



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Korkeakoulujen ohjaus ja rahoitus sekä KK OHRA –työryhmä 2023

Laki valtion TKI-toiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030

Tomi Halonen 28.8.2023

Taustaa korkeakoulujen ohjaukseen ja rahoitukseen



Korkeakoulujen ohjaus ja rahoitus



Korkeakoulujen ohjaus ja rahoitus

- Valtio edistää korkeakoulu- ja tiedepoliittisia tavoitteita lähinnä lainsäädännön, korkeakoulujen rahoituksen ja rahoituskäytänteiden sekä muiden ohjauskäytänteiden kautta.
- Kaikki korkeakoulut hoitavat julkista tehtävää. Korkeakoulujen toiminta rahoitetaan pääosin julkisin varoin. Pääosa julkisesta rahoituksesta sekä yliopistoille että ammattikorkeakouluille kanavoituu opetus- ja kulttuuriministeriö kautta laskennallisten YO ja AMK -rahoitusmallien mukaisesti.
- Korkeakoulujen toimintaedellytysten kannalta keskeisiä ovat rahoituskehyyksen suuruus, sen ennustettavuus, ennalta määriteltyjen käyttökohteiden osuus sekä tavat, joilla julkinen rahoitus ja mahdolliset kannusteet kanavoidaan.
- Rahoitusmallin muutos ei lisää korkeakoulujen käytettävissä olevan rahoituksen yhteismäärää, kannusteilla ainoastaan painotetaan eri asioita ja rahoituskehys mahdollisesti jakautuu aiemmasta poikkeavasti

Korkeakoulujen ohjaus ja rahoitus

- Yhteiskuntavastuun rinnalla korkeakouluilla on opetuksen ja tutkimuksen vapauden lisäksi laaja taloudellinen ja hallinnollinen autonomia.
- Korkeakoulut toimivat valtion hallinnon ulkopuolella vastaten itsenäisesti toiminnastaan ja taloudestaan.
- OKM vastaa korkeakoulujen lakisääteisten tehtävien toiminnan ohjauksesta, rahoituksesta ja toiminnan seurannasta
- OKM edistää niitä keskeisiä valtakunnallisia linjauksia, joita koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi on asetettu erityisesti hallitusohjelmassa
- Ohjausprosessissa otetaan huomioon erityisesti toimialan tavoitteiden ja vaikuttavuusketjujen pitkäjänteisyys sekä korkeakoulujen autonominen päätöksenteko

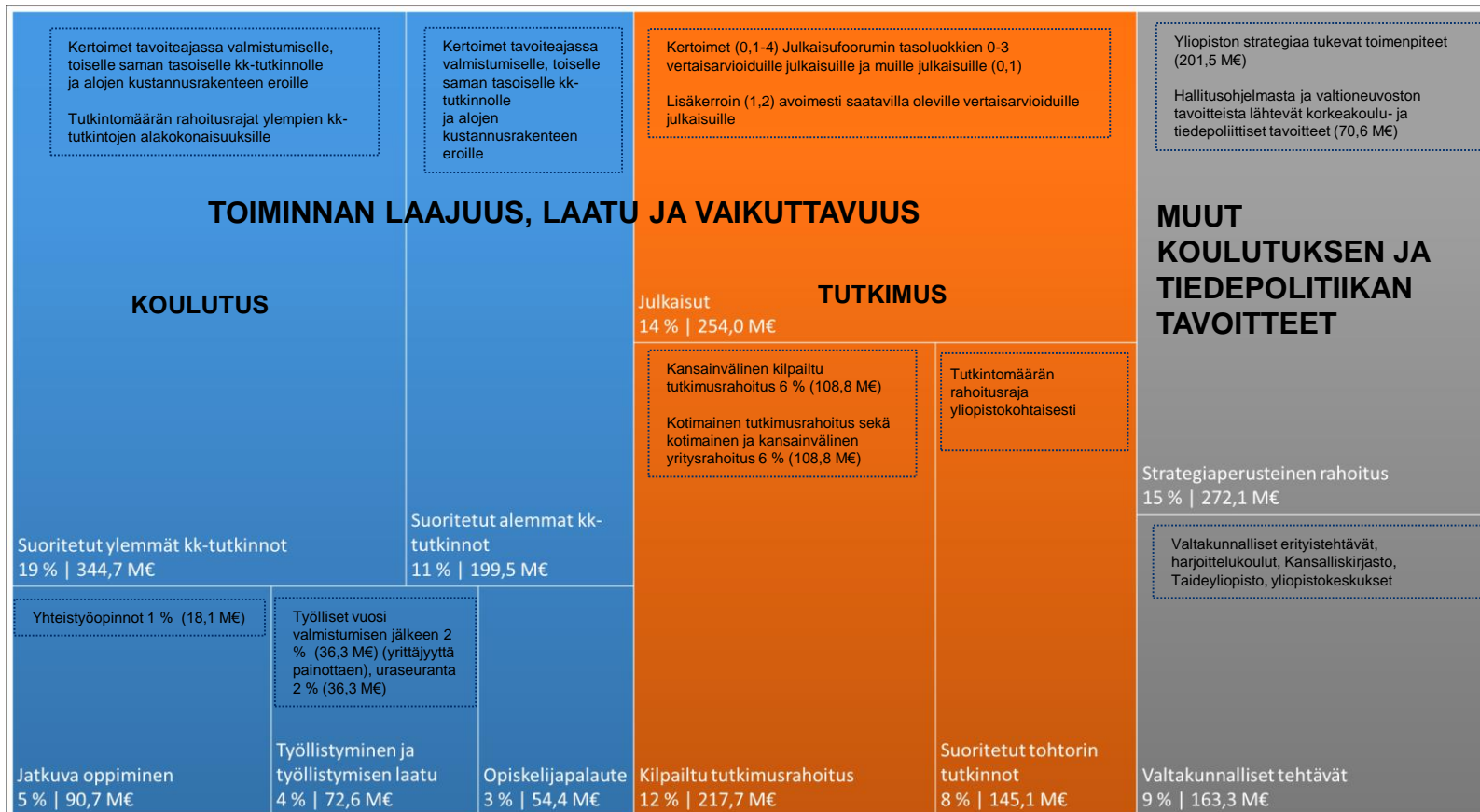
Korkeakoulujen ohjaus ja rahoitus

- Sopimuskausi on rytmitetty eduskunta- ja hallituskausiin siten, että tavoitteet ja pääosa rahoituksesta sovitaan nelivuotiskaudelle (viimeisin [yliopistot](#) ja AMK:t 2021-2024, tuleva 2025-2028)
 - Sopimusneuvottelut käydään kauden alussa ja tarkistukset tarvittaessa sopimuskauden aikana ml. sopimuskauden välitarkastelu
 - Sopimuksessa on pyritty aiempaa strategisempaan ja korkeakoulukohtaisempaan muotoon
- OKM:n kanavoimalla valtionrahoituksella turvataan korkeakoulujen perustoimintaedellytykset
 - ministeriö kohdistaa rahoituksen korkeakoululle yhtenä kokonaisuutena, pääosin laskennallisin perustein
 - rahoituksen käytöstä ja sisäisestä kohdentamisesta päättää korkeakoulu
 - Rahoituksen pitkäjänteisyyttä on turvattu kustannustason nousun huomioon ottamisella.
- Korkeakoulujen on pystyttävä antamaan vuosittain oikeat ja riittävät tiedot toimintansa tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.

Korkeakoulujen ohjaus ja rahoitus

- Vuodesta 1988 lähtien osa yliopistojen määrärahoista jaettu tuloksellisuuden perusteella, **vuonna 1997 asteittainen siirtyminen laskennalliseen perusrahoitukseen, ensimmäiset sopimukset kaudelle 1995-1998.**
- Ammattikorkeakoulujen rahoitus nykyisen kaltaiseen malliin AMK-uudistuksessa 2014-2015. Tuloksellisuutta myös aiemmassa vos-mallissa
- Näkynyt kunkin hallituskauden keskeiset painotukset. Varsinaisen **rahoituskriteerin laskentatapa on voinut vaihdella sopimuskausittain, vaikka kriteeri on säilynyt.**
- **Tutkintotavoitteilla ja –toteutumilla on ollut merkitystä koko ajan.** Erinäisten vaiheiden kautta on siirrytty tavoitteista yksinomaan toteutumiin (tavoitteet leikkurina). Matkan varrella on käytetty erilaisia kertoimia
- Monet indikaattorit säilyneet 1990 -luvulta asti jossain muodossa: ulkopuolinen rahoitus, työllistyminen, jatkuva oppiminen jne.
- Erilaisia ”kokeiluja” matkan varrella, kuten huippu/laatuyksiköt (tutkimus, koulutus, taiteellinen toiminta, aikuiskoulutus), arvioon perustuvat osat (henkiset voimavarat, innovaatio- ja aluetoiminta, yleinen arvio onnistumisesta) ja verkostot.
- **Vakautta on tuotu tai muutoksia rajoitettu asteittaisella siirtymisillä, muutosrajoittimella, erilaisilla laajuustekijöillä ja alarakenneosioilla.**
- Ohjauksen ja rahoitusperusteita on uudistettaessa on tunnistettava korkeakoulujen lakisääteiset tehtävät, korkeakoulu- ja tiedepoliittiset tavoitteet, toimintaympäristön ennakoitavat muutokset ja kansainväliset verrokkit.

Yliopistojen laskennallinen rahoitus vuonna 2023 (yhteensä 1 814 M€)



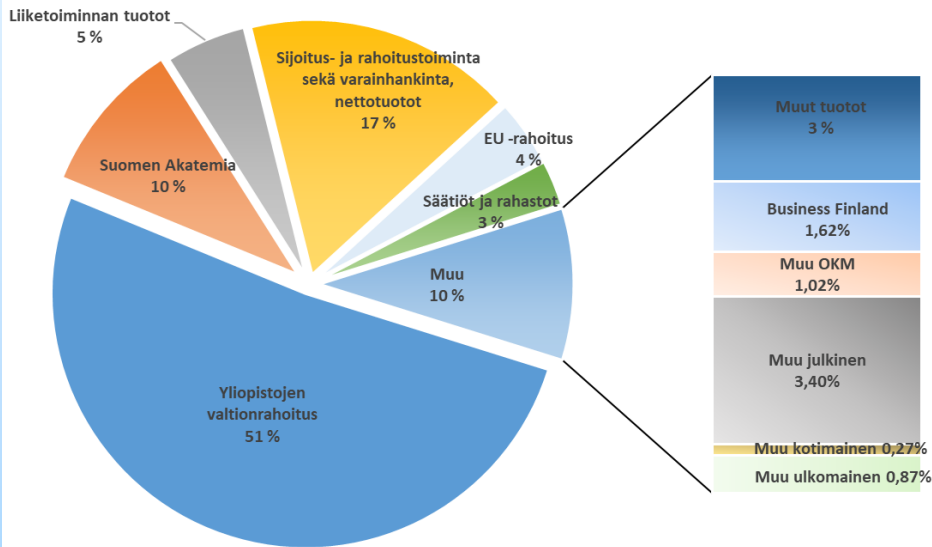
■ Koulutus, 42 % | 761,9 M€ ■ Tutkimus, 34 % | 616,7 M€ ■ Koulutus- ja tiedepoliikan tavoitteet, 24 % | 435,3 M€

Ammattikorkeakoulujen laskennallinen rahoitus vuonna 2023 (yhteensä 880 M€)

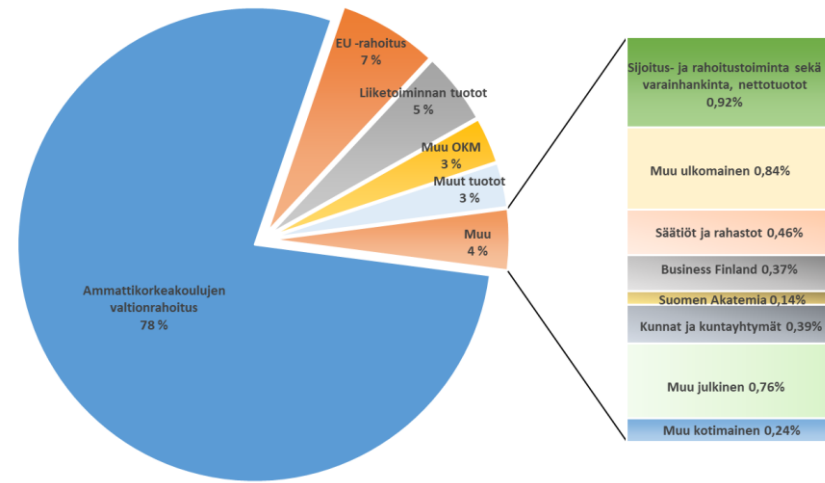


MUUT KOULUTUSPOLITIIKAN JA TUTKIMUS- JA KEHITTÄMIS-POLITIIKAN TAVOITTEET

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusrakenne vuonna 2021



Yliopistot yht. 3 407 milj. euroa



Ammattikorkeakoulut yht. 1 130 milj. euroa

Lähde: Vipunen

**OKM:n
korkeakouluohjauksen ja
korkeakoulujen
valtionrahoituksen
kohdentamisessa
käytettyjen
rahoitusmallien
uudistamisen työryhmä**



Työryhmän kokoonpano (1.8.2023 mukaisena)

Jäsenet

- Kansliapäällikkö **Anita Lehikoinen**, OKM, puheenjohtaja
- Johtaja **Erja Heikkinen**, OKM
- Johtaja **Jonna Korhonen**, OKM
- Rehtori **Keijo Hämäläinen**, Jyväskylän yliopisto
- Rehtori **Minna Martikainen**, Vaasan yliopisto
- Rehtori **Ilkka Niemelä**, Aalto-yliopisto
- Rehtori **Mervi Vidgén**, Savonia-ammattikorkeakoulu
- Rehtori **Tapio Kujala**, Tampereen ammattikorkeakoulu
- Toiminnanjohtaja **Ida Mielityinen**, Arene ry
- Koulutuspolitiikan asiantuntija **Aleksi Niemi**, SAMOK ry
- Koulutuspolitiikan asiantuntija **Heidi Rättyä**, SYL ry
- Pääjohtaja **Paula Eerola**, Suomen Akatemia
- Johtaja **Tero Karjalainen**, ISY (Tieteentekijöiden liitto)
- Professori **Mika Lähteenmäki**, JY (Professoriliitto)
- Erityisasiantuntija **Hannele Louhelainen**, OAJ
- Asiantuntija **Mikko Vieltojärvi**, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Digi-, innovaatio- ja korkeakoulupolitiikan asiantuntija **Maria Nyroos**, Suomen yrittäjät
- Päällikkö, **Heikki Holopainen**, Sivistystyöntantajat ry
- Neuvotteleva virkamies **Sanna Nieminen**, VM
- Johtava asiantuntija **Harri Länsipuro**, TEM
- Toimitusjohtaja **Lisa Suvikumpu**, Säätiöt ja rahastot ry
- Kauppätieteiden tohtori **Markus Lahtinen**
- Professori **Ari Hyytinen**

Asiantuntijasihteerit

- Opetusneuvos **Jukka Haapamäki**, OKM

- Opetusneuvos **Tomi Halonen**, OKM
- Hallitusneuvos **Laura Hansén**, OKM
- Opetusneuvos **Jorma Karhu**, OKM
- Opetusneuvos **Ulla Mäkeläinen**, OKM
- Opetusneuvos **Maarit Palonen**, OKM
- Neuvotteleva virkamies **Allan Seuri**, OKM
- Opetusneuvos **Soili Vasikainen**, OKM

Työryhmän tulee kuulla työnsä aikana korkeakouluja sekä laajasti keskeisiä sidosryhmiä.

Työryhmän työssä tulee ottaa huomioon:

- opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakouluuhjauksen ja rahoituksen arviointi
- opetus- ja kulttuuriministeriön tilaamat OECD:n Resourcing Higher Education – projektin ja Implementing Micro-credential –projektin selvitykset.

Työryhmän tehtävä

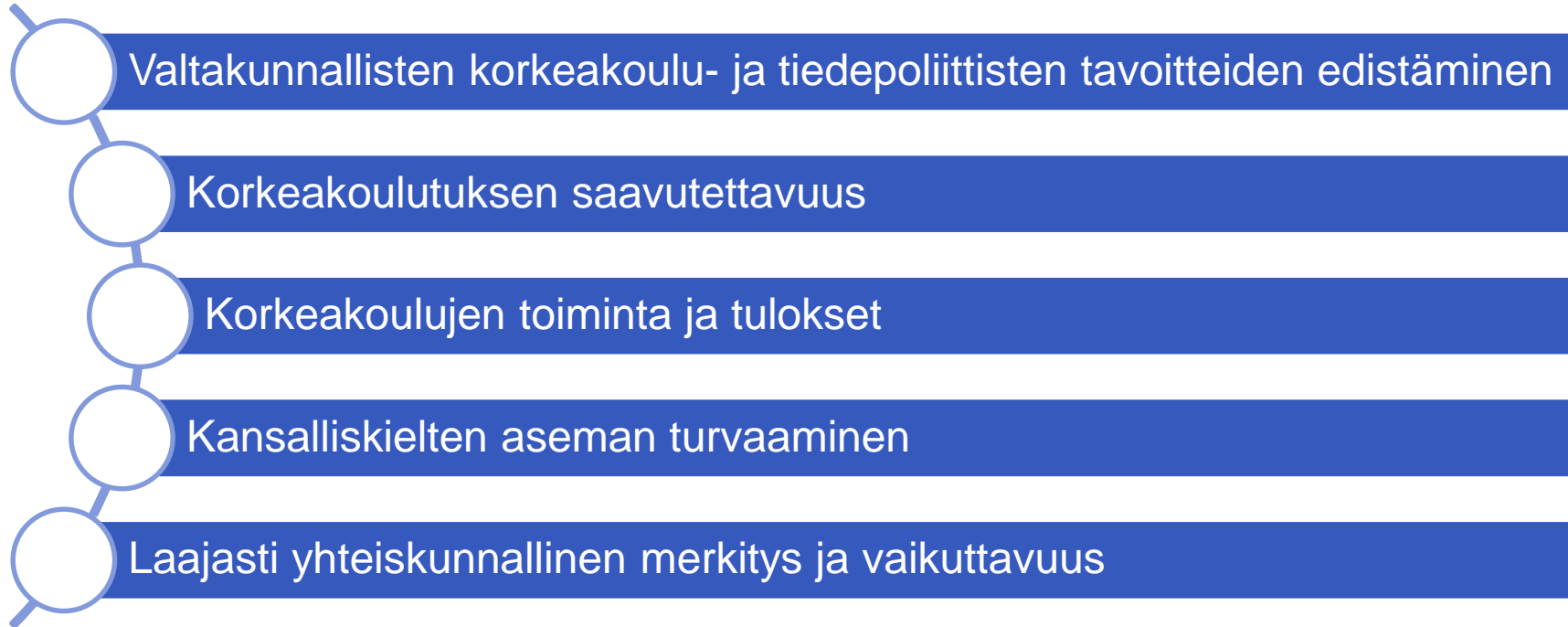
Korkeakoulujen lakisääteiset tehtävät, korkeakoulu- ja tiedepoliittiset tavoitteet, toimintaympäristön ennakoitujen muutokset ja kansainväliset verrokki huomioon ottaen:

1. Valmistella **15.12.2023 mennessä ehdotukset** opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakouluohjauksen ja korkeakoulujen valtionrahoituksen kohdentamisessa käytettyjen **rahoitusmallien uudistamiseksi** vuodesta 2025 alkaen ja niiden pohjalta ehdotukset tarvittavista säädösmuutoksista.
2. **Tukea opetus- ja kulttuuriministeriötä ohjauksen käytänteiden uudistamisessa** ja sopimuskauden 2025-2028 valmistelussa, erityisesti yhteiskunnan osaamistarpeiden sekä toimialojen ja alueiden kehittämistarpeiden tunnistamisessa.

Työryhmän toimikausi on 10.3.2023-30.4.2024.

Aineistoja saatavissa hankkeen hankeikkunasivulta:
<https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM010:00/2023>

Keskeisiä näkökulmia ehdotuksissa

- 
- Valtakunnallisten korkeakoulu- ja tiedepoliittisten tavoitteiden edistäminen
 - Korkeakoulutuksen saavutettavuus
 - Korkeakoulujen toiminta ja tulokset
 - Kansalliskielten aseman turvaaminen
 - Laajasti yhteiskunnallinen merkitys ja vaikuttavuus

Keskeisiä näkökulmia ehdotuksissa

Tunnistettava kummankin korkeakoulusektorin profiili suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä.

Turvattava korkeakoulujen pitkäjänteisen kehittämisen mahdollisuudet

Kannustettava korkeakouluja samalla huolehtimaan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen laadusta sekä toiminnan tuloksellisuudesta.

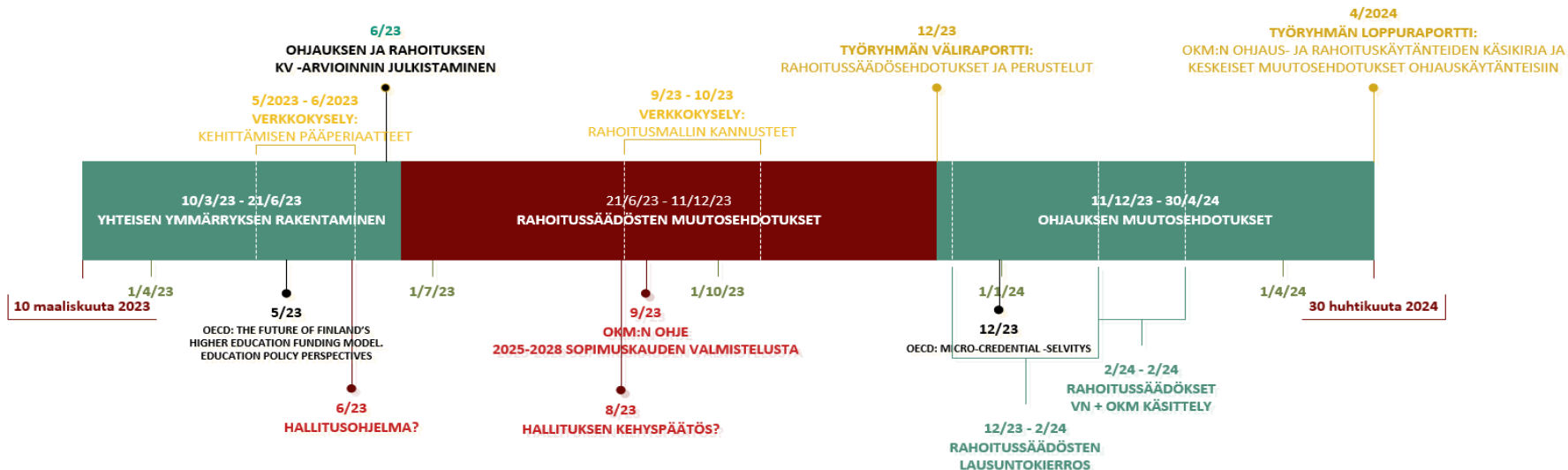
Kannusteet

- ohjausvaikutuksiltaan selkeitä,
- edistettävä korkeakoulujen omaehtoista strategista kehittämistä sekä
- lisättävä korkeakoulujen yhteistyötä, innovaatiokyvykkyyttä ja joustavuutta reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Tämä voi tarkoittaa myös julkisen rahoituksen vipuvaikutusta ulkopuoliselle rahoitukselle ja sen hankkimiselle.

Rahoituskriteerit

- selkeästi määriteltäviä ja läpinäkyviä siten, että yksittäisen korkeakoulun lähivuosien rahoituksen taso on kohtuullisesti ennakoitavissa.
- käytettävien pohjatietojen on oltava luotettavia.

KK OHRA –työryhmä 2023, valmisteluaikataulu



- [Korkeakoulujen ohjauksen ja rahoituksen Teams -iltapäiväkahvit](#): 25.5./ 28.9/ 19.10/ 16.11.2023/ 15.2.2024.
Käydään keskustelua työryhmän työhön liittyen ja Keskustelua ja saada asiantuntijasiihteereiltä vastauksia mieltäsi askarruttaviin korkeakouluasioihin.

OKM:n korkeakouluohjauksen ja OKM:n hallinnonalalta korkeakouluille kohdennetun rahoituskokonaisuuden kv – arvioinnin näkemyksiä - rahoitus

- Valtakunnallista rahoitusmallia on vaikea jättää huomiotta korkeakoulun **sisäisessä rahoituksen kohdentamisessa**
- **Strategiarahoituksen** määräytymisperiaatteet osin **läpinäkymättömiä**
- **Vahvasti tulosorientoitunut rahoitusmalli** ja **tiukka rahoituskehys** johtaa siihen, että korkeakoulut näkevät rahoituksen nollasummapelinä
- **Tulosperusteisen rahoituksen taaksepäin suuntautuva luonne** ei kannusta investoimaan uuteen toimintaan ja muutokseen liittyvä riskien kasvu
- Rahoitusmalli ei ota riittävästi huomioon **laatua ja vaikuttavuutta**
- **Yritysten kanssa tehtävän yhteistyön** riittämätön palkitseminen

OKM:n korkeakouluohjauksen ja OKM:n hallinnonalalta korkeakouluille kohdennetun rahoituskokonaisuuden kv – arvioinnin näkemyksiä - ohjaus

- Korkeakouluilla suuri muodollinen autonomia, mutta osittain näkemys **rajallisesta ”todellisesta” autonomiasta**
- Rakennemuutoksista huolimatta vertailumaihin nähden Suomessa vielä paljon korkeakouluja, **pirstoutunut rakenne**
- Jotkut kokevat **ohjauksen kokonaisuuden monimutkaisena** ja kokonaisvaikutukseltaan vallitsevan olotilan **säilyttävänä**
- Korkeakoulujen **päähuomio on rahoitusmallissa**, muut ohjauksen käytänteet jäävät vähemmälle huomiolle
- Koulutuspaikkojen laajentaminen edellyttää lisäresursseja tai resurssien uudelleen kohdentamista – **tehokkuuden nostamisen raja on saavutettu.**
- Tarve **lisätä julkisen rahoituksen ulkopuolista rahoitusta**

Keskeisiä valtionrahoituksen periaatteita arvioinnin ja verkkokyselyn perusteella

Korkeakoulujen rahoituksen ja ohjauksen kansainvälisessä arvioinnissa ja sidosryhmille toteutetussa verkkokyselyssä keskeisiksi periaatteiksi korkeakoulujen valtionrahoituksen kohdentamisessa nähtiin

- rahoituksen ennakoitavuus,
- koulutuksen ja tutkimuksen yhteyden säilyttäminen sekä
- mahdollisuus korkeakoulun autonomiseen strategiseen kehittämiseen ja profiloitumiseen.

Työryhmän keskusteluista

- Työryhmä keskustellut rahoituksen yleisperiaatteista
- Ohjaus sopimusvälineenä ja ohjauksen elementit
- Valtakunnalliset tehtävät
- Strategiarahoitus
- Vuorovaikutuksen ja viestinnän periaatteet
- Toteuttanut ja käsitellyt verkkokyselyn
- Käsitellyt kansainvälisen arvioinnin tulokset
- Hallitusohjelmasta nousevat kysymykset ja toimenpiteet
- Tehtävien muutosten sykli – mitä 2025 malliin, mikä pidemmän aikavälin kehittämistä

Korkeakoulujen perusrahoituksen kehittämisen lähtökohtia

Edellytykset lakisääteisten perustehtävien hoitamiseen turvattu

Korkeakouluautonomian kunnioittaminen (ei mikromanagerointia)

Koulutuksen ja tutkimuksen yhteyden säilyttäminen

Ohjaaminen strategisena korkeakoulukokonaisuutena (osaoptimoinnin välttäminen)

Ei alakohtaista tai tietyille toiminnoille kohdennusta pl. YO/valtakunnalliset tehtävät

Tavoitteiden ja määrärahojen yhteys

Korkeakoulun mahdollisuus vaikuttaa tuloksiin

Rahoituksen ennakoitavuus

Tilaa korkeakoulun strategiatyölle (profiloituminen) ja johtamiselle

Kannusteet laadun, vaikuttavuuden ja yhteistyön kehittämiseksi

Rahoitusmallin ohjausvaikutusten optimointi

Vähän, selkeitä ja läpinäkyviä rahoituskriteereitä (tietojen luotettavuus)

Samat periaatteet kaikille, ei erillistä sanktiointia (yksittäisen mittarin merkitys)

Rahoituslaskennan ja rahoituksen suuntaamisen kustannustehokkuus

Vakauden ja tulevaisuusorientaation/ muutostarpeen välinen tasapaino

**Laki valtion tutkimus- ja
kehittämistoiminnan
rahoituksesta vuosina
2024–2030**



Lain keskeinen sisältö

- T&K-rahoituslaissa säädetään valtion talousarvioon vuosina 2024–2030 otettavien tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen vuosittaisesta yhteismäärästä. **Tutkimus- ja kehittämistoiminnalla tarkoitetaan Tilastokeskuksen vuosittain julkaisemassa virallisessa tutkimus- ja kehittämistoiminnan tilastossa tarkoitettua toimintaa.**

T&K-toiminta on

- T&K-toiminta on ominaisuuksiltaan uutta tietoa tavoittelevaa, luovaa, onnistumisen suhteen epävarmaa, systemaattista ja tuloksiltaan siirrettävissä olevaa ja/tai toisinnettavaa. Kaikkien viiden kriteerin on täytyttävä, jotta toimintaa voidaan kutsua T&K-toiminnaksi.
- Tarkka määrittely löytyy OECD:n Frascati Manuaalista



T&K-toiminta ei ole

- T&K-rahoituksen hakemusten arvioinnit eivät ole T&K-toimintaa.
- Tilastointi, arkistointi ja tietokantojen ylläpito tai muodostaminen ei ole T&K-toimintaa.
- T&K-rahoitus yliopistoilla lasketaan budjettirahoitteisten T&K-menojen ja yliopistojen valtionrahoituksen kolmen vuoden keskiarvoa hyödyntämällä. Keskiarvon laskennassa huomioon ei oteta kansalliskirjaston ja harjoittelukoulujen rahoitusta eikä alv-kompensaatiota.
- Opetus tai tutkintomäärän kasvattaminen eivät ole T&K-toimintaa (lukuun ottamatta tohtorin tutkintojen tieteellistä tutkimusta).

T&K-toimintaa voivat toteuttaa erilaiset toimijat ja organisaatiot ja se kattaa seuraavia toimintoja:

- Perustutkimus, jolle on tunnusomaista uuden tiedon tavoittelu ilman välitöntä käytännön sovellusta. Perustutkimusta on esimerkiksi ominaisuuksien, rakenteiden, syy- ja seuraussuhteiden analyysit, joiden tavoitteena on uusien hypoteesien, teorioiden ja lainalaisuuksien muodostaminen, todentaminen ja selittäminen.
- Soveltava tutkimus, jossa tavoitteena on jokin uuden tiedon avulla toteutettava käytännön sovellus. Pyrkimyksenä voi olla esim. sovellusten etsiminen perustutkimuksen tuloksille tai uusien menetelmien ja keinojen luominen tietyn ongelman ratkaisemiseksi.
- Kehittämistyö, jolla tarkoitetaan tutkimuksen tuloksena ja/tai käytännön kokemuksen kautta saadun tiedon käyttämisestä uusien tuotteiden, prosessien tai menetelmien aikaansaamiseen tai olemassa olevien olennaiseen parantamiseen.

T&K-rahoituksen pitkäjänteinen suunnitelma

- T&K-toimintaan kohdennettava rahoitus on jatkossa lakisääteinen meno, joka hallituksen on sisällytettävä talousarvioesitykseensä ja eduskunnan hyväksyttävä talousarvioon. T&K-rahoituksen budjetointi laista poikkeavalla tavalla on mahdollista vain rahoituslakia muuttamalla.
- Laki määrittää tutkimus- ja kehittämistoimintaan tarkoitetun valtion rahoituksen kokonaismäärän, mutta se ei säätele rahoituksen kohdentumista eri toimijoille eikä instrumentteihin. Kohdentaminen eri momenteille niiden valtuuksiin tai määrärahoihin tapahtuu tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen pitkäjänteisen suunnitelman ohjaamana julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion laadinnan yhteydessä.
- Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö vastaavat tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen pitkäaikaisen suunnitelman valmistelusta yhteistyössä ministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Valmistelun tueksi voidaan perustaa parlamentaarinen työryhmä. Myös tutkimus- ja innovaationeuvostolla on keskeinen rooli valmistelussa.