

# Yliopistojen rahoituksesta

Liisa Savunen

Toiminnanjohtaja, dosentti, FT  
Suomen yliopistot UNIFI ry  
liisa.savunen@unifi.fi

*Artikkeli on läpikäynyt referee -menettelyn*

## Tiivistelmä

Vuonna 2010 voimaantulleen yliopistolain jälkeen yliopistot eivät ole enää olleet osa valtiokonsernia vaan itsenäisiä kirjanpito-velvollisia oikeushenkilöitä, joilla on omia tuloja ja pääomaa ja jotka vastaavat omasta taludestaan, ja voivat tehdä taloudellisiin velvoitteisiin johtavia sitoumuksia. Yliopistojen julkinen kokonaisrahoitus muodostuu Suomessa valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitetusta valtion perusrahoituksesta sekä kansallisesta ja kansainvälisestä kilpailusta tutkimusrahoituksesta. Lisäksi yliopistot voivat saada rahoitusta toimintaansa liiketoiminnasta ja lahjoituksista ja myös pääoman tuotoista. Artikkelissa tarkastellaan yliopistojen rahoitusta ja rahoitusjärjestelmää yliopistolain ja siitä johtuvien muutosten jälkeen

sekä pohditaan, mihin suuntaan se on kehittymässä.

Vuonna 2013 valtion yliopistoille osoittama yliopistolain mukainen valtion rahoitus oli noin 1.8 miljardia euroa. Valtiolla on päävastuu siitä, että yliopistot pystyvät perusrahoituksen puitteissa toteuttamaan ne tehtävät, jotka niille kuuluvat. Yliopistolakiin on kirjattu yleiset perusrahoituksen myöntöperusteet: toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muut koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetään yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä, rahoitusmallista.

**Avainsanat:** *yliopisto, perusrahoitus, tuloksellisuus, laatu*

## Abstract

The administrative and financial status of Finnish universities changed within the University Act which came into force 2010. Universities are no longer part of the state economy but accountable legal entities with full responsibility for their finances, and thus ability to make financial commitments as well.

The overall university funding comprises appropriations allocated to universities in the state budget covering about 64 % of university budgets. Competed research funding from national and international sources is an important source of additional financing and plays an important part in enhancing quality and impact. In addition, universities may have income of supplementary funding (donations, paid services) and return on capital. This article examines changes in universities' funding and funding

system pondering how and to which direction they are developing in future.

The Finnish government continues to be responsible for the funding of the public duties of the universities. In 2013 the performance based direct government funding was 1.8 billion euro. Under the provisions of the Universities Act, the Ministry of Education will grant formula-based core funding to the universities for the execution of their statutory public duties according to the extent, quality and impact of the activities, and education and science policy objectives. The core funding is divided among the universities based on a formula, which comprises strategic funding, as well as the financing of education and research.

**Keywords:** *University, basic funding, performance, quality*

**Y**liopistoreformi muutti yliopistojen hallinnollisen ja taloudellisen aseman. Uuden lainsäädännön voimaantulon jälkeen yliopistot eivät ole enää osa valtiokonsernia vaan itsenäisiä kirjanpitovelvollisia oikeushenkilöitä, joilla on omia tuloja ja pääomaa ja jotka vastaavat omasta taludestaan, ja voivat tehdä taloudellisiin velvoitteisiin johtavia sitoumuksia. Yliopistojen julkinen perusrahoitus on yksi opetus- ja kulttuuriministeriön strategisen ohjauksen keinoista. Tässä artikkelissa tarkastellaan yliopistojen rahoitusta ja rahoitusjärjestelmää yliopistolain ja siitä johtuvien muutosten jälkeen sekä pohditaan, mihin suuntaan se on kehittymässä.

Yliopistojen julkinen kokonaisrahoitus muodostuu Suomessa valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitusta valtion perusrahoituksesta sekä kansallisesta ja kansainvälisestä kilpailusta tutkimusrahoituksesta. Lisäksi yliopistot voivat saada rahoitusta toimintaansa liiketoiminnasta ja lahjoituksista ja myös pääoman tuotoista.

Yliopistolain (558/2009) 49 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille rahoitusta yliopistolaisissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Kustannustason muutos otetaan huomioon yliopistoindeksillä, joka muodostuu yleisestä ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindeksistä sekä tukkuhintaindeksistä (Yliopis-

tolaki 49.2 §). Tämän perusrahoituksen tavoitteena on turvata kaikille yliopistoille taloudelliset edellytykset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Yliopistouudistuksen yhteydessä sovittiin myös, että yliopistojen perustehtävien toiminnan arvonnalisäveromenot kompensoidaan vuosittaisten tarkistusten perusteella. Uudistuksessa yliopistot muuttuivat työnantajiksi, ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on otettu täysimääräisesti huomioon vuodesta 2012 lähtien.

### **Perusrahoitus on perusta**

**V**uonna 2013 valtion yliopistoille osoittama yliopistolain mukainen valtion rahoitus oli noin 1,8 miljardia euroa. Yliopistojen valtion rahoitus on yliopistouudistuksen jälkeen ollut yksi kokonaisuus valtion talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan momentilla. Korvamerkittyä rahoitusta tai harkinnanvaraista hankerahoitusta ei enää ole. Vastuu keskinäisten yhteistyörakenteiden rahoituksesta on siirtynyt kokonaan yliopistoille. Harkinnanvaraisen hankerahoituksen päättyminen on johtanut joidenkin verkstorakenteiden loppumiseen (mm. Suomen Virtuaaliyliopisto) kun taas toiset saavat edelleenkin tukea osallistuvilta yliopistoilta. Yliopistoille voidaan myöntää myös kohdennettua rahoitusta, jota käsitellään laskennallisen rahoitusmallin ulkopuolella (HE 7/2009; Miettinen ym. 2009, 250; Mäenpää 2009, 299).

Valtiolla on päävastuu siitä, että yliopistot pystyvät perusrahoituksen puitteissa toteuttamaan ne tehtävät, jotka niille kuuluvat. Kunkin yliopiston tulee puolestaan järjestää toimintansa siten,

että se pystyy suoriutumaan velvoitteistaan. Se voi edellyttää tarkoituksenmukaista yhteistyötä ja työnjakoa yliopistojen kesken.

---

*Korvamerkittyä  
rahoitusta tai  
harkinnanvaraista  
hankerahoitusta  
ei enää ole.*

---

Yliopistolakiin on kirjattu yleiset perusrahoituksen myöntöperusteet: toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muut koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet (YoL 49.3 §). Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetään yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä, rahoitusmallista. Valtion rahoitus yliopistojen menoihin määräytyy kaikille yliopistoille samojen periaatteiden mukaisesti.

Yliopistojen toiminnan kustannuksista arviolta 60 % kohdistuu tutkimukseen, 30 % koulutukseen ja loput muuhun toimintaan. Yliopisto vastaa kokonaisrahoituksensa puitteissa koulutusvastuunsa mahdollisesta laajentamisesta tai uudelleen suuntaamisesta. Yliopistojen välillä on eroja siinä, miten perustehtävät painottuvat toiminnassa. Perusrahoitus kattaa noin kaksi kolmasosaa koko yliopistolaitoksen kokonaisrahoituksesta. Yliopistokohtaisesti perusrahoituksen osuus kokonaisbudjetista kuitenkin vaihtelee noin 60 prosentista noin 80 prosenttiin.

Perusrahoitus myönnetään laskennallisin kriteerein, joten se ei perustu yliopiston toimintakohtaisiin todellisiin kustannuksiin. Yliopistolaki tai opetus- ja kulttuuriministeriö ei myöskään määritä, miten ja mihin toimintoihin perusrahoitus kunkin yliopiston sisällä jakaantuu. Yliopistot päättävät itse rahoituksensa kohdentumisesta strategiansa mukaisesti.

OECD:n tilastojen mukaan vuonna 2009 julkisen sektorin osuus korkeakoulutuksen rahoituksesta oli Suomessa OECD maiden korkeimpia, 95,8 prosenttia. Vastaavasti yksityisen rahoituksen osuus on alhaisimpia (OECD Education at a Glance 2012).

Julkisen sektorin voimakkaaseen panostukseen sekä yliopistoihin että ammattikorkeakouluihin on perusteensa. Niitä ovat ennen kaikkea työvoimapolitiittiset, tasa-arvopolitiittiset ja yhteiskuntavakauteen liittyvät syyt. Korkeakoulutus nähdään entistä useammin myös osana kansallisen kilpailukyvyn ylläpitoa. Yliopistolain perusteluissa todettiin julkisen sektorin vastuu korkeakoulutuksen rahoituksesta seuraavasti (HE 7/2009, 35): *”Niille (= yliopistoille) osoitetaan kuitenkin vuosittain valtion talousarvion kautta rahoitusta yliopistolaissa annettujen tehtävien suorittamista varten siten, että valtion rahoitusvastuu yliopistojen julkisen tehtävän hoitamisesta säilyy, valtion rahoituksen reaalityso ei heikkene ja tarkemmin määriteltäviin valtakunnallisiin ja muihin erityistehtäviin voidaan osoittaa harvinaisvaraista rahoitusta.”* Myös yliopistolain eduskuntakäsittelyssä sivistysvaliokunta painotti mietinnössään, että valtiolla on koulutuksen järjestämisvastuu: *”Yliopistot säilyvät tehtäviinsä liittyvän merkityksen kautta valtion yliopistoina siltä osin, että niiden ylläpitämisessä on kysymys*

*valtion järjestämisvastuun piiriin kuuluvas- ta koulutus- ja tiedepoliittisesta julkisesta tehtävästä, jonka avulla luodaan yleistä etua palvelevaa kollektiivista hyötyä ja sosiaalista pääomaa.”* (SiVM 5/2009, 6).

Yliopistoindeksi luotiin yliopistola- kiin suurin toivein. Kustannusten nousun korvaamisen yliopistolaikiin sisälty- vällä indeksillä toivottiin vihdoin ratkai- sevan pitkälliset keskustelut siitä, millä keinoin yliopistomäärärahojen reaalityso turvataan. Aikaisemmin yliopistojen määrärahojen kustannustason nousun kompensointi sisältyi korkeakoulutuk- sen kehittämisestä annetun lain 3 §:ään. Yliopistoindeksin toivottiin osaltaan vauhdittavan yliopistot nousukiitton ta- kaamalla niille vakaa tuloksiin pohjau- tuva suunnitteluhorisontti.

Finanssikriisi ja julkisen rahoituksen kestävyysvajeen hallinta ovat ulottaneet säästötoimenpiteet myös korkeakoulu- sektorille: sekä yliopistojen että ammat- tikorkeakoulujen julkista rahoitusta on leikattu. Yliopistolain mukainen yli- opistoindeksi jäädytettiin kokonaan vuodeksi 2013 ja vuonna 2012 indeksin mukainen kustannustason korotuksen kompensointi puolitettiin. Varovaisesti- kin arvioiden yliopistojen rahoitus vä- heni kahdessa vuodessa vähintään 70 miljoonaa euroa.

Yliopistojen reaalitysoon on syntynyt kuoppa. Historia on toistunut, sillä 1990-luvun laman aika- na jätettiin vastaavasti korkeakoulutuk- sen kehittämislain säännös soveltamatta vuosina 1993 ja 1994. (Laki korkeakou- lulaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 1273/1992 ja 1207/1993). Rahoituksen leikkausten seurauksena on myös yli- opistojen suunnitteluhorisontin lyhene-

minen, joka on ristiriidassa yliopistojen tärkeimmän tehtävän kanssa: varmistaa tulevaisuudessa tarvittava tieto ja osaaminen.

### **... mutta täydentävä rahoitus täydentää**

**P**erusrahoitus ei kata yhdenkään yliopiston kaikkia kustannuksia. Perusrahoitusta täydentävä julkinen rahoitus kohdentuu pääasiassa tutkimuksen rahoittamiseen. Kotimainen kilpailtu tutkimusrahoitus on julkista, valtion budjettiin perustuvaa rahoitusta, joka kanavoituu yliopistoille Suomen Akatemian ja Tekesin myöntämästä vapaaseen kilpailuun perustuvasta rahoituksesta. Muutamia rahoitusmuotoja lukuun ottamatta rahoituksen hakijana on yksittäinen tutkija tai tutkimusryhmä, ei siis yliopisto.

Suomen Akatemian tutkimusmäärärahojen kokonaisbudjetista yliopistoille kohdentuu noin 80 prosenttia, vuonna 2012 noin 262 miljoonaa euroa. Tekesin kokonaisbudjetista 2012 yliopistojen projekteihin kohdentui arviolta 217 miljoonaa euroa, joka on noin 20 % Tekesin rahoituspäätöksistä. Akatemian ja Tekesin myöntämä rahoitus perustuu kokonaiskustannusmalliin, jossa tutkimuksen suorituspaikan oletetaan vastaavan osasta tutkimuksen kustannuksista. Täydentävän rahoituksen hakemiseen kannustaa se, että periaatteessa ulkopuolinen rahoitus ei vähennä valtion perusrahoituksen määrää. (HE 7/2009, 73; Miettinen ym. 2009, 250.) Itse asiassa nykyinen perusrahoituksen laskentamalli palkitsee yliopistoja kilpailun kautta saadusta tutkimusrahoituksesta.

Sekä julkisoikeudelliset yliopistot että säätiöyliopistot (Aalto-yliopisto ja Tam-

pereen teknillinen yliopisto) ovat valtiontalouden ulkopuolisia itsenäisiä oikeushenkilöitä, joten niiden tulee toimia omavaraisina. Yliopistolain mukaan yliopistolla tulee sen vuoksi olla oma pääoma. Se voi olla peruspääomaa, omaa pääomaa tai arvonorostusrahoitusta (YoL 60 §). Yliopistojen pääomittamiseen käytettiin mm. kiinteistövarallisuutta siten, että yliopistojen kiinteistöt siirrettiin valtion omistuksesta kolmeen yliopistokiinteistöyhtiöön, joissa yliopistoilla on 2/3 osakkeista.

Pääomittamisen tueksi toteutettiin vuosina 2008 - 2011 varainhankintakampanja sekä julkisoikeudellisissa että säätiöyliopistoissa. Julkisoikeudelliset yliopistojen onnistuivat varainhankintakampanjan aikana keräämään yksityisiltä lahjoittajilta kaikkiaan noin 100 miljoonaa euroa, jonka perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö maksoi vastinrahoituksena noin 240 miljoonaa euroa. Säätiöyliopistot puolestaan keräsivät lahjoituksina osan edellytetystä säätiöpääomasta ja valtio maksoi vastinrahoituksena osan. Kerätyt lahjoitusvarat muodostavat taseessa osan yliopiston pysyvistä peruspääomasta, jonka tuottoja yliopisto voi käyttää toiminnan rahoittamiseen.

Yksityinen yritysrahoitus muodostuu yritysten ja yliopistojen välisistä tutkimussopimuksista. Sopimustutkimuksella tarkoitetaan 1) tutkimusta, joka on valtion maksuperustelain mukaista maksullista palvelutoimintaa ja 2) tutkimusta, jossa on mukana ainakin yksi korkeakoulujen ulkopuolinen taho joko osatutkimuksen tekijänä, rahoittajana tai muuna osallistujana ja johon liittyy tutkimuksen tuloksia tai sen toteuttamistapaa koskevia velvollisuuksia.

---

# *Yliopistolain mukaan yliopistolla tulee olla oma pääoma.*

---

Useimmissa Euroopan maissa valtio on yliopistojen pääasiallinen rahoittaja ja opiskelijamaksut saavat erilaisia merkityksiä eri korkeakoulujärjestelmissä. Esimerkiksi Englannissa lukukausimaksut ovat olennainen osa yliopistojen ansaintalogiikkaa kun taas Suomessa korkeakoulututkintoon johtava koulutus on edelleen maksutonta kaikille. Lähes kaikissa muissa Euroopan maissa on jonkin asteisia maksuja käytössä esimerkiksi EU-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Suomessakin lukukausimaksut EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille ovat olleet pitkään keskusteluissa, mutta toistaiseksi hallituksen linjauksena on ollut, ettei maksuja peritä. Kokeiluluonteisesti tietyistä maisteriohjelmista peritään EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta maksuja, mutta yliopiston kokonaisrahoituksessa näillä maksuilla on häviävän pieni osa.

Yksityiseksi rahoitukseksi voitaneen katsoa myös säätiöiden tiederahoitus. Säätiöiden mukaan se on noin 250 miljoonaa euroa vuosittain. Tämä rahoitus ei kulje yliopiston tilien kautta vaan suoraan rahoituksen saaneelle tutkijalle. Luotettavia ja kattavia tilastotietoja koko säätiökentän tutkimusrahoituksesta ei

siis ole. Osittain sen vuoksi säätiörahoitusta ei ole voitu toistaiseksi ottaa huomioon laskennallisen perusrahoituksen tutkimuksen rahoitusosuudessa. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry on käynnistänyt selvityksen siitä, voidaanko määrittellä ne säätiöt, joiden apurahat ovat avoimesti kilpailtua tutkimusrahoitusta.

## **Kaiken takana on tuloksellisuus**

**Y**liopiston toiminnan laadun tai tuloksellisuuden laadun mittaaminen on vaikeaa, sillä vaikutukset näkyvät vasta vuosien saatossa. Sanaankin, että yliopistoissa kvartaali ei ole kolme kuukautta vaan 25 vuotta.

Tuloksellisuus on kuitenkin ollut yliopistojen julkisen rahoituksen keskeinen periaate lähes 20 vuotta. Perusrahoitus määräytyy yliopiston tuloksellisuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisen ohjausprosessin keskeinen osa on säännöllisesti käytävät tulosneuvottelut. Tulossopimusneuvotteluissa osapuolet sopivat yliopiston toiminnalle asetettavista keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista, toteutumisen seurannasta ja arvioinnista (YoL 48 §; Miettinen ym. 2009, 70; Mäenpää 2009, 285 - 286).

Tulossopimuskausi on vuodesta 2013 lähtien nelivuotinen, joten yliopistot käyvät opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tulossopimusneuvottelut joka neljäs vuosi ensimmäistä sopimusvuotta edeltävänä vuonna. Niinä vuosina, jolloin tulosneuvotteluita ei käydä, opetus- ja kulttuuriministeriö antaa yliopistolle kirjallisen palautteen toiminnasta ja sen kehittämistarpeista.

Tulosopimuksen rakenne on ollut kaikille yliopistoille samanlainen. Sisällöllisesti tulosopimuksessa on otettu huomioon kunkin yliopiston erityispiirteet (YoL 48 §): ”Opetusministeriö ja yliopisto sopivat määrävuosiksi kerrallaan yliopiston toiminnalle asetettavista koulutus- ja tiedepolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Mikäli yliopistokohtaisia tavoitteita ei saada valtakunnallisesti tai alakohtaisesti yhteen sovitetuiksi, opetusministeriö voi rahoituksen turvaamiseksi yksittäisen yliopiston osalta päättää määrällisistä ja laadullisista tavoitteista siltä osin kuin ne ovat yliopistolle osoitettavan rahoituksen perusteena. Koko korkeakoululaitokselle asetetaan tulosopimuskaudelle yhteisiä tavoitteita. Tulosopimuskaudella 2012 - 2016 niitä ovat mm. rakenteellisen kehittämisen, työurien pidentämisen ja kansainvälistymisen toimenpiteet sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistäminen (OKM 2012a).

Vuoden 2013 alusta voimaan tullessa perusrahoituksen laskentamallissa asetettiin tavoitetilaksi laadukkaampi, kansainvälisempi, profiloituneempi, vaikuttavampi ja tehokkaampi yliopistolaitos. Tavoitehorisontti asetettiin vuoteen 2020.

Rahoitusmalli jakaantuu kolmeen osa-alueeseen: koulutus 41 %, tutkimus 34 % ja koulutus- ja tiedepoliittiset tavoitteet 25 %. Rahoitusmallissa 1 % on rahassa mitattuna arviolta 15 - 18 miljoonaa euroa. Mallin ohjausvaikutusta pyrittiin tehostamaan siten, että tulosindikaattorien määrää vähennettiin aikaisemmasta 22:sta 12:een. Rahoitusmalli painottaa aikaisempaa enemmän tulosperustaisia indikaattoreita. Ne perustuvat kolmen vuoden keskiarvoihin,

joiden avulla tasataan vuosittaista vaihtelua.

Rahoitusmalli perustuu absoluuttisiin lukuihin, jolloin yliopiston tuloksellisuus ja osuus koko yliopistolaitoksesta tulevat näkyviksi. Yksittäinen yliopisto voi saada hyötyä laadukkaammasta, vaikuttavammasta tai tuloksellisemmasta toiminnasta. Tai vastaavasti yliopisto voi menettää rahoitusta, elleivät toiminta ja tulokset yllä sovitulle tasolle. Yliopistolle myönnettävä perusrahoitus on siten suoraan sidoksissa siihen, miten se onnistuu perustehtävien toteuttamisessa.

Rahoitusmallin muutos on osaltaan vaikuttanut syvällisiin muutoksiin erityisesti tohtorikoulutuksen organisoimisessa ja rahoittamisessa. Suomen Akatemian tutkijakoulutuskirjelmä ehdotti 2011, ettei valtion rahoituksessa enää korvamerkittäisi tohtorikoulutettavien palkkarahoja. Työryhmä ehdotti myös, että yliopistot ottaisivat aktiivisen kokonaisvastuun tohtorikoulutuksesta ja että yliopistossa olisi yksi tai useampi tutkijakoulu, jotka muodostuisivat koulutus-alakohtaisista tohtoriohjelmista. Työryhmän ehdotukset ovat toteutuneet. Vielä 2012 opetus- ja kulttuuriministeriö varasi valtion budjettirahoituksesta korvamerkityn osarahoituksen (noin 50 miljoonaa euroa) noin 1600 tohtorikoulutettavan palkkoihin. Vuoden 2013 alusta lukien korvamerkittyä rahoitusta ei enää ole. Yliopistot ovat systematisoineet jatko-opintoja ja organisoineet tohtorikoulutuksen aivan uudestaan. Vuoden 2012 loppuun mennessä lähes jokaiseen yliopistoon on jo perustettu sisäinen tutkijakoulu, johon jokainen yliopiston tohtorikoulutettava kuuluu.

## Näkökulma laadun vahvistamiseen: julkaisufoorumi ja opiskelijapalaute

Yliopistojen rahoitusmallin indikaattorit painottuvat toistaiseksi tuotos- ja prosessimittareihin, Laadullisten mittarien kehittäminen on vähintäänkin haasteellista ja vaatii aikaa. Oman hankaluutensa niiden kehittämiseen tuovat laadun käsitteen monenlaiset ulottuvuudet. Laadusta puhutaan paljon, mutta määritellään harvoin.

---

*Miten voidaan mitata sellaista, jota ei voida edes yksiselitteisesti määritellä?*

---

Korkeakoulututkimuksessa katsotaan, että laatua ei voi edes yksiselitteisesti määritellä vaan se on pikemminkin suhteellinen käsite. Harvey & Green (1993) määrittelevät laadulle viisi erilaista kategoriaa: erityisyys, täydellisyys, tarkoituksenmukaisuus ja sopivuus, vastine rahalle, muutos. Miten voidaan siis mitata sellaista, jota ei voida edes yksiselitteisesti määritellä? Tai mitä laadun ulottuvuutta laadulliset mittarit milloinkin mittaavat? Mittaamisen vaikeudesta ja mittareiden epätäydellisyydestä huolimatta, laadun mittaamista on yrittävä tehdä ja laadullisia mittareita tar-

vitaan. Yliopistolle toiminnan laadun osoittaminen on erittäin tärkeää. Kansallinen ja kansainvälinen kilpailu rahoituksesta, parhaista opiskelijoista ja tutkijoista on kovaa. Pärjätäkseen siinä yliopiston on saavutettava erinomainen tutkimuksen ja koulutuksen laatu sekä vakuuttava laadunhallinta.

Suomessa on pitkään valmisteltu tutkimuksen että koulutuksen laadun mittaamista. Tieteellisten Seurain Valtuuskunnan alla toimii Julkaisufoorumi -hanke ja Suomen yliopistot UNIFI ry on puolestaan vastannut valtakunnallisen opiskelijapalautejärjestelmän kehittämisestä.

Julkaisufoorumi perustuu Norjassa kehitettyyn malliin ja vastaava järjestelmä toimii myös Tanskassa. Perusajatus on, että tiedeyhteisön muodostamat asiantuntijapaneelit arvioivat eri julkaisukanavat (tieteelliset lehdet, sarjat ja kirjakustantajat) ja antavat niille kolmiportaisen tasoluokituksen, jossa luokka 1 on perustaso, luokka 2 johtava taso ja luokka 3 on korkein taso. Julkaisujen painoarvo rahoitusmallissa 2012 - 2016 on 13 %, joka on huomattavasti aikaisempaa enemmän. Suomessa tavoitellaan rahoitusmallin laadunäkökulman vahvistamista jakamalla julkaisuihin perustuva rahoitus vuosina 2015 - 2016 kansainvälisten referee-julkaisujen sijasta julkaisufoorumin tasoluokitusten perusteella.

Valtakunnallisen opiskelijapalautejärjestelmän kehittäminen perustuu Suomen ylioppilaskuntien liiton aloitteen vuodelta 2008. Useiden vaiheiden kautta päätettiin opiskelijapalautekysely hankkia kansainväliseltä palveluntarjoajalta ja tarjouskierroksen jälkeen saksalainen CHE Consult GmbH valittiin.



CHE:n peruskyselyä on jonkin verran muokattu paremmin Suomen toimintaympäristöön soveltuvaksi. Kysely osoitetaan kandidaatin tutkinnon suorittaneille tai niillä aloilla joilla kandidaatin tutkintoa ei ole, kolme vuotta opiskelleille. Kysely mittaa opiskelijoiden tyytyväisyyttä yliopistoon ja kokemuksia opintojen sujumisesta. Ensimmäinen kyselykierros toteutettiin toukokuussa 2013.

Se, miten julkaisufoorumin luokitus tai opiskelijapalautte ”siirtyvät” rahoitusmalliin ja muuttuvat euroiksi, on tätä kirjoitettaessa vielä auki. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän laatimaan ehdotukset asiasta ja ehdotukset on tarkoitus antaa loppusyksynä, jotta mahdolliset säädösmuutokset voidaan tehdä vuoden 2014 aikana.

Kumpikaan rahoitusmalliin liitettävistä laatulementeistä ei ole yksiselitteinen ja kiistaton vaan yliopistoyhteisö on käynyt niistä paljon kiivastakin keskustelua ja se varmasti jatkuu. Julkaisufoorumia on kritisoitu mm. siitä, ettei se ota riittävässä määrin huomioon eri alojen julkaisukäytänteitä ja painottaa liiaksi kansainvälisillä kielillä tapahtuvaa julkaisua, jolloin julkaiseminen kotimaisilla kielillä voi näivettyä. Toisaalta julkaisut ovat tutkimustoiminnan laadullisissa kriteereissä joka tapauksessa keskeinen elementti. Jos yliopiston tutkimustoiminnan laatu ylipäätään halutaan kytkeä rahoitusmalliin, niin julkaisujen kautta se on tehtävä.

Opiskelijapalautteen kohdalla on puolestaan keskusteltu siitä, mittaako valittu kysely laatua ja millaista laatua se mittaa. Opiskelijapalautteen perustella määrityvä osuus on täysin uusi ele-

mentti suomalaisten yliopistojen rahoitusmallissa. Suomalaisissa rahoitusmallissa ei ole ollut aikaisemmin sellaista mittaria, joka kannustaisi yliopistoja panostamaan opintojen edistämiseen. Kansainvälisestikään ajatellen opiskelijapalautteen perustella jaettava rahoitus ei ole aivan tavanomaista.

## **Quo vadis – yliopistojen rahoituksen tulevaisuuden näkymiä**

**E**uroopan yliopistoliiton (European University Association, EUA) tekemien selvitysten perustella yliopistojen haasteena on kestävän rahoituspohjan ylläpitäminen (Esterman & Pruvot 2011). Ainakin seuraavia trendejä voidaan havaita:

- suora julkinen rahoitus on jatkossakin yliopistojen tärkein tulolähde. Julkisen rahoituksen osuus toki vaihtelee maittain ja yliopistojärjestelmitäin
- opiskelijoiden rahoitusosuus – luku-kausimaksut - ovat jo merkittävä rahoituslähde joissakin maissa
- yliopiston taloudellisen autonomian aste vaikuttaa mahdollisuuksiin hankkia lisärahoitusta
- kilpailu sekä perusrahoituksesta että ulkopuolisesta ja yksityisestä rahoituksesta kasvaa
- tutkimusrahoituksessa painotus enemmän strategiisiin valintoihin ja huippututkimukseen
- sekä perus- että täydentävässä rahoituksessa korostetaan entistä voimakkaammin tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta
- indikaattoreissa painotus on siirtymässä määrästä laatuun.

Yliopistouudistuksen on katsottu monipuolistaneen yliopistojen rahoitus-

pohjaa (OKM 2012b, 45). Suomessa julkisen rahoituksen osuus yliopistojen kokonaisrahoituksesta on suuri eikä sitä korvaavia rahoitusvirtoja ole näkyvillä. Niinpä suomalaisten yliopistojen näkökulmasta merkittävien kestävyystekijä on valtion rahoituksen kehittyminen kestävyysvajeen hallinnan paineissa. Yliopistoindeksiä tullaan soveltamaan artikkelin kirjoittamishetkellä olevan tiedon mukaan vuonna 2014. Kuitenkin vanhojen säästötavoitteiden perusteella rahoitusta leikataan samaan aikaan 20 miljoonalla eurolla.

Opiskelijarahoitusta tai lukukausimaksuja ei ole toistaiseksi tulossa. Epäselvää on, mitkä olisivat mahdollisen opiskelijarahoituksen vaikutukset. Vähentäisikö se vastaavasti valtion perusrahoitusta?

Täydentävä rahoitus ei ole tuomassa helpotusta, sillä kansallista julkista kilpailtua tutkimusrahoitusta on myös leikattu. Vaikka tulevasta EU:n tutkimuksen puiteohjelmasta Horizon 2020 -ohjelmasta onnistuttaisiin kotiuttamaan rahaa enemmän kuin maksamaan, summat tuskin ovat niin suuria, että ne kompensoisivat julkisen rahoituksen leikkausten aiheuttamat kuopat.

Kun jaettava kakku ei todennäköisesti kasva merkittävästi, ainoa keino on sopeuttaa menot tulotasoon. Yliopistoilla näyttää olevan edessään väistämättä toiminnan tehostamistarve. Säästötoimet ovat jo näkyneet yliopistoissa mm. rekrytointikieltoina ja toimintojen supistamisena.

Mihin suuntaan yliopistojen julkista rahoitusta tulisi kehittää? Millaiseen toimintaan julkisen rahoituksen tulisi ohjata? Epäilemättä sekä yliopistojen että

ohjausjärjestelmän toiveena on malli, joka on läpinäkyvä, ennustettava, vakaa, yksinkertainen, laatua korostava, profiloitumista tukeva, selkeä ja joka ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset. Kuinka hyvin yksi ja kaikille yliopistoille sama rahoitusmalli pystyy vastaamaan erilaisiin toiveisiin ja tarpeisiin? Ja riittääkö julkista rahoitusta jatkossa kaikille 14 yliopistolle?

---

*Opiskelija-  
rahoitusta tai  
lukukausimaksuja  
ei ole toistaiseksi  
tulossa.*

---

Entä miten jatkossa tulisi painottaa markkinaohjautuvuutta, muutosherkkyttä ja vakautta. On selvää, että yliopiston rahoituksen tulee olla riittävän ennustettava, jotta se pystyy hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä. Toisaalta rahoitusmallin tulisi kannustaa toiminnan parempaan laatuun, rakenteiden muovaamiseen toiminnan mukaiseksi ja kenties antaa jopa työkalu strategiseen johtamiseen.

Yliopistojen uusi rahoitusmalli on ollut voimassa vasta vuoden 2013 alusta, joten on vaikea arvioida, onko sen ohjausvaikutus oletetunkaltainen ja viekö se yliopistoja toivottuun suuntaan. Yliopistoilta edellytetään vaikuttavuutta, tehokkuutta ja laatua, joiden ajatellaan

olevan kytköksissä myös kansainvälistymiseen ja profiloitumiseen. Julkisen perusrahoituksen laskentamalli eivätkä sen indikaattorit ole sen vuoksi ainoita ratkaisuvia tekijöitä vaan kyse on myös johtamisesta. Yliopistot voivat parantaa toimintaansa ennen kaikkea strategisista valinnoista ja panosten suuntaamisesta.

## Hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

HE 7/2009vp Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

SiVM 5/2009 vp Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

## Lähteet

Esterman, T., & Pruvot, E. (2011). *Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams*. Brussels: European University Association.

Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9 - 34.

Miettinen, T., Muukkonen, M., Myrsky, M., & Pohjolainen, T. (2009). *Uusi yliopistolainsäädäntö*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Mäenpää, O. (2009). *Yliopistolaki*. Helsinki: WSOYpro.

OECD. (2012). *Education at a Glance 2012*. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/oecd-eag-2012-en.pdf>.

OKM. (2011a). *Laadukas, kansainvälinen, profiloitunut ja vaikuttava yliopisto – ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2013 alkaen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:26. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OKM. (2011b). *Valtion vastinrahoitus yliopistojen 30.6.2011 mennessä keräämien rahalahjoitusten perusteella*. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto\\_ohjaus\\_ja\\_rahoitus/liitteet/Liitetaulukko\\_valtion\\_vastinrahoituksesta\\_yliopistoille.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/liitteet/Liitetaulukko_valtion_vastinrahoituksesta_yliopistoille.pdf).

OKM. (2012a). *Sopimuskausi 2012-2016. Korkeakoululaitoksen yhteiset tavoitteet*, 28.3.2012. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OKM. (2012b). *Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu ja 2012:21. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Tekes. (2012). *Tekesin tunnusluvut 2012*. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://www.tekes.fi/fi/community/Vuosikatsaukset/654/Vuosikatsaukset/1579>.

