

Yliopistojen rahoitusmalleista kaivattaisiin enemmän keskustelua

Jani Raerinne

Tulosperusteiset yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmallit ovat keskeinen väline uudelle julkisjohtamiselle ja siihen liittyvälle tiedepolitiikalle. Toisin kuin monissa muissa maissa, joissa korkeakoulusektorin tulosperusteiset rahoitusmallit keskittyvät tyypillisesti joko sektorin tutkimus- tai koulutustoimintaan, opetus- ja kulttuuriministeriön laatimien yliopistojen rahoitusmallien tarkoitus on ollut tehostaa sektorin toimintaa kokonaisuutena. Ministeriön rahoitusmalleista olisi hyvä kuitenkin käydä laajempaa keskustelua päätöksenteon tueksi. Eri toimijoiden parissa vaikuttaa vallitsevan konsensus siitä, että rahoitusmalleja pitäisi tarkastella laajemmin. Tässä artikkelissa esitetään yleisiä ja yksityiskohtaisia huomioita siitä, miten yliopistojen rahoitusmalleja voitaisiin tulevaisuudessa kehittää.

Johdanto

Tiedepolitiikan uusliberalisoinnista ja uuden julkisjohtamisen vaikutuksista on paljon keskustelua suomeksi (ks. Lindberg, 2013; Korpela & Nevala, 2020; Raatikainen, 2020; Koskiahho, 2021; Nenonen, 2021; Tuunainen & Kantasalmi, 2024). Tulosperusteiset yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmallit ovat keskeinen väline uudelle julkisjohtamiselle ja siihen liittyvälle tiedepolitiikalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) laatimista tulosperusteisista rahoitusmalleista on vähemmän keskustelua kotimaisilla kielillä. Rahoitusmalleista olisi hyvä kuitenkin käydä laajempaa keskustelua päätöksenteon tueksi korkeakoulusektorin, julkisen vallan edustajien ja sidosryhmien kesken. Eri toimijoiden parissa vaikuttaa vallitsevan konsensus siitä, että rahoitusmalleja pitäisi tarkastella laajemmin (vrt. Professoriliitto & Tieteentekijöiden liitto, 2019; Nielsen ym., 2023; OKM, 2024a).

Esittelen ensin sopimuskauden 2025–2028 yliopistojen rahoitusmallin. Tämän jälkeen esitän yleisiä huomioita siitä, miten malleja voitaisiin

kehittää. Koska ammattikorkeakoulujen rahoitusmallit eroavat yliopistojen vastaavista, jätän ne keskustelun ulkopuolelle (ks. Nenonen, 2021). Lukuun ottamatta muutamaa kohtaa alla en aio analysoida OKM:lle annettuja lausuntoja rahoitusmalleista. Lausunnoissa otetaan tyypillisesti kantaa valmistelussa olevan mallin yksityiskohtiin laajempien kehitysehdotuksien sijasta.¹

Rahoitusmalli vuosille 2025–2028

Kansainvälisesti on kokeiltu erilaisia tulosperusteisia malleja korkeakoulujen rahoituksessa (de Boer ym., 2015). Tulosperusteisten rahoitusmallien tavoitteena on Suomessa ollut korkeakoulusektorin kehittämisen ja profiloitumisen edistämisen lisäksi sektorin toimintojen laadun, vaikuttavuuden ja tehokkuuden kasvattaminen läpinäkyvällä tavalla.

Sopimuskauden 2025–2028 yliopistojen rahoitusmalli (OKM, 2024a) on samanlainen kuin kauden 2021–2024 malli (OKM, 2018a) (ks. taulukko 1, s. 14). Sopimuskausien 2013–2014, 2015–2016 ja 2017–2020 rahoitusmallit eroavat selkeämmin indikaattoreiden, prosenttiosuuk- sien jakaantumisen ja muiden tekijöiden suhteen

nykymuotoisista malleista (ks. esim. OKM 2011, 2014, 2015; ks. myös Kuoppala, 2005; Seuri & Vartiainen, 2018; Professoriliitto & Tieteentekijöiden liitto, 2019; Himanen & Puuska, 2024; Muhonen ym., 2024). Tässä kirjoituksessa keskityn pääasiassa nykymuotoisiin rahoitusmalleihin ja erityisesti voimassa olevaan malliin.

Tulosperusteisilla malleilla on merkittävä potentiaalinen ohjaava vaikutus kotimaisten yliopistojen toimintaan. Eri yliopistojen kokonaisrahoituksesta noin 50–80 % määrittyy tulosperusteisten mallien perusteella (Suomen Akatemian, 2023a, taulukko 1.6a). Vaikka OKM:n malleja ei ole tarkoitettu yliopistojen oman

rahoituksen kohdentamiseen, yliopistot ovat jalkauttaneet mallit sisäisiin rahoituksen kohdentamismalleihinsa (Kohtamäki, 2014; Pekkola ym., 2021).

Tulosperusteisten mallien viimeaikaisia vaikutuksia kartoittaneen työryhmän raportin mukaan malleilla on ollut vähäinen vaikutus ainakin osaan yliopistojen toiminnoista ja päätöksenteosta, kuten julkaisujen määriin, profiloitumiseen tai henkilöstöpolitiikkaan (Nielsen ym., 2023, luku 3). Pidemmällä aikavälillä vaikuttaa kuitenkin siltä, että OKM:n rahoitusmalleilla on ollut ohjaava vaikutus yliopistojen toimintaan. Rahoitusmallien avulla on pyritty

Taulukko 1. Yliopistojen rahoitusmalli sopimuskaudelle 2025–2028. Keskeiset erot edellisen sopimuskauden malliin selitetty taulukossa.

Koulutus, 44 %		
Uudet ensikertaiset opiskelijat	3 %	Uusi indikaattori. Kansalliset tavoitteet korkeakoulutusasteen nostamiseksi
Suoritetut alemmat tutkinnot	11 %	Alakohtaiset kertoimet. Muutos: alentunut samantasoisien tutkinnon kerroin
Suoritetut ylemmät tutkinnot	19 %	Alakohtaiset kertoimet. Muutokset: alentunut samantasoisien tutkinnon kerroin ja tavoiteajoissa valmistuneiden kerroin noussut
Jatkuva oppiminen	3 %	Laskua 1 % edelliseltä kaudelta
Yhteistyöopinnot	1 %	Korkeakoulujen yhteistyösopimuksiin perustuvien opintopisteiden yhteismäärä. Ei merkittäviä muutoksia
Työllistyminen	2 %	1 vuosi valmistumisen jälkeen. Ei merkittäviä muutoksia
Työllistymisen laatu / uraseuranta	2 %	Muutos: yrittäjäksi työllistymisen korkeampi kerroin
Opiskelijapalaute	3 %	Ei merkittäviä muutoksia
Tutkimus, 37 %		
Suoritetut tohtorintutkinnot	9 %	Kasvua 1 % edelliseltä kaudelta. Myös tutkintojen rahoitusrajasta luovutaan
Julkaisut	14 %	JUFO-perusteiset painotukset. Ei merkittäviä muutoksia
Kansainvälinen tutkimusrahoitus	7 %	Kasvua 1 % edelliseltä kaudelta
Kotimainen tutkimusrahoitus	7 %	Kasvua 1 %. Sisältää yritysrahoituksen, jolla nyt korkeampi kerroin
Koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteet, 19 %		
Strategiaperusteinen rahoitus	10 %	Laskenut 5 % prosenttia. Tavoitteet määritellään yliopistojen ja OKM:n välisillä sopimuksilla. Edellisen sopimuskauden rahoitusmalli sisälsi strategiaperusteisuuden lisäksi hallitusohjelman ja valtioneuvoston tiedepoliittiset tavoitteet -indikaattorin, josta luovuttu
Valtakunnalliset tehtävät	9 %	Valtakunnalliseen koulutukseen, sivistykseen tai tutkimukseen liittyvät tehtävät. Ei merkittäviä muutoksia

esimerkiksi nostamaan koulutusastetta. Suoritettujen maisteri- ja tohtoritutkintojen määrät ovatkin lähes kaksinkertaistuneet vuosien 2000 ja 2020 välillä (vrt. Neittaanmäki, 2021, taulukko 2). Aikavälillä 2004–2019 vaikuttaa myös siltä, että julkaistutoiminta on tehostunut, vaikka ei ole selvää, johtuuko tämä pelkästään rahoitusmallien ohjaavasta vaikutuksesta (ks. Himanen & Puuska, 2022).²

Koulutusta koskevat indikaattorit

Tutkimus- ja opetustoiminta ovat yliopistojen kaksi päätehtävää. Edellisten lisäksi yliopistojen tehtäviin sisältyy yliopistolain (24.7.2009/558, 2 §) mukaan yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja vaikuttavuus, kuten kehittämis- ja innovaatiotoiminta ja kulttuurin, taiteen ja sivistyksen vaaliminen.

Toisin kuin monissa muissa maissa, joissa tulosperusteiset mallit keskittyvät tyypillisesti joko korkeakoulusektorin tutkimus- tai koulutustoimintaan, OKM:n rahoitusmallien tarkoitus on ollut tehostaa yliopistosektorin toimintaa kokonaisuutena. Edellisestä seuraa, että OKM:n mallien tulisi indikaattoreissa huomioida suhteellisen tasapainoisesti yliopistosektorin kaksi pääasiallista tehtävää – tutkimus ja koulutus. Mallien tulisi vastaavasti myös palkita yliopistoja suhteellisen tasapainoisesti niiden tuotoksien tai panostuksien suhteen, jotka liittyvät sektorin kahteen päätehtävään.

Koulutusta koskevia indikaattoreita on nyky-muotoisissa rahoitusmalleissa määrällisesti enemmän (8 indikaattoria), ja ne ovat myös sisällöltään tai mittaustavoiltaan monimuotoisempia kuin tutkimusta koskevat indikaattorit (4 indikaattoria). Epäsymmetrian poistamiseksi tulisi harkita tutkimusta koskevien indikaattoreiden monipuolisempaa huomioon ottamista (vrt. Hansen, 2010).

OKM:n nykyinen rahoitusmalli on koulutus-painotteinen toisessakin mielessä. Malli ottaa laskennallisissa indikaattoreissa huomioon prosentuaalisesti epäsuhtaisesti muita kuin koulutukseen liittyviä yliopistojen tehtäviä. Koulutusta koskevat indikaattorit kattavat 44 % tai 53 % mallista, kun taas tutkimusta koskevat indi-

kaattorit kattavat 37 % tai 28 % (ks. keskustelu tutkimusindikaattoreista).

Koulutusta on pitkään painotettu tutkimusta koskevia indikaattoreita enemmän rahoitusmallien prosenttiyksiköiden jakautumisessa (vrt. OKM, 2011, s. 34, 2014, s. 16, 2015, s. 36, 2018a, s. 18). Tulevissa rahoitusmalleissa tulisi kiinnittää huomioita siihen, onko tarkoituksenmukaista, että koulutukseen liittyvät indikaattorit hallitsevat rahoitusmalleja ja ohjaavat yliopistojen toimintaa painottamalla koulutusta tutkimuksen sijaan. Edelliseen liittyvä lisähaaste on se, että vaikka tutkimus- ja opetushenkilöstön parissa rahoitusmallien ohjaavaa vaikutusta koulutuksen osalta pidetään merkittävänä, ohjausvaikutus mielletään samaan aikaan epätarkoituksenmukaisena ja soveltumattomana (ks. Kallio ym., 2021).

Siinä missä muut koulutusindikaattorit keskittyvät tyypillisesti tuotoksien määriin, ”opiskelijapalaute” (3 %) mittaa opetuksen laatua siinä määrin kuin opiskelijat kokevat koulutuksen vastaavan heidän tarpeisiinsa. Indikaattorin laskentatapaa voisi muuttaa. Nykyinen laskentakriteeri on palautekyselyiden vastauspisteiden yhteismäärä, mikä tarkoittaa, että indikaattorin perusteella määräytyvään rahoitukseen vaikuttaa se, miten aktiivisesti opiskelijat vastaavat palautekyselyihin. Käsitykseni mukaan jokainen yksittäinen vastaamatta jäänyt opiskelijapalaute saattaa aiheuttaa tuhansien eurojen menetykset yliopistolle. Jos palautekyselyihin vastaamista ei haluta tehdä pakollista opiskelijoille, yliopistojen talouden kannalta reilumpi laskentakriteeri indikaattorille voisi olla opiskelijapalautteen annettujen vastauspisteiden keskiarvo.

Rahoitusmallin uuteen indikaattoriin, ensikertaiset opiskelijat (3 %), vaikuttaisi sisältyvän lausuntojen perusteella huolia koskien esimerkiksi ”ensikertaisuuden” määrittelyä ja uudeleen kouluttautumisen vaikeutumista (ks. myös Muhonen ym., 2014). Toisaalta osa lausuntoja antaneista tahoista koki, että indikaattori edistäisi Suomen kilpailukykyä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiosektorin (TKI) vahvistumisen kautta.

Tutkimusindikaattorit

Tutkimusta koskevat indikaattorit vaikuttavat jossain määrin painottavan nuorien tutkijoiden eli väitöskirjatutkijoiden ja tutkijoiden, joiden väitöksestä on kulunut noin 0–5 vuotta, kontribuutioita ja merkitystä yliopistojen taloudelle. Nuorien tutkijoiden tutkimuksellisia tuotoksia on palkittu pitkään OKM:n rahoitusmalleissa kahdella eri indikaattorilla eli suoritettujen tohtorintutkinnot ja julkaisut.

Indikaattorin suoritettujen tohtorintutkinnot (9 %) sijoittumisesta tutkimusta koskevien indikaattoreiden alle voidaan esittää kritiikkiä. Alkuperäinen perustelu sen sijoittumiselle tutkimusta koskevien indikaattorien pariin on luultavasti ollut se, että ”tohtorintutkinnot” on tuottanut tutkimuksellisia tuotoksia siinä mielessä, että tutkijankoulutuksen saaneet henkilöt ovat väitöksen jälkeen olleet suhteellisen itsenäistyneitä tutkijoita. Tämän perustelun pitävyyttä tulisi tarkastella uudestaan. Viimeaikainen trendi, jossa tohtoreiden tutkintovaatimuksia on höllynetty ja tullaan mahdollisesti höllyttämään tulevaisuudessa, ei lisää vastaväitelleiden tohtoreiden kykyä toimia itsenäisinä tutkijoina.³ Edellinen tarkoittaa, että nykyään on epäselvää, onko tohtorintutkinnon suorittaminen enää tutkimuksellinen tuotos esimerkiksi siinä mielessä, että väitellyt henkilö olisi itsenäistynyt tutkija.

Jos suoritettujen tohtorintutkinnot -indikaattori ei tuota tutkimuksellisia tuotoksia yllä kuvatulla tai jollakin muulla tavalla, se tulisi sijoittaa koulutusta koskevien indikaattoreiden alle, mihin se vaikuttaisi sopivan paremmin – annettuna myös se, että yliopistosektorin yksi tehtävistä on tutkijakoulutuksen antaminen.⁴ Toisaalta on ymmärrettävää, miksi indikaattoria ei ole sijoitettu koulutusta koskevien indikaattorien alle. Jos näin olisi tehty, koulutusta koskevat indikaattorit kattaisivat nykymallin prosenttiyksiköiden jakaantumisen mukaan yli puolet (53 %) yliopistojen rahoituksesta ja tutkimukselliset indikaattorit

kattaisivat vain 28 %.⁵ Tilanteen tasapainottaminen vaatisi rahoitusmallien muokkauksia tavoilla, joita ei ole välttämättä haluttu tehdä, kuten uusien tutkimusindikaattoreiden huomioon ottamista tai olemassa olevien tutkimusindikaattoreiden prosenttiosuuksien korotuksia.

Rahoitusmalli vaikuttaa painottavan nuorien tutkijoiden merkitystä ja kontribuutioita tutkimusindikaattoreissa myös toisessa mielessä. Merkittävä osa ulkopuolisesta tutkimusrahoituksesta – joko hakuilmoitusten perusteella tai epäsuorasti hakijoille myönnetyn rahoituksen määrien pienuuden takia – on suunnattu nuorien tutkijoiden palkkaamiseksi.⁶ Kun yliopisto – tai hakija – onnistuu varmistamaan ulkopuolisen rahoituksen, yliopisto saa työvoiman lisäksi rahoituksesta usein kolminkertaisen hyödyn rahoitusmallien indikaattoreilla: tohtorintut-

kintojen määrät, julkaisut ja kotimainen tai kansainvälinen tutkimusrahoitus⁷. Yllä oleva ohjaa yliopistojen henkilöstöpolitiikkaa vastaavasti suuntaan, joka ei ole välttämättä suotuisa (käsittelen tätä myöhemmin).

Voitaisiin perustellusti kysyä, miksi indikaattorit ”kotimainen tutkimusrahoitus” ja ”kansainvälinen tutkimusrahoitus”

on sijoitettu tutkimuksellisten indikaattoreiden alla sen sijaan, että ne olisi sijoitettu tutkimuksesta erillisen ja uuden luokan alle, joka mittaa edellisten avulla instituutioiden ”kilpailukykyä”. Tämä voidaan ymmärtää suopeammalla tavalla, joka tuo luultavasti myös alkuperäisen idean paremmin ilmi. Tutkimusrahoituskilpailussa onnistuminen ei ole tutkimuksen tuotos (output), kuten julkaisut ovat, vaan panostus (input). Tässä mielessä tutkimusta mitataan malleissa kahden toisiaan täydentävän indikaattorin avulla. ”Julkaisut” mittaa tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta ex post (JUFO-luokitukseen liittyvistä haasteista ja keskustelusta ks. Pölönen, 2015; Aarnikoivu ym., 2024), kun taas kotimainen ja kansainvälinen tutkimusrahoitus mittaavat tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta ex ante. Tämä myös tasapainottaa rahoitusmal-

TULEVISSA RAHOITUSMALLEISSA TULISI KIINNITTÄÄ HUOMIOITA SIIHEN, ONKO TARKOITUKSEN MUKAISTA, ETTÄ KOULUTUKSEEN LIITTYVÄT INDIKAATTORIT HALLITSEVAT RAHOITUSMALLEJA JA OHJAAVAT YLIOPISTOJEN TOIMINTAA PAINOTTAMALLA KOULUTUSTA TUTKIMUKSEN SIJAAIN.

lin muiden indikaattorien keskittymistä tuotoksiin panostusten sijasta.

Ulkopuolisen tutkimusrahoituksen painoarvo on noussut edelliseltä sopimuskaudelta. Tämä on tietoinen tiedepoliittinen päätös, jolla pyritään vahvistamaan yliopistosektorin autonomiaa lisäämällä ulkopuolisen rahoituksen osuutta. Ei ole kuitenkaan selvää, miten tarkoituksenmukaista on, että tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta mitataan siten, että panostuksilla (kv. ja kotimainen tutkimusrahoitus, yhteensä 14 %) ja tuotoksilla (julkaisut, 14 %) on sama painoarvo. Tutkimusrahoituspäätökset perustuvat epävarmoihin ja toisinaan läpinäkymättömiin (Raerinne, 2024a) arvioihin siitä, mikä tutkimuksen mahdollinen laatu ja vaikuttavuus voisivat tulevaisuudessa olla.

Profiloituminen, henkilöstöpolitiikka ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

OKM:n rahoitusmallit ovat pyrkineet edistämään yliopistojen profiloitumista. Mallit ovat kuitenkin olleet tehottomia tällä saralla (Seuri & Vartiainen, 2018; Nielsen ym., 2023, s. 30–31). Yksi ongelmista on se, että OKM on määritellyt rahoitusmallit sataan prosenttiyksikköön asti. Kaikilla yliopistoilla on täten sama rahoitusmalli, mikä yhdenmukaistaa yliopistojen profiileja.

OKM voisi täyttää rahoitusmallit 90–95 prosenttiyksikköön asti (ks. myös Raerinne, 2024b). Eri yliopistot saisivat sitten valita, mihin mallien eri indikaattoreihin ne sijoittavat loput 5–10 prosenttiyksikköä. Yliopistot saisivat näin enemmän autonomiaa rahoitusmalleista päättämiseen. Se auttaisi niitä profiloitumaan läpinäkyvällä tavalla ja säilyttäisi silti OKM:n rahoitusmalleihin kuuluvan ohjausvaikutuksen ja tulosperusteisuuden.

Toinen ongelma on se, että OKM ei ole onnistunut määrittelemään, mitä profiloituminen tai strategiat tarkoittavat. Edellisillä on tarkoitettu muun muassa rakennekehitystä, osaamiskeskittymiä, TKI-yhteistyön parantumista, tehokkaampaa tutkimuksellista ja koulutuksellista erikoistumista kilpailun avulla, parempaa ins-

tituutioiden välistä yhteistyötä, dynaamista kehitystä ja uudistumista, yksikkökokojen kasvattamista, vaikuttavuuden kasvua, parempaa kansainvälistymistä, tulevaisuuden kunnianhimoisia avauksia, vahvuuksien löytymistä, kyvykkyyksien luomista ja huippuyksiköiden kehittymistä (vrt. OKM, 2018a, s. 37–38; Seuri & Vartiainen, 2018; OKM, 2024a, s. 53–55). Myös yliopistojen edustajat kuvailevat strategiatavoitteita niin ympäripyöreiksi, että ne eivät johda profiloitumiseen (ks. Nielsen ym., 2023, s. 30).⁸

On epäselvää, millä yhteisellä joukolla – olemassa olevia tai uusia – indikaattoreita erilaisia edellä mainittuja esimerkkejä profiloitumisista voitaisiin mitata ja vastaavasti läpinäkyvällä tavalla vertailla instituutioita sen suhteen, miten hyvin ne ovat profiloitumisessa edistyneet. Epämääräisyys – tai monimerkityksellisyys – ei ole aina huono asia. Strategiarahoituksella on voitu kanavoida rahoitusta ad hoc -päämääriä varten. Silti ehdotus, jossa rahoitusmalleja ei täytetä sataan prosenttiyksikköön asti, tekisi rahoitusmalleista läpinäkyvämpiä. Se myös auttaisi instituutioita suuntaamaan – ilman erillisiä neuvotteluita ja sopimuksia yliopistojen ja OKM:n välillä – suoraan panostuksiaan niihin tutkimuksen tai koulutuksen painopisteisiin/indikaattoreihin, joita instituutiot haluavat tulevaisuudessa kehittää, kuten tutkijankoulutus, ensikertaiset opiskelijat, jatkuva oppiminen, julkaisutoiminta, kansainvälinen tutkimusrahoitus tai vipurahoitus.

Jos yliopistot saisivat kuvatulla tavalla sijoittaa vapaina olevia prosenttiyksiköitä rahoitusmallin eri indikaattoreihin, koulutus- ja tiedepoliittikan tavoitteita koskevasta indikaattorista strategiapohjainen rahoitus (10 %) voitaisiin luopua. Tämä yksinkertaistaisi rahoitusmalleja, keventäisi suunnittelu-, sopimus- ja seuraamistyötä ja vapauttaisi prosenttiyksikköjä sijoitettavaksi muihin indikaattoreihin. Kategorian toisesta indikaattorista, valtakunnalliset tehtävät (9 %), on vaikea todeta mitään yleistä. Yliopistoilla on erilaisia valtakunnallisia tehtäviä, kuten harjoittelukoulut tai yliopistokeskukset, jotka muodostavat vaihtelevan kuluerän yliopistosektorilla.

Valmistuneiden työllistyminen (2 %) ja uraseuranta (2 %) ovat ainoat indikaattorit, joilla

OKM seuraa koulutuksen työelämävastaavuutta. Rahoitusmallit eivät nykyään seuraa yliopistojen henkilöstöpolitiikkaa, vaikka yliopistot ovat suurin tohtoreiden työnantajasektori (30–40 % tohtoreista). Rahoitusmalleilla näyttääkin olleen vähäinen vaikutus yliopistojen henkilöstöpolitiikkaan ja rekrytointeihin (Nielsen ym., 2023, s. 31–33). Myös Suomen Akatemian (2023b) tilastot osoittavat, että vuosien 2016–2022 aikana vakituksessa työsuhteessa olevan tutkimus- ja opetushenkilöstön henkilötyövuosien osuus ei ole kasvanut yliopistosektorilla. Tämä ei ole yllättävää.

Suuri osa yliopistojen tutkimus- ja opetushenkilöstön henkilötyövuosista tehdään ulkopuolisella tutkimusrahoituksella ja määräaikaisissa projekteissa. Määräaikaiset projektit tuottavat tohtorintutkintoja, lisäävät ulkopuolista tutkimusrahoitusta sekä julkaisujen määrää. Kaikki kolme edellä mainittua rahoituskriteeriä palkitsevat yliopistoja kasvattamalla niiden rahoitusta tulosperusteisten mallien indikaattorien kautta. Yliopistot saavat määräaikaisista projekteista myös halpaa työvoimaa opetuksen järjestämiseen, mikä edesauttaa muiden kuin tutkimuksellisten indikaattoreiden osalta. OKM:n rahoitusmallit eivät edellisen perusteella suoranaisesti kannusta palkitsemisperusteissaan yliopistoja vähentämään määräaikaisten työsuhteiden määrää ja osuutta vaan auttavat vallitsevan tilanteen ylläpidossa.

Rahoitusmalleihin voisi sisällyttää yliopistojen vakituisen ja muissa työsuhteissa työskentelevän tutkimus- ja opetushenkilöstön osuutta mittaavan indikaattorin. Indikaattori kannustaisi yliopistoja palkkaamaan henkilöstöä vakituisiin työsuhteisiin asettamalla yliopistoille henkilöstöpolitiikan tavoitteita, joiden saavuttamisesta rahoitus olisi osittain riippuvaista. Tällä olisi oikein mitoitettuna merkittävä vaikutus tohtoreiden työllistymiselle, joiden työsuhteiden vakinaistamisessa yliopistot eivät ole onnistuneet.⁹ Henkilöstöpolitiikan seuraaminen OKM:n rahoitusmalleissa ei ole uusi idea. Aikaisempiin rahoitusmalleihin on sisällytetty indikaattori, joka on mitannut ulkomaalaisten osuutta tutkimus- ja opetushenkilöstöstä (2 %) (OKM, 2011, 2014, 2015).

Jos kansallisena tavoitteena on nostaa korkeakoulutuksen aste 50 prosenttiyksikköön (OKM, 2018b), rahoitusmallien tulisi kiinnittää huomiota korkeakoulusektorin henkilöstöpolitiikkaan. Nykyinen tutkimus- ja opetushenkilöstön määrä ja osuus pystyy hädin tuskin vastaamaan nykyisiin opetuksen ja tutkimuksen tavoitteisiin. Vaihtoehto on, että tutkintovaatimuksia höllennetään entisestään. Tämä taas luultavasti vesittäisi korkeakoulutusasteen nostamisen hyödyt Suomen kilpailukyvyyn kannalta (hyödyistä ks. Neittaanmäki, 2021, 2023).

Lehtien mielipideosastoilla ja rahoitusmalleja koskeissa lausunnoissa esiintyy toisinaan väitteitä, että yliopistojen rahoitusmallit jättävät elinkeino- ja yrityselämän tarpeet huomioimatta. Elinkeino- ja yrityselämän tarpeet on huomioitu monissa nykyisen ja sitä edeltävän mallin indikaattoreissa, kuten jatkuva oppiminen, työllistyminen, uraseuranta (myös: yrittäjäksi työllistymisen korkeampi kerroin), uudet ensikertaiset opiskelijat, tavoiteajassa valmistuneiden korotetut kertoimet ja ulkopuolinen tutkimusrahoitus, joka sisältää yritysrahoituksen korkeammalla kertomella. Rahoitusmallit siis huomioivat – yliopistosektorin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta – elinkeino- ja yrityselämän tarpeet laaja-alaisesti.

Uusi pohja rahoitusmalleille

Edellisen keskustelun perusteella ehdotan taulukossa 2 (s. 19) olevaa esimerkkiä pohjaksi tulevien kausien yliopistojen rahoitusmalleille. Ehdotus ottaa kategorioissa huomioon paremmin sektorin kolme sille yliopistolaisissa annettua tehtävää. Malleihin tähän asti sisällytetty kategoria ”koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteet” ei ole heijastellut kunnolla kuvauksessa eikä indikaattoreissa yliopistosektorin kolmatta tehtävää, yhteiskunnallinen vaikuttavuus/vuorovaikutus. Ehdotus sisältää indikaattoreiden uudelleen sijoituksia, jotka huomioivat paremmin esimerkiksi koulutuksen ja tutkimuksen yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden, kuten myös uusia mahdollisia indikaattoreita. Rahoitusmallit voitaisiin OKM:n toimesta täyttää esimerkiksi 90 %:iin tai 95 %:iin asti. Strategiaperusteisuutta ei ehdotuksessa ole mukana indikaattorina.

Taulukko 2. Ehdotus uudeksi pohjaksi yliopistojen rahoitusmalleille.

Koulutus, XX %		
Uudet ensikertaiset opiskelijat	X %	
Suoritettut alemmat tutkinnot	X %	
Suoritettut ylemmät tutkinnot	X %	
Suoritettut tohtorintutkinnot	X %	Siirretty tutkimusosiosta pois
Yhteistyöopinnot	X %	
Opiskelijapalaute	X %	Uusi laskentapa, kuten yllä
Tutkimus, XX %		
Uudet indikaattorit	X %	Ks. esimerkiksi Hansen, 2010
Julkaisut	X %	
Kansainvälinen tutkimusrahoitus	X %	
Kotimainen tutkimusrahoitus	X %	
Yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja vaikuttavuus, XX %		
Jatkuva oppiminen	X %	Opetuksen vaikuttavuus, siirretty koulutuksen osiosta pois
Työllistyminen	X %	Koulutuksen vaikuttavuus, siirretty koulutuksen osiosta pois
Työllistymisen laatu / uraseuranta	X %	Koulutuksen vaikuttavuus, siirretty koulutuksen osioita pois
Yritysrahoitus	X %	Tutkimuksen vaikuttavuus/vuorovaikutus. Siirretty pois tutkimusosiosta
Yo-henkilöstöpolitiikka	X %	Indikaattori(t) kuten edellä tekstissä
Valtakunnalliset tehtävät	X %	

Johtopäätökset

Nykymuotoiset yliopistojen tulosperusteiset rahoitusmallit kattavat erilaisia tutkimukseen, koulutukseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen/vuorovaikutukseen liittyviä indikaattoreita. Mallit tuntuvat korostavan yliopistosektorin koulutuksellista toimintaa tutkimuksen kustannuksella. Rahoitusmallien koulutusta ja tutkimusta koskevien indikaattoreiden sisällöstä, sijoittamisesta ja painotuksista pitäisi käydä keskustelua. Malleilla on ollut vähäinen vaikutus yliopistojen profiloi-

tumiseen. Profiloitumisen edistäminen vaatisi mallien muokkausta uudella tavalla. Vaihtoehtoisesti OKM:n olisi annettava yliopistojen itse määrittää strategiset suuntaviivansa ilman kannustimia.

Malleilla ei näytä olleen vaikutusta yliopistojen henkilöstöpolitiikkaan. Tällä voi olla haitallisia vaikutuksia kotimaisen tutkimuksen ja koulutuksen laatuun ja vaikuttavuuteen, kuten myös ulkomaisten osaajien houkuttelemiseen. ■

Viitteet

- 1) Ks. esimerkiksi OKM:n (2024b) lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä.
- 2) Yleisesti ottaen tulospäätösten mallien vaikutuksista on vähän selvää näyttöä (vrt. Butler, 2010; Kivistö & Kohtamäki, 2016; Teixeira & Biscaia, 2021). Aineisto ja näyttö perustuvat tyypillisesti sidosryhmien näkemyksille mallien vaikutuksista.
- 3) Omassa yliopistossani on esimerkiksi tohtorintutkintoa koskien vastikään linjattu, että julkaisutoiminnan osalta yksi ”erinomaiseksi arvioitu” artikkeli riittää. Myös tutkintoon vaadittavien opintopisteiden määrää tullaan vähentämään neljänneksellä. Monografioiden ja niin sanottujen esseemuotoisten (tiettyt alat) väitöskirjojen vaatimuksiin ei ole esitetty merkittäviä muutoksia. Ei ole selvää, yleistävätkö yhden artikkelin väitöskirjat. Indikaattori suoritettujen tohtorintutkintojen vaatii yliopistoilta myös ohjaus- ja opetuspanostusta.
- 4) Tämä implikoi, että väitöskirjatutkijat eivät tekisi ja edistäisi tutkimusta. Väitöskirjatutkijoiden tutkimukselliset tuotokset otetaan huomioon indikaattorissa julkaisut niin kuin muidenkin tutkijoiden.
- 5) Vertailu koulutuksen ja tutkimuksen kokonaisprosenttisyyskertoimen jakaantumisen välillä tarjoaa karkean arvion siitä, miten rahoitus määräytyy mallien perusteella yksittäisten yliopistojen tapauksessa. Rahoituksen määräytyminen on riippuvainen muun muassa koulutusalosta, alojen koulutuksen läpäisevyyden eroista, julkaisujen määrästä ja jakaantumisesta JUFO-luokkiin.
- 6) Mukaan lukien Suomen Akatemian talvihakujen ja säätiöiden sekä yksilöille että hankkeille suunnattu tutkimusrahoitus, kuten myös suurin osa kansainvälisestä ulkopuolisesta tutkimusrahoituksesta. Poikkeuksia tähän ovat Suomen Akatemian Profi-rahoitus, jota on käsitykseni mukaan käytetty tenure track -rekrytointeihin, ja akatemiaprofessoreille suunnattu rahoitus.
- 7) Säätiöiden apurahoja ei tyypillisesti myönnetä yliopistoille vaan hakijoille.
- 8) Yliopistojen strategiset tavoitteet ja sopimukset löytyvät linkistä <https://okm.fi/yliopistot-sopimukset>. Sopimukseen kirjataan myös seuranta-indikaattorit. Kirjoitushetkellä keväällä 2025 ei ole tietoa, minkälaisia sopimuksia yliopistot ovat neuvotelleet OKM:n kanssa voimassa olevan mallin suhteen. Sopimuksia ei ole vielä julkaistu.

- 9) Malleihin voisi sisällyttää myös henkilöstön hyvinvointia mittaavan indikaattorin. Korkeakoulusektorin tulospäätösten johtamisen vaikutukset tutkimus- ja opetushenkilöstön työmotivaatioon ja -tyytyväisyyteen ovat huolestuttavia (Kallio & Kallio, 2014; Kallio ym., 2017).

Kiitokset

Filosofian tohtori Jani Raerinne työskentelee Helsingin yliopistossa säätiörahoituksen turvin (Ella ja Georg Ehrnroothin säätiö). Esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia. Kiitän käsikirjoitusta koskevista kommentteista Tero Ijästä.

Lähteet

- AARNIKOIVU, M., MATHIES, C. & PIATTONEVE, N. (2024). JUFOn vaikutus yliopistoissa työskentelevien tutkijoiden julkaisukanavia koskeviin päätöksiin. *Tiedepolitiikka*, 49(2), 9–39. <https://doi.org/10.58957/tp.142821>
- DE BOER, H., JONGBLOED, B., BENNEWORTH, P., CREMONINI, L., KOLSTER, R., KOTTMANN, A., LEMMENS-KRUG, K. & VOSSENSTEYN, H. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the ministry of Education, Culture and Science*. Center for Higher Education Policy Studies. <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542/jongbloed%20ea%20performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>
- BUTLER, L. (2010). Impact of performance-based research funding systems: A review of the concerns and the evidence. Teoksessa *Performance-based funding for public research in tertiary education institutions. Workshop proceedings* (s. 65–127). OECD Publishing.
- HANSEN, H. (2010). Performance indicators used in performance-based research funding systems. Teoksessa *Performance-based funding for public research in tertiary education institutions. Workshop proceedings* (s. 53–84). OECD Publishing.
- HIMANEN, L. & PUUSKA, H.-M. (2022). Does monitoring performance act as an incentive for improving research performance? National and organizational level analysis of Finnish universities. *Research Evaluation*, 31(2), 236–248. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvac004>
- KALLIO, K.-M. & KALLIO, T. (2014). Management-by-results and performance measurement in universities – implications for work motivation. *Studies in Higher*

- Education*, 39(4), 574–589. <https://doi.org/10.1080/03075079.2012.709497>
- KALLIO, K.-M., KALLIO, T. & GROSSI, G. (2017). Performance measurement in universities: ambiguities in the use of quality versus quantity in performance indicators. *Public Money & Management*, 37(4), 293–300. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1295735>
- KALLIO, K.-M., KALLIO, T., HUUSKO, M., PYYKKÖ, M. & KIVISTÖ, J. (2021). Balancing between accountability and autonomy: the relevance of public steering mechanisms within higher education. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(6), 46–68. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2020-0177>
- KIVISTÖ, J. & KOHTAMÄKI, V. (2016). Does performance based funding work? Teoksessa R. Pritchard, A. Pausits & J. Williams (toim.), *Positioning higher education institutions: from here to there* (s. 215–226). Sense Publishers.
- KOHTAMÄKI, V. (2014). Rahaa opetukseen ja tutkimukseen: rahoituksen sisäinen allokoiminen yliopistoissa. *Hallinnon tutkimus*, 33(4), 314–331.
- KORPELA, J. & NEVALA, A. (2020). Minne menet yliopisto ja kuka sinua vie? *Tieteessä tapahtuu*, 38(4), 44–50.
- KOSKIAHO, B. (2021). Yliopistoinstituution myllerrys ja uusliberalismi – esimerkkeinä Britannian yliopistot. *Tieteessä tapahtuu*, 39(4), 46–51.
- KUOPPALA, K. (2005). Management by results at Finnish universities. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 27(3), 345–355.
- Lindberg, M. (2013). Koulutuspolitiikan uusliberalisoitumisen vääjäämättömyys? *Tieteessä tapahtuu*, 31(2), 8–14.
- MUHONEN, R., HUUSKO, M. & FRIMAN, M. (2024). Toiminnan moninaisuus, arvostus ja palkitseminen korkeakouluissa. *Tiedepolitiikka*, 49(1), 4–5. <https://doi.org/10.58957/tp.143677>
- NEITTAANMÄKI, P. (2021). Tutkijakoulutuksen ja tutkimustoiminnan tulosten tehokkaampi hyödyntäminen. *Tiedepolitiikka*, 46(3), 40–45.
- NEITTAANMÄKI, P. (2023). Yliopistokoulutuksen ja -tutkimuksen kehitys ja vaikuttavuus Suomessa. *Tiedepolitiikka*, 48(1), 33–38. <https://doi.org/10.58957/tp.126952>
- NENONEN, M. (2021). Tulokset paranevat – miten käy laadun? *Tiedepolitiikka*, 46(2), 32–44.
- NIELSEN, K., JAVORKA, Z., HALME, K., JÄRVELIN, A.-M., EVERS, G., BERGER, F., BENGSSON JALLOW, A., VAN DER GRAAF, A., HAILA, H. & PIIRAINEN, K. (2023). *Evaluation of the governance and funding practices used by the ministry of education and culture for steering Finnish higher education institutions*. Technopolis Group. <https://www.technopolis-group.com/report/evaluation-of-the-governance-and-funding-practices-used-by-the-ministry-of-education-and-culture-for-steering-finnish-higher-education-institutions/>
- OKM. (2011). *Laadukas, kansainvälinen, profiloitunut ja vaikuttava yliopisto – ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2013 alkaen* (opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:26). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-086-5>
- OKM. (2014). *Vahvemmat kannusteet koulutuksen ja tutkimuksen laadun vahvistamiselle Ehdotus yliopistojen rahoitusmallin tarkistamiseksi vuodesta 2015 alkaen* (opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014: 7). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-260-9>
- OKM. (2015). *Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi 2017 alkaen* (opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015: 19). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-382-8>
- OKM. (2018a). *Luovuutta, dynamiikka ja toimintamahdollisuuksia. Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2021 alkaen* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:35). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-600-3>
- OKM. (2018b). *Visio 2030. Työryhmien raportit* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:32). https://okm.fi/documents/1410845/12021888/Visiotyo%CC%88ryhmien+yhteinen+taustaraportti_v2.pdf/d69fc279-d6a9-626d-deac-712662738972/Visiotyo%CC%88ryhmien+yhteinen+taustaraportti_v2.pdf?t=1548923472000
- OKM (2024a). *Ehdotus ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen valtakunnallisten rahoitusmallien uudistamiseksi vuodesta 2025 alkaen* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024: 4). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-985-1>
- OKM. (2024b). *Lausuntopyyntö yliopistojen rahoitusmallin uudistamista koskevista asetussuunnoksista* (VN/2382/2024). Lausuntopalvelu. fi. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=bfffe1b1-711e-422b-be4c-2bab54655038>
- PEKKOLA, E., KIVISTÖ, J. & KUJALA, E. (2021). Kohti hybridilogiikkaa? Kokemuksia yliopistojen tulosohtauksesta. *Tiedepolitiikka*, 46(4), 54–56.

PROFESSORILIITTO & TIEEENTEKIJÖIDEN LIITTO.

(2019). *Kohti vakautta, vapautta ja vastuuta. Ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi*. https://tieteentekijat.fi/assets/uploads/2020/01/Yliopistojen_rahoytussmalli_webversio.pdf

PÖLÖNEN, J. (2015). Suomenkieliset kanavat ja julkaisut Julkaisuforumissa. *Media & viestintä*, 38(4), 237–252. <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/62073>

RAATIKAINEN, P. (2020). Suurempia, kilpailutumpia, tiedeidenvälisempiä – tiedepolitiikan trendit ja tutkimustieto. *Tiedepolitiikka*, 45(3), 19–25.

RAERINNE, J. (2024a). Säätiöiden tutkimusrahoituspäätösten läpinäkyvyydestä. *Tieteessä tapahtuu*, 42(3). <https://www.tieteessatapahtuu.fi/numerot/3-2024/saatoiden-rahoytusspaatosten-lapinakyvyysta>

RAERINNE, J. (30.4.2024b). Yliopistojen rahoitusmalleissa on vielä kehitettävää. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000010391440.html>

SEURI, A. & VARTIAINEN, H. (2018). Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys. *Kansantalouden aikakauskirja*, 114, 100–131.

SUOMEN AKATEMIA. (2023a). *Tieteen tila -tilastot: Tutkimuksen rahoitus* (Suomen Akatemian julkaisuja). <https://www.aka.fi/globalassets/2-suomen-akatemia-toiminta/2-tietoaaineistot/tutkimuksen-rahoytus-2023.pdf>

SUOMEN AKATEMIA. (2023b). *Tieteen tila -tilastot: Tutkimuksen henkilöstö* (Suomen Akatemian julkaisuja). <https://www.aka.fi/globalassets/2-suomen-akatemia-toiminta/2-tietoaaineistot/tutkimuksen-henkilosto-2023.pdf>

TEIXEIRA, P. & BISCAIA, R. (2021). Some reflections about performance-based funding and its effects in European higher education. *Tiedepolitiikka*, 46(2), 60–64. <https://journal.fi/tiedepolitiikka/article/view/111663>

TUUNAINEN, J. & KANTASALMI, K. (2024). Yliopistojen uusliberalisoitumisen kritiikistä kohti organisaationäkökulmaa. *Tieteessä tapahtuu*, 42(2). <https://www.tieteessatapahtuu.fi/numerot/2-2024/yliopistojen-uusliberalisoitumisen-kritiikista-kohti-organisaationakokulmaa>