

## 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 ennakoitavat 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 ([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 muutamat KK-OHRA-työryhmässä esillä olleet kannusteet nähtiin. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti vuonna 2023 neljä kaikille avointa Teams –iltapäiväkahvitilaisuutta, 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 perustuu asian kiireellisyteen sekä siihen, että esitys vastaa osallistavasti valmisteltuja työryhmän ehdotuksia. Ehdotukset julkistettiin 15.12.2023, joten lausunnonantajilla on ollut mahdollisuus perehtyä ehdotuksiin noin kahden kuukauden ajan. Lausuntoa pyydettiin --- (täydennetään lausuntokierroksen jälkeen).

### 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 rahoitus-

osuus 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 osaajien saatavuus ja riittävät koulutusmäärät sekä Suomen houkuttelevuus ulkomaisten osaajien 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 strategiaraioituksesta. 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 tiedepoliittikan tavoitteiden perusteella määräytyvän rahoituksen osuutta pienennettäisiin 19 prosenttiin perusrahoituksesta (nykyisin 24 prosenttia). Muutoksen perusteena on yliopistojen autonomian vahvistaminen luopumalla nykyisestä strategiaraioitukseen kuuluvasta valtakunnallisesta ohjelmarahoituksesta. Yliopiston strategiaa ja uudistumista tukevaa rahoitusosuutta ei haluta kasvattaa nykyisestä. Strategiaraioitukseen 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.

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 strategiayölle 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 kana-

voituva 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.

## 5 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

## 6 Säännöskohtaiset perustelut

### *5 § Rahoitusperusteiden keskinäinen jakautuminen*

Pykälän *1 momentin* mukaan yliopistolain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettusta 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 suoritettujen 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 kasvautumista. Korkeakoulut saavat samalla mahdollisimman nopeavaikuttaisesti tukea uusista opiskelijoista aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

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 tiedepoliittikan 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 sovitaisiin 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 rahoituskäytänteet. 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