

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntö 26.11.2018

Ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli

Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta valtioneuvoston asetuksesta ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteeriksi, ja lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Rahoitusperusteiden keskinäinen painoarvo

Asetusluonnokseen 12 §:ssä esitetään, että ammattikorkeakoululain 43 §:n 3 momentissa tarkoitettu perusrahoituksesta 92 prosenttia määräytyisi toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella ja 8 prosenttia muiden koulutuspolitiikan sekä tutkimus- ja kehittämisselityksen tavoitteiden perusteella (strategiaperusteinen rahoitus). Koulutuksen perusteella määräytyväksi rahoitusosuudeksi esitetään 76 % ja tutkimus-, kehittämisselityksen ja innovaatiotoiminnan perusteella määräytyväksi rahoitusosuudeksi 16 %.

SAMOKin näkemyksen mukaan koulutukseen kohdistettu osuus rahoituksesta tulisi pysyä aiemmalla tasolla ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa. Koulutus on ammattikorkeakoulujen tärkein tehtävä ja sen tulee näkyä myös rahoituksen painotuksessa. SAMOKin näkemyksen mukaan tutkintokoulutuksen osuutta rahoituksesta ei saa merkittävästi laskea.

Strategiarahan jakoperusteet ovat edelleen epäselvät vaikka niihin ollaankin tuomassa selkeyttä ja uusia perusteita. Nämä uudet ominaisuudet ja niiden toimivuus tulevat todella koetelluksi kuitenkin vasta rahoitusmallin käyttöönoton jälkeen joten tässä vaiheessa niiden toimivuutta on hankala arvioida. Siksi strategiarahan osuutta ei tulisi nostaa.

SAMOK esittää että koulutuksen osuus rahoitusmallissa säilyy 79%:ssa.
SAMOK esittää että strategiarahan osuus olisi 6%.

Uraseuranta

Koulutuksen rahoitusosuuteen (13 §) esitetään lisättäväksi uraseurantaan perustuva rahoitusosuus.

SAMOKin näkemyksen uraseurantakyselyn tulokset ovat tarkoituksenmukainen tapa mitata laadullista työllistymistä. SAMOK kiittää esitystä jossa luotetaan valmistuneiden antamaan palautteeseen. On myös toivottavaa että uraseurannan hyödyntäminen kannustaa myös laajemmin korkeakouluja kiinnittämään huomiota palautteenantokulttuuriin ja osalta kasvattaa opiskelijoita aktiivisiksi, palautetta antaviksi kansalaisiksi. Uraseurantakysely myös ohjaa valmistuneita pohtimaan omaa osaamistaan ja mahdollisesti myös havannoimaan sen puutteita ja siten täydennyskoulutustarpeita.

Strategiaperustein rahoituksen määräytymisperusteet

Strategiaperustein rahoituksen (14 §) määräytymisperusteita esitetään tarkennettavaksi siten, että se jakaantuisi ammattikorkeakoulun strategiaa ja uudistumista tukevaan osuuteen sekä valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukevaan osuuteen.

Pääosa rahoituksesta kohdistuisi ammattikorkeakoulun omaa strategiaa ja uudistumista tukeviin toimenpiteisiin. Ammattikorkeakoulun strategiaa ja uudistumista tukevassa osiossa huomioitaisiin myös toimintaa läpileikkaava kansainvälisyys korkeakoulukohtaisista lähtökohdista (mittarit ja seuranta).

Toimenpiteistä ja niiden seurannasta sekä niitä tukevasta strategiaperusteisesta rahoitusosuudesta sovittaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulun välillä. Valtioneuvoston korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita tukeva osuus perustuisi mainittuja tavoitteita edistäviin OKM:n ohjelmiin.

Strategiarahan jakoperusteet ovat mielestämme edelleen epäselviä. Osuutta ei tule nostaa vaan rahoituksen tulee perustua selkeisiin, läpinäkyviin kriteereihin. Valtion tavoitteiden ja korkeakoulun tavoitteiden perusteella jaettavat strategiarahat on hyvä askel ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseen. Pidämme tärkeänä että mittaristosta poistettu kansainvälinen toiminta näkyy strategiarahassa ja muussa ohjauksessa.

SAMOKin näkemyksen mukaan strategiarahahakemukset ja päätökset tulisi olla kaikille avoimia ja niiden perusteista tulee käydä avointa keskustelua. SAMOK esittää että ministeriön tekemät strategiarahan myöntöpäätökset sekä korkeakoulujen tekemät strategiarahahakemukset ovat välittömästi päätöksen jälkeen julkisia. Ministeriö julkaisisi tehdyt päätökset ja hakemukset kunkin päätöskierroksen jälkeen. Strategiarahan määräytymisestä tulisi kirjata selkeät pelisäännöt ja kriteerit jolloin korkeakoulut voivat tehdä valistuneita valintoja strategiarahaa hakiessaan.

Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnoksesta

Muuta lausuttavaa valtioneuvoston asetusluonnokseen (esim. alakohtaisen rahoitusosuuden poistaminen ja huomioiminen jatkossa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen mukaisilla tutkintokohtaisilla kertoimilla)?

SAMOKin näkemyksen mukaan tutkintokohtaisten kertoimien huomioiminen jatkossa koulutuksen rahoituskokonaisuudessa aiemman alakohtaisen rahoitusosuuden sijaan on tarkoituksenmukaista.

Rahoitustekijät ja painoarvot

Asetuksen 1 §:ssä ja liitteessä esitetään koulutuksen rahoitustekijöiksi ja niiden painoarvoiksi seuraavia:

1. Suoritetut ammattikorkeakoulututkinnot 56 %
2. Avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, erillisinä opintoina, maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa ja erikoistumiskoulutuksessa suoritettujen opintopisteiden yhteenlaskettu määrä 8 %
3. Ammatillisen opettajankoulutuksen opintokokonaisuuden suorittaneiden lukumäärä 2 %
4. Korkeakoulujen välisten yhteistyösopimusten perusteella suoritettujen opintopisteiden määrä 1 %
5. Valtakunnallisen opiskelijapalautekyselyn vastausten tuottamien pisteiden yhteenlaskettu määrä 3 %
6. Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden työllisten määrä 3 %
7. Valtakunnallisen uraseurantakyselyn vastausten tuottamien pisteiden yhteenlaskettu määrä 3 %

Esityksen mukaan mittari 55 opintopisteen suorittaneiden määrästä oltaisiin poistamassa. Pidämme esitystä ongelmallisena sillä jäljelle jääneet mittarit realisoituvat korkeakoululle ainoastaan jos opiskelija valmistuu. Pidämme keskeyttämisen vähentämistä tärkeänä tavoitteena mutta emme sen poistamista realistisena. Syyt keskeyttämiseen eivät ole useinkaan korkeakoulusta johtuvia, joten on tärkeää että vaikka opiskelija ei valmistu, saa korkeakoulu kompensatiota koulutuksesta. Keskeyttäminen esimerkiksi työelämään siirryttäessä on edelleen suurta ammattikorkeakouluissa.

Kansainvälisten mittareiden poistaminen on hyvin perusteltua ja kansainvälisyyden siirtäminen strategiarahaan mahdollistaa entistä monipuolisemman kansainvälisen toiminnan toteuttamisen korkeakouluissa. Samalla tulee kuitenkin varmistaa että missään korkeakoulussa mittareiden poistamista ei nähdä kansainvälisyyden poistamisena vaan uusi, strategisempi lähestymistapa on kaikille selkeää.

Tutkintojen kertoimet

Asetuksen 1 §:n 1-4 momentissa ehdotetaan, että:

- a) tutkintojen laskennassa huomioitaisiin alakohtaiset erot mm. infrastruktuuri- ja henkilöstöintensiivisyydessä kolmessa kategoriassa tutkintojen mukaan jaoteltuna (asetuksen liite),
- b) toinen saman tasoinen tutkinto huomioitaisiin pienemmällä kertoimella ja
- c) tutkinnon tavoiteajassa suorittaminen huomioitaisiin kolmessa kategoriassa.

Koulutusalaryhmittäin sovittu ammattikorkeakoulujen tutkintotavoite toimisi rahoitusrajana, jonka ylittävistä tutkinnoista ei myönnetä rahoitusta.

Pidämme tärkeänä että tutkintojen erilaiset kustannukset huomioidaan tutkintojen alakohtaisina kertoimina. Pidämme kuitenkin tehtyä esitystä epäloogisena. Haluamme kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että esimerkiksi sote-alan tutkinnot yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa huomioidaan eri tavalla kertoimissa vaikka alojen koulutus vastaa tarpeiltaan melko hyvin toisiaan. Liian pieni alakohtainen kerroin voi vaikuttaa merkittävästi koulutusalan mahdollisuuksiin toteuttaa laadukasta koulutusta. Ammattikorkeakoulujen sote-aloilla on jo nyt havaittu paljon haasteita korkeakoulutuksen resurssien vähennyttyä ja uusi rahoitusmalli ei saisi enää pahentaa tilannetta. Toisena haluaisimme että huomiota kiinnitetään kulttuurialan sijoituksiin ryhmittelyssä.

Näkemyksemme mukaan on hyvä että opintojen eteneminen ja ajoissa valmistuminen huomioidaan myös tutkintomittarissa. Painottamalla määräajassa suoritettuja tutkintoja kiinnitämme paremmin huomiota myös opintojen loppuvaiheen etenemiseen.

Olemme kuitenkin huolestuneita tutkintojen määräaikakertoimien vaikutuksesta koulutuksen sisältöihin, esimerkiksi kansainvälisten vaihtojen määrään. Vaihtojen määrässä on jo havaittu selkeää vähentymistä viime vuonna, ensimmäistä kertaa seurantajaksolla. Opintojen tiivistäminen edelleen voi ohjata opiskelijoita jättämään vaihtojakson toteuttamatta tai muuten tehdä yksilölliset opintovalinnat hankaliksi.

Pidämme tavoiteltavana että jatkossa mahdollisimman moni tutkinnon suorittanut hakeutuu täydentämään osaamistaan erilaisiin jatkuvan oppimisen toteutuksiin. Emme kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena että toisen tutkinnon suorittaminen on tutkintomittarissa puolikkaalla kertoimella. Niissä tapauksissa joissa toisen tutkinnon suorittaminen on alanvaihdon kannalta oleellista, ei aina ole mahdollista hyväksilukea aiemmin hankittua osaamista puolen tutkinnon verran. Monilla aloilla joissa tutkinnon suorittaminen on ainoa mahdollisuus työllistyä alalle, tutkinnon sisältö on tarkkaan määritelty eikä hyväksilukeminen ole mahdollista. Pidämme mahdollisena että näin radikaali puolitus kertoimessa aiheuttaa sen, että ammattikorkeakoulut jatkossa välttelevät toisen tutkinnon suorittajien sisäänottoa. Tämä voi johtaa siihen että korkeakoulut nostavat ensikertalaiskiintiön niin korkealle että se on lähellä tasoa joka heikentää ihmisten perustuslaillista oikeutta saada koulutusta.

SAMOK esittää että toisen tutkinnon kerroin olisi 0.8

Jatkuva oppiminen

Asetuksen 1 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohdassa esitetään, että ns. jatkuvan oppimisen kokonaisuus muodostuisi

- a) ammattikorkeakoulun avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, erillisinä opintoina ja erikoistumiskoulutuksessa sekä maahanmuuttajien valmentavassa koulutuksessa kalenterivuonna suoritettujen opintopisteiden yhteenlasketusta määrästä ja
- b) korkeakoulujen välisten yhteistyösopimusten perusteella ammattikorkeakoulussa kalenterivuonna suoritettujen opintopisteiden yhteenlasketusta määrästä.

Tekijät vastaisivat voimassa olevan rahoitusmallin tekijöitä, joista yhteistyöopinnot ehdotetaan erotettavaksi omaksi laskentakriteerikseen.

On ymmärrettävää että jatkuvan oppimisen osuutta ollaan tuomassa rahoitusmalliin vahvemmin mukaan. SAMOKin näkemyksen mukaan tutkintokoulutuksen osuutta rahoituksesta ei saa merkittävästi laskea. SAMOKin kanta on, että uusia koulutustehtäviä ei rahoiteta tutkintokoulutuksen resursseista, vaan jatkuvalla oppimiselle tulee osoittaa uutta rahoitusta.

Mielestämme jatkuvan oppimisen mittari itsessään on tarkoituksenmukainen. Pidämme tärkeänä että hyvin alkaneeseen ammattikorkeakoulujen yhteistyöhön esimerkiksi OnlineCampuksen osalta kannustetaan myös rahallisesti jatkossakin. Tästä syystä mielestämme yhteistyösopimuksilla suoritettut opintopisteet tulee säilyttää mittarissa.

Opiskelijapalaute ja opettajakoulutus

Asetuksen 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa esitetään ammatillisen opettajakoulutuksen sekä 5 kohdassa esitetään opiskelijapalautteeseen liittyvän rahoitustekijöiden pysymistä mallissa nykyisellään.

SAMOKin näkemyksen mukaan opiskelijapalaute on tärkeä mittari jolla voidaan varmistaa että korkeakoulu huomioi opiskelijapalautteen laajemminkin toiminnassaan. Opiskelijapalautteen kerääminen tuo laadullista painotusta rahoituksen kokonaisuuteen ja on tärkeää että se säilytetään rahoitusmallissa.

Työllistyminen

Asetuksen 1 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdassa ehdotetaan työllistymisen ja työllistymisen laadun rahoitustekijöiden muodostumista

- a) voimassa olevaa rahoitusmallia vastaavasti työllistymisestä vuosi valmistumisen jälkeen (yrittäjät painotettuna kahdella) sekä
- b) lisäyksenä ehdotettavasta uraseurantakyselyn vastausten pisteiden yhteenlasketusta määrästä. Uraseurantakyselyyn liittyvät kysymykset ja niiden pisteytystaulukko ovat liitteessä.

Työllistyminen on hyvä tapa mitata laatua ja varmistaa että tutkintomäärät on kohdistettu työelämän ja alueen tarpeisiin. Kiitämme esityksestä ottaa mittariin mukaan valtakunnallisen uraseurantakyselyn tulokset.

Yrittäjien kaksinkertainen painotus työllistymisen mittarissa vaikuttaa hieman liioittelulta. Vaikka yrittäjyys on yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeä asia, ei se sovellu kaikille eikä siihen tulisi turhaan ohjata ihmisiä.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta

Asetuksen 2 §:ssä ja liitteessä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusosuuden laskentakriteerien tekijöiksi ja painoarvoiksi esitetään:

1. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkopuolinen rahoitus 9 %
2. Suoritettujen ylempien ammattikorkeakoulututkintojen lukumäärä 5 %
3. Julkaisujen, julkisen taiteellisen ja taideteollisen tuotannon, audiovisuaalisten aineistojen sekä tieto- ja viestintätekniisten ohjelmien lukumäärä 2 %

TKI:n rahoitusperusteet

Asetuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa esitetään rahoitusperusteeksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkopuolista rahoitusta ja 2 kohdassa esitetään rahoitusperusteeksi ylempien ammattikorkeakoulututkintojen määrää. Laskenta vastaisi voimassa olevan mallin laskentaa.

Julkaisut

Asetuksen 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa esitetään voimassa olevan rahoitusmallin mukaisesti, että julkaisuperusteinen rahoitus muodostuu julkaisujen lukumäärästä tiedonkeruu- ja tasoluokittain kertoimella painotettuna momentin tarkennuksissa esitetyllä tavalla. Lisäksi esitetään julkaisutiedonkeruun luokkien A-E mukaisia avoimesti saatavilla olevia vertaisarvioituja julkaisuja painotettavan kertoimella 1,2.

Muuta opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseen

SAMOK haluaa kiittää siitä että on saanut olla mukana valmistelemassa rahoitusmallin kehittämistä. Uskomme että rahoitusmalli erityisesti ohjaa korkeakouluja kiinnittämään huomiota jatkuvan oppimisen tehtävään. Rahoitusmalli on edelleen lähes kokonaan tulosperustainen eikä siten vastaa SAMOKin asettamaa tavoitetta vähentää tulosperustaisuutta uudistuksessa. Nyt tehdyt uudistukset eivät lopulta ole kovin suuria ja onkin toivottavaa että seuraavassa uudistuksessa tarkastellaan tulosperustaisuutta uudelleen sekä tarkastellaan miten uusi strategiarahan kriteeristö on tukenut korkeakoulujen kehittymistä ja vastannut läpinäkyvyyden tavoitteeseen.

Helsingissä 14.12.2018

Marko Grönlund
Puheenjohtaja

Miikka Lönnqvist
Toiminnanjohtaja

Lisätietoja:

Anniina Sippola
koulutuspoliittinen asiantuntija
anniina.sippola@samok.fi
050 389 1014