ja kansainvälisiltä yrityksiltä saatua tutkimusrahoitusta ja muuta kotimaista tutkimusrahoitusta koskevien rahoitusperusteiden kesken.

6 § Koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusosuudet

Pykälän *1 momentin* mukaan koulutuksen perusteella määräytyvä rahoitusosuus perustuisi uusiin opiskelijoihin, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa, sekä suoritettuihin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin ja opintopisteisiin, yliopistosta valmistuneiden työllistymiseen ja uraseurantaan sekä opiskelijapalautteeseen. Uusien ns. ensikertaisten opiskelijoiden määrä olisi nykyiseen rahoitusmalliin nähden uusi rahoitusperuste, jonka tarkoituksena on kannustaa korkeakouluja hyödyntämään täysimääräisesti käytettävissä olevia keinoja (muun muassa ensikertalaisten kiintiön koko, valintatavat eri hakijaryhmissä) ensikertalaisten osuuden kasvattamiseksi. Rahoitustekijällä on tarkoitus tukea koulutusmäärien lisäämistä ja koulutustason nostoa vähentämällä korkeakoulutuksen kasautumista. Korkeakoulut saavat samalla mahdollisimman nopeavaikuttaisesti tukea uusista opiskelijoista aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Ensikertaisille opiskelijoille varattavista kiintiöistä säädetään yliopistolain 36 b §:ssä. Sen mukaan yliopiston on yhteishaussa varattava osa opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Velvollisuus koskee valintaa alempaan ja sekä alempaan että

ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen sekä valintaa ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen, jonka yliopisto järjestää ilman siihen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa (lääketieteellinen ja hammaslääketieteellinen koulutusala). Opiskelupaikkoja ei kuitenkaan tarvitse varata valittaessa opiskelijoita vieraskieliseen koulutukseen taikka koulutukseen, johon yliopisto valitsee niin pienen määrän opiskelijoita, että paikkojen varaaminen asettaisi hakijat kohtuuttomasti eriarvoiseen asemaan. Yliopisto voi halutessaan varata osan opiskelupaikoista ensikertaisille opiskelijoille myös erillisvalinnoissa.

Yliopistolain 36 b §:n mukaisten kiintiöiden suuruudesta päättää kukin yliopisto vuosittain, aloittain ja hakukohteittain. Kiintiöiden suuruudesta päättäessään yliopistojen tulee noudattaa yliopistolain 36 b §:n 4 momenttia, jonka mukaan niiden tulee turvata asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille. Yliopistojen tulee säännöksen mukaan huolehtia siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulee säännöksen mukaan ottaa huomioon eri hakijaryhmiin kuuluvien osuus hakijoista, mahdollisuus siirtyä opintoihin muutoin kuin yhteishaun kautta sekä muut näihin rinnastettavat seikat. Perustuslaissa turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta toisen korkeakoulututkinnon suorittamisen ja opiskelualan vaihtamisen tulee jatkossakin olla mahdollista (PeVL 23/2012 vp). Täsmällisistä rajoista ensikertalaisille varattavien paikkojen vähimmäis- tai enimmäismäärälle ei ole säädetty laissa etenkään sen vuoksi, että ensikertalaisten osuus hakijoiden kokonaismäärästä vaihtelee vuosittain, alakohtaisesti ja alojen sisällä valintayksiköittäin. Kiintiöiden koon määrittelyssä olennaista on yliopiston opiskelijavalintojen kokonaisuus ja erityisesti se, minkälaiset mahdollisuudet alanvaihtoon on muutoin kuin yhteishaun kautta (erityisesti siirtohaut). Yliopistosektorin osalta toteuma (vuonna 2023 opiskelupaikan vastaanottaneista Suomessa toisen asteen tutkinnon suorittaneista opiskelijoista 73,0 prosenttia ensikertalaisia) viittaa siihen, että kiintiöitä on mahdollista nostaa ainakin osassa valintakohteita niin, että samalla turvataan asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille. Ei-ensikertaisia paikan vastaanottaneita on eniten terveys- ja hyvinvointialoilla (pl. lääketieteet) (49,7 %), ICT-alalla (64,7 %), taide ja kulttuurialoilla (66,2 %) sekä yhteiskunnallisilla aloilla (70,3 %). Kaikilla näillä aloilla aiemman tutkinnon suorittaneiden osuus on suhteellisen suuri (esim. terveys- ja hyvinvointialoilla 21 %), eli uuden opiskelupaikan hakemisessa ei usein ole kyse virheellisen opiskeluvaihto- tai alovalinnan korjaamisesta heti opintojen aloittamisen jälkeen.

Koulutuksen rahoitusosuuden laskentakriteereistä säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella on tarkoitus säätää, että uusilla ensikertaisilla opiskelijoilla tarkoitettaisiin yliopistossa opiskelijoita, jotka ovat kalenterivuonna aloittaneet pelkästään alempaan tai sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa tai sellaisessa ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa, jonka yliopisto järjestää ilman siihen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa, ja jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen korkeakoulujärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa

opiskelupaikkaa. Uusiksi ensikertaisiksi opiskelijoiksi ei luettaisi tilauskoulutusopiskelijoita ja lukuvuosimaksuvelvollisia opiskelijoita.

Verrattuna useimpiin muihin OECD maihin Suomessa korkea-asteen koulutuksen osallistumisasteen kasvu on pysähtynyt nuorissa aikuisissa (25–34 vuotiaat). Koulutustaso on kansainvälisesti vertaillen ja työelämän tarpeeseen nähden alhainen.

Ensikertaisten opiskelijoiden määrä on viime vuosina noussut merkittävästi haku- ja valintauudistusten ja koulutuslisäysten takia. Yliopistoissa tai ammattikorkeakouluissa opiskelupaikan vastaanottaneista on vuositasolla edelleen kuitenkin noin 25 % (yhteensä 16 000) opiskelijoita, joilla on taustalla aiempi opinto-oikeus tai aiempi korkeakoulututkinto.

Koulutustason nostotavoitteen saavuttamisen kannalta olisi tärkeää, että mahdollisimman moni saisi mahdollisuuden korkeakoulututkinnon suorittamiseen. Tutkintokoulutuksesta syntyvä hyöty julkiseen talouteen on tutkimustiedon perusteella merkittävästi suurempi valmistuneen ensimmäisen tutkinnon kohdalla verrattuna toiseen saman tasoiseen tutkintoon.

Rahoitusmallikannusteiden tueksi tarvitaan nuorille ja heitä opettaville ja ohjaaville tahoille kohdennettua opiskelijavalintaa koskevaa viestintää, jotta nuorten tulevaisuuden näkymät vahvistuvat ja toiselta asteelta korkeakouluihin siirtyminen ei viivästy ensikertalaisuusaseman menettämisen pelon vuoksi. Myös korkeakoulujen sisäisten siirtymien joustavoittaminen ja näistä mahdollisuuksista viestiminen voi tukea nuorten opiskelupäätöksiä ja nopeuttaa korkeakoulutukseen siirtymistä.

Pykälän 2 ja 3 momenttiin ei ehdoteta muutoksia.

7 § Muihin koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteisiin pohjautuvat rahoitusosuudet

Pykälän 1 momentin mukaan strategiaperusteinen rahoitusosuus perustuisi yliopistokohtaiseen strategiatyöhön ja sen keskeisiin painopisteisiin ja vahvuuksiin, yliopiston profiloitumiseen sekä yhteistyön tukemiseen. Yliopistojen autonomiaa vahvistettaisiin luopumalla nykyisestä strategiarahoitukseen kuuluvasta valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukevasta osuudesta eli ns. valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta. Muutoksella on tarkoitus luoda yliopistojen omalle strategiatyölle vahvemmat tulevaisuussuuntautuneet kannusteet ja lisätä strategiaperusteisen rahoituksen läpinäkyvyyttä. Strategiarahoitusta kohdennettaisiin yksinomaan korkeakoulun strategiseen kehittämiseen (kyvykkyyksien luominen, korkeakoulujen yhteistyöjärjestelyt, jotka tehostavat resurssien käyttöä). Pohjana strategiarahoituksen valmistelulle olisi yliopistokohtainen strategiatyö, sen keskeiset painopisteet ja vahvuudet sekä yliopistojen profiloituminen.

Pykälän 2 momentin mukaan yliopistojen strategiaa toteuttavista toimenpiteistä ja niiden seurannasta sekä niitä tukevasta strategiaperusteisesta rahoitusosuudesta sovittaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välillä, kuten nykyisinkin. Opetus- ja kulttuuriministeriön lokakuussa 2023 antamassa sopimuskauden 2025–2028 valmisteluohjeessa ministeriön ja korkeakoulujen välisen sopimuksen sisällössä on korkeakoulujen yhteisiä tavoitteita lukuun ottamatta korostettu korkeakoululähtöisyyttä ja profiloitumisen vahvistamista.

Pykälän 3 momenttiin ei ehdoteta muutoksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättäisi sopimuskauden alussa yliopistoja kuultuaan valtakunnallisten tehtävien perusteella määräytyvästä rahoitusosuudesta. Tähän rahoitusosuuteen kuuluisivat jatkossakin sellaiset toiminnot ja infrastruktuurit, joilla on erityistä valtakunnallista koulutus-, tutkimus- tai sivistyspoliittista merkitystä, Kansalliskirjaston, harjoittelukoulujen ja yliopistokeskusten koordinoinnin rahoitus sekä Taideyliopiston erityisluonteeseen perustuva lisärahoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lokakuussa 2023 tehnyt alustavan päätöksen yliopistojen valtakunnallista tehtävistä kaudelle 2025–2028. Ministeriön valmistelun tueksi yliopistoja pyydettiin 19.5.2023 mennessä toimittamaan perustiedot kaudella 2021–2024 huomioon otetuista valtakunnallisista tehtävistä. Yliopistot tekivät myös ehdotuksen kauden 2025–2028 valtakunnallisten tehtävien rahoituksesta. Ministeriön ehdotuksessa on lähdetty siitä, että valtakunnallisiin tehtäviin olisi käytettävissä vuoden 2024 rahoitustason mukaisesti noin 172,1 miljoonaa euroa/v. Syksyllä 2024 käytävissä ministeriön ja yliopistojen välisissä sopimusneuvotteluissa on tiedossa rahoituskehys ja kauden 2025–2028 rahoituskäytännöt. Kustannustason muutoksen huomioon ottaminen vaikuttaa myös valtakunnallisten tehtävien rahoituskokonaisuuteen. Mahdollinen hienosäätö valtakunnallisiin tehtäviin tehdään sopimusneuvottelun yhteydessä. Ennen sopimusneuvotteluja ei ole erillisiä valtakunnallisten tehtävien rahoitusneuvotteluja. Opetus- ja kulttuuriministeriö on varannut itselleen mahdollisuuden tarkentaa Taideyliopiston erityispiirteiden perusteella määräytyvää rahoitusta keväällä 2024, kun laskennalliseen perusrahoituksen muut yksityiskohdat täsmentyvät. Tarkoituksena on turvata Taideyliopiston perustamisen yhteydessä päätetty lisärahoituksen taso. Rahoitusmalliin tehtävillä muutoksilla on kuitenkin oltava vaikutus myös Taideyliopiston rahoitustasoon. Mahdollinen tarkennus voi vaikuttaa alustavan päätöksen valtakunnallisten tehtävien rahoitukseen.

7 Voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Asetusta sovellettaisiin ensimmäisen kerran myönnettäessä yliopistoille yliopistolain 49 §:n mukaista perusrahoitusta vuodelle 2025.

Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta