

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Eriävä mielipide Visio 2030 -työn Mahdollistava ohjaus, resurssit ja rakenteet -työryhmän loppuraporttiin

Ehdotuksen yleispiirteet

Henkilöstöjärjestöjen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n ja Tieteentekijöiden liiton, näkemyksen mukaan korkeakouluille ehdotetut uudet rahoitusmallit eivät täytä tavoitetta tuottaa riittävää vakautta yksittäisen korkeakoulun rahoituksen kehittymiseen. Visiotyöskentelyssä ei ole riittävästi käytetty hyväksi tilaisuutta uudistaa rahoitusjärjestelmää niin, että siitä tulisi yksinkertaisempi ja vakaampi. Ehdotetuissa malleissa on jopa päinvastaisia elementtejä.

Luonnoksessa ehdotetut rahoitusmallit perustuvat kansainvälisesti poikkeuksellisen korkeaan tulosrahoituksen osuuteen, ja sen tulospainotteisuus on lisääntymässä entisestään. Lähes kaikissa maissa korkeakoulut saavat julkisen perusrahoituksensa suurina kokonaisuuksina. Tässä suhteessa tarkasteltuna ehdotettu malli ei ole mielestämme nykyistä mallia parempi. Nyt esitetyt muutokset ovat ristiriidassa tuoreen korkeakoulu-uudistuksesta tehdyn arvioinnin kanssa, jonka tulosten mukaan korkeakoulujen autonomian vahvistaminen edellyttäisi niiden rahoituksellisen autonomian vahvistamista.

Tämän lisäksi huomionarvoista on se, että korkeakoulujen rahoitusjakoperusteet ovat vaihdelleet viimeisen kymmenen vuoden aikana useasti. Tämä on vähentänyt korkeakoulujen toiminnan ja kehittämisen vakautta ja ennakoivuutta.

Viime aikoina on tullut saataville uutta kotimaista ja kansainvälistä tutkimustietoa esimerkiksi rahoitusmallien kilpailullisten elementtien vaikutuksesta tieteen tuloksiin sekä maakohtaista vertailevaa tietoa rahoitusjärjestelmistä. Niidenkin valossa näyttää siltä, että valittu reitti ei olisi kaikin osin tai edes peruseriaatteiltaan paras saatavilla oleva.

Vahvasti tulos- ja kilpailuorientoituneen mallin perusongelmat juontuvat sen tavasta asettaa yliopistot ja ammattikorkeakoulut tutkimus- ja koulutus suoritteiden tuottajan asemaan opetus- ja kulttuuriministeriön ollessa tilaaja. Korkeakoulujen on tuotettava ministeriön määrittelemiä suoritteita ylläpitääkseen määräävältä rahoittajalta saamaansa tulovirtaa. Lisäksi ne joutuvat kilpailemaan toisiaan vastaan ylläpitääkseen suhteelliset osuutensa eri indikaattoreiden muodostamista rahoituskoreista.

Henkilöstön kokemuksen näkökulmasta on epäuskottavaa väittää, että rahoitusmalli olisi vain rahanjakomalli, ja että korkeakoulut voivat käyttää rahat vapaasti oman harkintansa mukaan. Jos korkeakoulujen, niiden yksiköiden tai yksittäisten työntekijöiden työ ei tuota mallin edellyttämiä suoritteita, vähenee rahoitus varmasti. Indikaattoreiden muutokset näkyvät aina henkilöstön työn muutoksina, sillä se tuottaa rahoitusmallin mukaiset uudet tai uudelleen

määriteltävät suoritteet. Esimerkiksi jatkuvaan oppimiseen suunnitellut indikaattoriosuudet tarkoittavat, että henkilöstö suunnittelee ja tuottaa veronmaksajille lähes 80 Me maksavan koulutustuotteen, jonka todellisesta kysynnästä ja muiden toimijoiden, kuten yritysten, todellisesta rahoitushalukkuudesta ei ole läheskään riittävästi tietoa. Koska korkeakouluilla ei ole ylimääräistä henkilöstöreserviä, jota voitaisiin joustavasti suunnata uusiin tehtäviin, joudutaan voimavarat uusien tai uudelleen määriteltyjen suoritteiden valmistamiseen usein ottamaan koko henkilöstöltä ”juustohöylämällä”, joitain opetusaloja ehkä erityisesti kuormittaen. Tämä ei ole optimaalista työn järjestämisen tai laadun kannalta.

Vahvasti tulos- ja kilpailuorientoituneessa järjestelmässä ministeriön rooli kysynnän määrittelijänä ylikorostuu. Toiminnallisia linjoja määriteltäessä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen katse kohdistuu liiaksi hallinnollisesti asetettuihin tulostavoitteisiin, kun sen pitäisi kohdistua tutkimuksen kansainvälisen ja kansallisen kentän asettamiin haasteisiin ja niiden lisäksi yritysten, kansalaisyhteiskunnan, julkishallinnon ja muiden keskeisten sidosryhmien tarpeisiin.

Tulosrahoitusmallia on puolustettu sillä, että tutkintoindikaattoreihin perustuva rahoitus on ollut historiallisesti melko vakaata. Se, että rahanjaon lopputulosten vuosivaihtelu on viime vuosina voimassa olleen mallin puitteissa ollut pientä, ei poista mallin perusongelmia, kuten henkilöstön kohtaamaa toiminnan tempoilevuutta, eikä se takaa rahoituksen tulevaa vakautta. Alla osoitamme, että myös tutkintoindikaattoreihin perustuva vakaus vähenee ehdotetussa mallissa.

Koska monet yllä esitetyt arviot kohdistuvat nykyiseen malliin siinä missä uuteenkin, on seuraavaksi arvioitava, onko ehdotettu malli nykyistä vakaampi ja yksinkertaisempi. Tältä osin esitämme seuraavat huomiot:

Vakauden ongelmat

Yliopistojen nykyisessä vuodesta 2017 alkaen toiminnassa olleessa mallissa tutkintokoulutus (19 %), 55 op suorittaneiden määrä (10 %) ja alakohtaisuus (9 %) sekä ulkomaalaisten tuottamat ylempät korkeakoulututkinnot (1 %) muodostavat 39 prosentin kokonaisuuden. Uudessa mallissa tämän kokonaisuuden painoarvo pienenee 30 prosenttiin, kun alakohtaisuus ja tutkinnon suorittaminen määrääjässä tuodaan tietyillä kertoimilla korkeakoulututkintomittariston yhteyteen (ylemmät ja alemmat tutkinnot). Taideyliopiston osalta sille jätetään alakohtaisuuden osalta 2 % osuus.

Vastaava tapahtuu ammattikorkeakoulujen rahoituksen osalta. Vuodesta 2017 voimassa olleessa mallissa suoritettavat ammattikorkeakoulututkinnot (40 %) ja 55 op suorittaneiden määrä (23 %) sekä alakohtaisuus (1 %) muodostavat 64 prosenttia kokonaisuudesta. Uudessa mallissa tämä kokonaisuus pienenee 56 prosenttiin. Myös ammattikorkeakoulujen mallissa suoritettuihin ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin tuodaan alakohtaisuus ja tutkinnon tavoiteajassa suoriutumisen kertoimilla mittariston sisään.

Se, miten kertoimet malleissa alkavat vaikuttaa, kun esimerkiksi tutkintotavoitteita eri alakorien osalta nostetaan tällaisessa kokonaisuudessa, jää nähtäväksi. Todennäköisesti tämä tuottaa heilahteluja huolimatta siitä, että edelleen tutkinnot lasketaan kolmen vuoden keskiarvoina. Korkeakoulujen koulutusalarakenne on myös erilainen. Tämän muutoksen vaikutuksia ei ole näkemyksemme mukaan riittävästi arvioitu. Joka tapauksessa ns.

vakauttavan rahoituksen kokonaisuus pienenee siis molempien mallien osalta, yliopistojen osalta puhutaan 7 prosenttiyksikön ja ammattikorkeakoulujen osalta 8 prosenttiyksikön laskusta. Tavoitteena on ollut lisätä korkeakoulujen rahoituksen vakautta eikä heikentää sitä, ja nyt kehitys on päinvastaista.

Malleissa myös lisätään palkitsemista jatkuvan oppimisen, työllistymisen laadun, strategisen rahoituksen sekä kilpaillun tutkimusrahoituksen osalta.

Jatkuva oppiminen

Jatkuvan oppimisen mukaisissa elinkeinoelämän tarpeista lähtevissä koulutuksissa indikaattorin kautta tapahtuvaa välillinen ohjaus on epävarmaa ja kallista. Parempi ratkaisu olisi ministeriön, yritysten ja korkeakoulujen välinen suora yhteistyö, jossa alusta lähtien ovat esillä sekä todelliset sisällölliset koulutustarpeet että yritysten taloudelliset investointimahdollisuudet ja -valmiudet. Jos valtio haluaa investoida toimintaan, voisi se tehdä sen korkeakoulukehyksestä erillisenä kärkirahoitusohjelmana, jonka kokoa voidaan tarpeen mukaan joustavasti säätää esimerkiksi valtion vuotuisissa talousarvioissa. Esimerkiksi Lounais-Suomen kasvualojen osaja- ja osaamistarpeisiin hallitus vastasi lisäämällä rahoitusta tekniikan koulutusta ja tutkimusta koskeviin toimenpiteisiin. Kärkihankemalli olisi perusteltu myös uusien koulutustuotteiden kehittämisen ja toiminnan kokeiluluontoisuuden ja ulkoisen rahoituksen epävarmuuden takia.

Jatkuva oppiminen tehtävänä edellyttää korkeakoulujen rahoituspohjan laajentumista. Työelämän (ja yksilön) käyttäytyminen koulutuksen hankkimisessa ei tuo korkeakouluille haluttua ennakoivuutta rahoitukseen. Yhteiskunnan ja työmarkkinoiden taloudellinen tilanne ohjaa pitkälti koulutusinnostusta ja -hankintoja. Korkeakoulujen jättäminen tämän varaan niin jatkuvan oppimisen kehittämisessä kuin tarjonnan lisäämisessä on niille riski.

Kansainvälisyys

Kansainvälisyyden indikaattorin purkaminen lisää strategisesti jaettavan rahan määrää ja voi vaarantaa kansainvälisen perustoiminnan jatkuvuutta. Voi kysyä, ovatko korkeakoulujen tavat kansainvälistyä todella niin erilaisia, ettei niitä voi mitata esimerkiksi opiskelijoiden ja henkilöstön kansainvälistymisen kautta, johon on käytössä vakiintuneita mittareita.

TKI-toiminnan rahoitus

Yliopistoissa kilpaillun tutkimusrahoituksen indikaattorin vahvistaminen 12 prosenttiin (vuosittain lähes 200 Me) luo yliopistoille hyvin vahvan kannusteen ryhtyä entistä intensiivisempään rahoituskilpailuun sen sijasta, että ne voisivat kohdistaa voimavarojaan esimerkiksi tieteellisiin julkaisuihin ja muihin tutkimuksen lopputuotteisiin. Ei ole mielekästä, että valtiovallan toimin kiihdytetään kilpailua valtion talousarvioon sisältyvästä kotimaisesta rahoituksesta ja lisätään tähän käytettyä tutkijoiden ja hallinnon työaikaa. Ulkomaisen rahoituksen lisääminen on hyvä tavoite, mutta mahdollisuudet sen lisäämiseen eivät ole rajattomat. Tutkimusindikaattorit on mielekästä kohdistaa välineiden sijasta tieteellisiin tuloksiin, kuten julkaisuihin. Indikaattorin riskejä voitaisiin purkaa määrittelemällä sen

suuruudeksi esimerkiksi 4 tai 6 prosenttia ja kotimaisen ja kansainvälisen rahoituksen osuuksiksi vastaavasti 2 tai 3 prosenttia.

Valtion tutkimus- ja kehittämisrahoitus on ollut ammattikorkeakoulujen kannalta vaikeasti tarkasteltavissa, sillä esimerkiksi Tilastokeskuksen luokittelussa sen tki-rahoitus on ollut ennen vuotta 2018 luokassa Muu rahoitus. Tilastointia on kehitettävä niin, että se tunnistaa paremmin amkien tuottaman tki-toiminnan omaleimaisuuden, kuten tki-työn tuloksien levittämisen ammattiyhteisölle tai alueellisille toimijoille järjestettävien tilaisuuksien avulla. Ammattikorkeakoulun tki-toiminnan rahoitusosuuden nostamisella on toki kannustava vaikutus rahoitus pohjan laajentamiseen, mutta se ei ratkaise sitä tosiasiaa, että amkilta puuttuu edelleen tki-toiminnan rahoitusinstrumentit.

Yrittäjyys osana työllistymisen mittausta

On vakavasti kysyttävä, ovatko yrittäjäksi työllistymisen kaksinkertaiset pisteet yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työllistymisindikaattorissa perustellut. Yrittäjistä ylivoimaisesti suurin osa on yksin- ja pienyrittäjiä. Korkeakoulujen tehtävä on kouluttaa ihmisiä asiantuntijatyöhön, jonka hyödyllisimmät työroolit usein toteutuvat suuremmissa työyhteisöissä. On myös eettisesti kyseenalaista asettaa korkeakouluille kannusteita, joiden toteuttamiseen liittyvät yritystoiminnan taloudelliset riskit tulevat opiskelijoiden kannettavaksi. Tällainen toiminta olisi sekä suoraa puuttumista korkeakoulujen opetussisältöihin että opiskelijan kannustamista riskinottoon korkeakoulun rahoituksen edistämiseksi.

Strategiset rahoituserät

Ehdotetun mallin periaate rahoituksen jakamisesta kahteen koriin, yliopiston strategiasta lähtevään (vähintään 2/3 paino) ja valtioneuvoston strategiasta lähtevään (enintään 1/3 paino) on kannatettava. Sen sijaan strategisten rahoituserien prosenttiosuuden kasvu (yo: 12 % → 15 % ja amk: 5 % → 8 %) vähentää rahoituksen vakautta ja läpinäkyvyyttä yksittäisen korkeakoulun kannalta. Valmistelussa on korostettu avoimuutta korkeakoulujen välillä strategisia valintoja tehtäessä, mutta keinoja lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä korkeakoulujen ja OKM:n välisissä tulosneuvotteluissa ei ole ehdotuksessa avattu. Työryhmätyössä on jäänyt edelleen epäselväksi, kuinka korkeakoulut pystyvät jatkossa arvioimaan mahdollisuuksiaan saada strategista rahoitusta. Siksi arvioimme, että strateginen rahoitus on edelleen hyvin pitkälle harkinnanvaraista rahoitusta, ja sen ennakoitavuus korkeakouluille on jatkossakin heikkoa.

Huomiot prosessista ja aikataulusta

Aikaa työryhmätyöhön olisi voinut käyttää enemmän, sillä mallit tulevat voimaan vuonna 2021. Yhteiskunnassa on tarvetta vahvistaa tutkimukseen perustuvaa päätöksentekoa. Tämä koskee myös opetus- ja kulttuuriministeriön työtä. Korkeakoulujen rahoituksen jakamisperusteiden osalta on tutkittua tietoa, jotka eivät tue näin vahvasti tuloksellisuuteen pohjautuvaa mallia.

Samanlainen tulosrahoitus kaikille yliopistoille tai ammattikorkeakouluille ohjaa korkeakouluja tavoittelemaan samoja asioita. Tämä kaventaa autonomiaa ja korkeakoulujen

omien valintojen tekemistä. Korkeakoululakien oli tarkoitus lisätä korkeakoulujen autonomiaa, joka edellyttää myös rahoittajalta luottamusta. Tehdyt arvioinnit osoittavat nyt päinvastaista – korkeakoulujen autonomian kaventumista. Näkemyksemme mukaan korkeakouluilla tulee olla enemmän harkintavaltaa rahankäytössään, siksi sitomattoman perusrahoituksen osuutta tulee kasvattaa. Rahoitusmallissa on tärkeää vakaus ja ennustettavuus, mutta sen on myös tuettava laadullista kehittymistä.

Työryhmässä olisi ollut tarkoituksenmukaista käydä laajempaa keskustelua ja pitkän aikavälin tavoitteita vision suunnasta myös rahoitusohjausta mietittäessä. Aikataulu asetettiin liian kunnianhimoiseksi, ja työ suunnattiin koskemaan ainoastaan rahoitusmallien uudistamista.

Lokakuun 17. päivänä 2018

Petri Koikkalainen
Tieteentekijöiden liitto

Hanna Tanskanen
Opetusalan Ammattijärjestö OAJ